

Orçamento de 2022: quais são as alternativas na mesa?

Ana Beatriz Moreira dos Santos
Myriã Bast

A proposta orçamentária para 2022 já foi enviada defasada ao Congresso. Sua atualização depende da incorporação das surpresas com a inflação e, principalmente, da resolução de uma série de impasses, em sua maioria, políticos, que têm permeado a discussão fiscal. Apesar da expansão do limite do teto de gastos entre 2021 e 2022 de R\$ 124 bilhões nominais, há grande dificuldade em acomodar todas as despesas pretendidas. A sinalização de expansão do gasto social, por exemplo, ainda não está prevista no orçamento, assim como os recursos para as emendas parlamentares de relator. Além disso, o aumento da despesa com sentenças judiciais e precatórios dificultou ainda mais essa dinâmica, tornando o orçamento enviado quase inexecutável politicamente.

Atualizando as despesas obrigatórias pela inflação¹, encontramos R\$ 18 bilhões que necessitam ser acomodados no orçamento. Selecionando os gastos previdenciários, do BPC, do abono salarial e do seguro-desemprego, entre outras despesas que foram inseridas na proposta orçamentária (PLOA) de 2022, a atualização da projeção do INPC leva a um gasto adicional de R\$ 18 bilhões, que deverá ser incorporado no orçamento. Com a alta da inflação, é possível que também haja pressão para reajuste salarial de servidores, o que aumentaria esse ajuste necessário. Em um contexto ideal, dentro do teto de gastos, esses recursos deveriam vir do corte de despesas discricionárias, orçadas em R\$ 99 bilhões, excluídas as emendas parlamentares.

Tabela 1: Despesas primárias do Governo Central e teto de gastos (R\$ bilhões)

Orçamento	2021	PLOA 2022 (I)	PLOA 2022 atual. (II)	Diferença (II) - (I)
Despesa Total	1.631,8	1.646,5	1.664,5	18,0
Benefícios Previdenciários	705,9	765,6	781,2	15,7
Pessoal	332,4	342,8	342,8	0,0
Outras Obrigatórias	328,6	275,0	277,3	2,4
Abono e seguro desemprego	49,8	63,5	64,4	1,0
BPC	67,8	73,5	74,9	1,4
Obrigatórias c/ controle de fluxo	145,6	164,6	164,6	0,0
Bolsa Família	25,4	34,7	34,7	0,0
Discricionárias	119,3	98,6	98,6	0,0
Obs.: Precatórios	55,7	89,1	89,1	0,0
Despesa sujeita ao teto	1.473,6	1.610,0	1.628,0	18,0
Limite Teto (EC 95/2016)	1.485,9	1.610,0	1.610,0	0,0
Folga/Insuficiência do Teto	12,3	0,0	-18,0	-18,0

Fonte: Tesouro Nacional, Bradesco

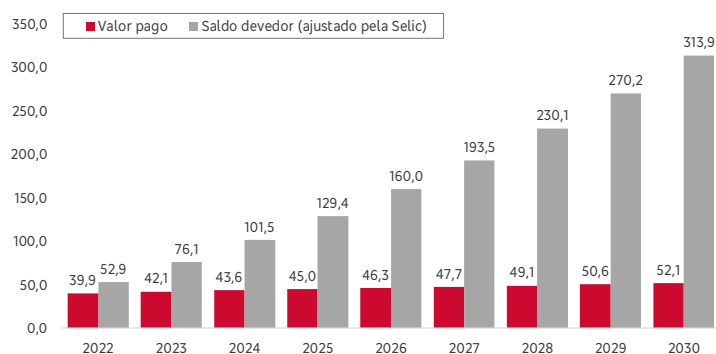
(1) Consideramos INPC de 9,0% nessas estimativas.

A questão dos precatórios ainda está sem solução. Houve uma expansão de pelo menos R\$ 30 bilhões na previsão do valor a ser pago em sentenças judiciais e precatórios no ano que vem, orçado em R\$ 89,1 bilhões. Se antes desse aumento era esperada uma folga no teto, depois dele, todo esse espaço fiscal foi consumido. Novamente, no cenário ideal, estes gastos deveriam ser acomodados dentro do teto, com o corte de outras despesas para ser possível expandir o gasto nas áreas pretendidas. Afinal, esta é justamente a essência da regra do teto de gastos. No entanto, o tamanho do aumento dessa despesa, a sinalização de elevação do gasto na área social e a dificuldade de cortar ainda mais as despesas discricionárias tem permitido que soluções alternativas para a questão dos precatórios sejam desenhadas.

