

Análise do texto substitutivo à PEC nº 23, de 2021

Felipe Salto¹ e Daniel Couri²

Estes Comentários da IFI (CI) abordam, sinteticamente, os principais pontos do parecer apresentado pelo Deputado Hugo Motta ao texto original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021. O novo texto propõe limite máximo para a inclusão anual de precatórios e sentenças judiciais no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), por parte da União; autoriza o chamado encontro de contas para saldar precatórios; e permite o parcelamento de dívidas previdenciárias no âmbito municipal.

Principais pontos do substitutivo à PEC nº 23

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021, com o objetivo de parcelar as despesas com precatórios e sentenças judiciais. O relator da matéria, Deputado Hugo Motta (Republicanos – PB), apresentou, hoje (7 de outubro), parecer favorável à aprovação da PEC, acompanhado de texto substitutivo. A lógica de parcelamento foi alterada, como se discute a seguir. Outras mudanças não relacionadas a precatórios foram incluídas na PEC.

No artigo 1º, destacam-se as seguintes mudanças:

1. No artigo 100 da Constituição Federal (CF):
 - a) A redação do § 9º determina que débitos inscritos na dívida ativa não sejam mais descontados, automaticamente, do valor a ser pago em precatórios. Esses valores passarão a ser depositados em conta para posterior destinação.
 - b) No § 11, permite-se que os credores da União, dos Estados e dos Municípios possam utilizar os valores de precatórios a receber como moeda para compra de imóveis, quitação de dívida ativa, aquisição de ações de empresas públicas e compra de direitos creditórios relativos a receitas futuras do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.
 - c) Os §§ 21 e 22 estabelecem regra específica para o caso de o credor ser pessoa jurídica de direito público interno³. Nessa situação, o ente federativo devedor ficaria autorizado a utilizar os valores objeto de sentenças transitadas em julgado para amortizar dívidas do credor. Essas dívidas podem estar relacionadas a: contratos de refinanciamento, contratos em que houve prestação de garantia aos entes federativos; parcelamentos de tributos; ou obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou desvio de recursos.

1 Diretor-Executivo da IFI.

2 Diretor da IFI.

3 Entes federativos, territórios, autarquias, fundações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei.

2. O § 2º do artigo 160 da CF permite que acordos de renegociação de dívidas da União com os Estados e Municípios possam contemplar a dedução dos valores por ela devidos dos repasses relativos aos Fundos de Participação (FPM ou FPE) ou aos precatórios federais. De maneira direta: dívidas dos Estados com a União poderão ser descontadas das cotas de FPM, FPE ou de precatórios a receber. Não se trata de imposição, no entanto, mas de um comando de caráter autorizativo, por assim dizer.

3. No art. 167 da CF:

a) O § 7º afasta a hipótese de não vinculação de receitas do FPM e do FPE (Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios) no caso de securitização da dívida ativa. Isto é, abre-se, aqui, o caminho para securitizar recebíveis da dívida ativa, tema não correlato à questão dos precatórios e sentenças judiciais.

b) O § 8º complementa o anterior, ao restringir as operações de securitização “a direitos decorrentes de créditos já inscritos como dívida ativa em data anterior à da securitização e classificados como de difícil recuperação pelo respectivo órgão de cobrança”. Trata-se de uma maneira de evitar que se promova a securitização de dívidas ainda não inscritas e de créditos com chance elevada de serem recuperados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No artigo 2º, destacam-se as seguintes mudanças no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

4. No artigo 107-A:

a) O caput determina que os gastos anuais com sentenças judiciais e precatórios serão limitados pelo valor de 2016 corrigido pela inflação acumulada em doze meses até junho do ano anterior⁴ (regra do teto). Assim, a regra proposta originalmente pela PEC 23 (pagamento de 2,6% da Receita Corrente Líquida e parcelamento do restante até 2029) foi substituída por novo mecanismo⁵.

Para 2022, as contas feitas pela IFI no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 56 mostram que essa limitação abriria espaço de R\$ 48,6 bilhões no teto de gastos (i.e., R\$ 40,5 bilhões seriam pagos, do total de R\$ 89,1 bilhões).

b) O § 1º estabelece um limite para a expedição de precatórios, etapa anterior, portanto, à inclusão das dotações na proposta orçamentária. Esse limite corresponde ao limite definido para os gastos com sentenças e precatórios, deduzida a projeção de despesas com Requisições de Pequeno Valor (RPVs). O dispositivo visa garantir que a Proposta Orçamentária contenha montante suficiente para cobrir os gastos com RPVs. Isso não exclui, contudo, as RPVs do limite de gastos propriamente dito.

⁴ Para a correção de 2017, a taxa utilizada é de 7,2%.

⁵ A IFI publicou três trabalhos com análises e estimativas sobre a questão dos precatórios. São eles: o CI nº 11, o CI nº 12 e o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 56. Eles estão disponíveis, respectivamente, aqui: a) <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi/ci-comentario-da-ifi-no-11-teto-de-gastos-e-as-despesas-com-sentencas-judiciais-e-precatorios-em-2022>; b) <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi/ci-comentario-da-ifi-no-12-risco-fiscal-materializa-se-com-a-pec-dos-precatorios>; e c) https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593096/RAF56_SET2021.pdf.

c) O § 2º define que os precatórios não expedidos em razão das novas regras terão prioridade nos anos seguintes, observadas, ainda, as priorizações do artigo 100 da CF.

d) Pelo § 3º, os credores de precatórios não expedidos poderão optar pelo recebimento até o fim do exercício seguinte, em parcela única, desde que renunciem a 40% do valor do crédito.

A opção pelo recebimento com desconto não anula a já existente possibilidade de entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado.

Na hipótese de recebimento com desconto também permanecem válidas as disposições relativas à compensação do valor devido com créditos junto ao precatarista previstas nos novos §§ 9º e 21.

e) No § 5º, são estabelecidas as exceções ao limite de gasto com sentenças e precatórios. Excluem