Três alternativas principais surgiram ao longo dos últimos meses. A primeira, sugerida pelo Executivo na PEC 23/2021, pressupõe duas regras para o parcelamento das sentenças judiciais: i) com vigência até 2029, a regra estabelece que quando a soma do valor dos precatórios for superior a 2,6% da Receita Corrente Líquida (RCL), a parte de maior valor que exceder essa soma será parcelada² e ii) a regra permanente estabelece que as sentenças de valor superior a R\$ 66 milhões serão parceladas. Além disso, prevê a criação de um fundo de liquidação de passivos, provisionado com recursos de privatizações, dividendos, concessões e da antecipação da partilha do pré-sal. Contudo, os pagamentos feitos com recursos desse fundo ficariam fora do teto de gastos. De acordo com o Executivo, tal medida abriria um espaço de R\$ 33 bilhões dentro do teto. No entanto, essa proposta tem perdido probabilidade frente às demais.

A segunda alternativa estabelece um limite anual para o pagamento de sentenças judiciais e precatórios. A proposta, que surgiu de negociações com o Conselho Nacional de Justiça, sugere um limite anual para o pagamento dessas sentenças dentro do teto de gastos, enquanto o que exceder esse valor deverá ser pago nos anos seguintes. O limite seria calculado reajustando o valor pago em sentenças judiciais e precatórios em 2016 pelo mesmo índice de reajuste anual do teto de gastos, até o período atual. Essa medida deverá resultar na abertura de R\$ 49 bilhões dentro da regra fiscal. Contudo, poderá levar a endividamento crescente, mesmo com premissas otimistas. Em nossas estimativas³, em 2030, haverá um saldo de R\$ 314 bilhões em precatórios não pagos se não ocorrerem medidas adicionais de amortização, o que geraria pressão sobre as contas públicas (gráfico 1).

Gráfico 1: simulação dos valores pagos e do saldo devedor da “Solução CNJ” para os precatórios (R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Nacional, Bradesco

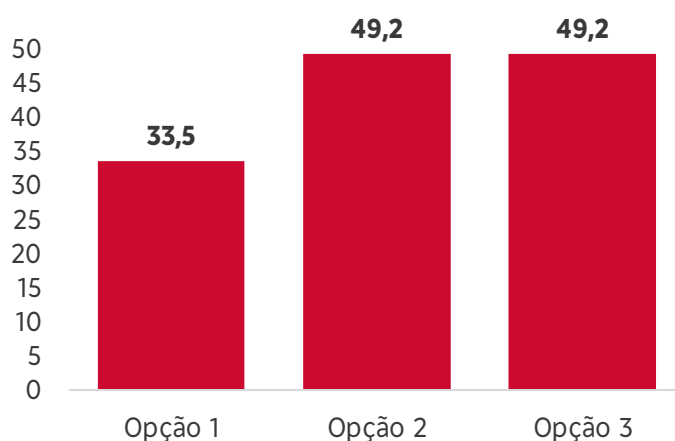
(2) Os precatórios de menor valor terão pagamento preferencial. Conforme o valor aumenta, o pagamento fica mais atrás na “fila”. Quando a soma exceder 2,6% da RCL, aqueles de maior valor que ultrapassarem essa soma serão parcelados, de acordo com a proposta. Além disso, há a previsão de um “encontro de contas” que permitiria o abatimento dos valores devidos a estados e municípios.

(3) Como premissas, consideramos evolução do valor anual dos precatórios como estável em termos reais e indexação da dívida acumulada pela taxa Selic do nosso cenário. Vale lembrar que o volume de sentenças judiciais e precatórios tem crescido acima da inflação nos últimos anos.

Uma adaptação da segunda alternativa tem sido negociada entre o governo e o Congresso. Ainda não há todos os detalhes, mas a proposta deve incorporar o limite anual dos precatórios junto com um “encontro de contas” entre a União e os credores para evitar uma acumulação elevada destas dívidas. Na prática, o que não couber no limite dos precatórios será adiado para o ano seguinte ou renegociado e pago fora do teto de gastos. Da mesma forma, o espaço aberto na regra fiscal é de R\$ 49 bilhões. A vantagem dessa adaptação é um ganho na gestão dos precatórios, que poderiam ser negociados com os credores, além de trazer uma previsibilidade maior no pagamento dessas dívidas.

A terceira alternativa pressupõe excluir os precatórios do limite constitucional de gastos. A retirada das sentenças judiciais e precatórios do teto de gastos, com o recálculo da regra fiscal desde 2016, deverá abrir um espaço que permite a acomodação de novas despesas, sem comprometer os pagamentos de precatórios. O teto de gastos, recalculado, ficaria menor – mas com mais folga, diante do volume elevado da despesa excluída da regra. Assim, essa medida abriria um espaço de cerca de R\$ 49 bilhões. O pagamento de precatórios, por sua vez, seria efetuado normalmente dentro do resultado primário, de forma similar ao Fundeb, sem acúmulo de dívidas não pagas.

Gráfico 2: Espaço fiscal aberto no teto de gastos por cada uma das alternativas (R\$ bilhões)



Fonte: Ministério da Economia, Bradesco

Todas essas alternativas necessitam de mudanças na Constituição e alteram, em graus diferentes, a qualidade do orçamento. Nenhuma delas levaria a uma redução do gasto público, apenas a um adiamento de despesa ou uma mudança na contabilidade do teto, abrindo um espaço que será consumido por outros gastos. Contudo, entre as opções disponíveis, duas se sobressaem, dadas as condições atuais. A solução mais recente em estudo pelo governo, que permite uma negociação mais ampla dos precatórios, ou a retirada dessas despesas do limite do teto e seu cálculo retroativo nos parecem ser as que implicariam em maior transparência, menor impacto fiscal e menor perda de qualidade do orçamento. Além disso, levaria a menos incertezas jurídicas, pois não resultaria em problemas contratuais com os credores dessas dívidas.

A maior parte desse impasse se concentra na tentativa de abrir espaço no orçamento para um novo programa social, o Auxílio Brasil. Criado na MP 1061/2021, que reformula o Bolsa Família, o novo programa integraria medidas de assistência social em diferentes modalidades de benefícios. A MP não cita valores, mas se o programa atingir 17 milhões de beneficiários com um valor médio de R\$ 300 por família, o gasto total anual seria de cerca de R\$ 61 bilhões – ou seja, pelo menos R\$ 26 bilhões acima do orçamento atual do Bolsa Família (que, hoje, atinge quase 15 milhões de famílias com um benefício médio de R\$ 190).

Além de ser necessário abrir espaço no teto de gastos, a criação do novo programa social precisa de uma fonte de receita, segundo entendimento mais recente do Ministério da Economia⁴. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a expansão de despesa permanente necessita de uma fonte permanente de receita, seja ela com aumento de impostos ou redução de subsídios, ou do corte equivalente de outras despesas. A fonte de receita pretendida pelo Executivo é a tributação de dividendos, inserida na reforma do Imposto de Renda. No entanto, a reforma do IR como um todo deverá levar a uma perda de arrecadação de pelo menos R\$ 22 bilhões anuais para a União, considerando o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Do ponto de vista da LRF, a reforma ampla do IR não cumpre o objetivo original⁵. Ainda falta encontrar algum espaço para as emendas de relator, as chamadas RP9 na classificação orçamentária, e há riscos de continuidade da desoneração setorial da folha de pagamentos, atualmente em discussão no Congresso e que tem impacto direto no teto de gastos. Dependendo da configuração, será necessário cortar parte das despesas discricionárias – em nível já reduzido – para acomodar essas demandas, mesmo após uma solução para os precatórios.

O fato é que esse impasse impediu uma capitalização da surpresa positiva com os dados fiscais correntes. Poderíamos capitalizar os benefícios de uma arrecadação maior e de uma dívida pública menor do que a esperada anteriormente, sobretudo através de uma taxa de câmbio mais apreciada e taxas de juros menores. Contudo, os riscos fiscais acabaram se sobrepondo à melhora dos indicadores correntes. Enquanto não houver uma solução clara para essas questões, essas incertezas vão continuar influenciando os preços de ativos, com consequências para as expectativas de crescimento futuro e, claro, para a dinâmica de dívida pública.

(4) Isso acontece porque o programa não é apenas um reforço do Bolsa Família, mas sim a criação de um novo escopo de programa social.

(5) Outra possibilidade, ainda pouco debatida, é usar o aumento das receitas desse ano como fonte para o novo programa, desde que uma parcela desse aumento fosse entendida como estrutural/permanente.

Equipe Técnica

Diretor de Pesquisas e Estudos Econômicos

Fernando Honorato Barbosa

Economistas

Ana Beatriz Moreira dos Santos / Constantin Jancsó / Ederson Luiz Schumanski / Fabiana D'Atri/ Felipe Wajskop França / Myriã Tatiany Neves Bast / Priscila Pacheco Trigo / Renan Bassoli Diniz / Thiago Coraucci de Angelis / Vitor Vidal Costa Velho

Estagiários

Bruna Andreata Valentino / Henrique Monteiro de Souza Rangel / Lorena Pires Sene / Lucas Daniel Duarte / Rafaela de Sousa Silva

economiaemdia.com.br

O DEPEC – BRADESCO não se responsabiliza por quaisquer atos/decisões tomadas com base nas informações disponibilizadas por suas publicações e projeções. Todos os dados ou opiniões dos informativos aqui presentes são rigorosamente apurados e elaborados por profissionais plenamente qualificados, mas não devem ser tomados, em nenhuma hipótese, como base, balizamento, guia ou norma para qualquer documento, avaliações, julgamentos ou tomadas de decisões, sejam de natureza formal ou informal. Desse modo, ressaltamos que todas as consequências ou responsabilidades pelo uso de quaisquer dados ou análises desta publicação são assumidas exclusivamente pelo usuário, eximindo o BRADESCO de todas as ações decorrentes do uso deste material. Lembramos ainda que o acesso a essas informações implica a total aceitação deste termo de responsabilidade e uso. A reprodução total ou parcial desta publicação é expressamente proibida, exceto com a autorização do Banco BRADESCO ou a citação por completo da fonte (nomes dos autores, da publicação e do Banco BRADESCO)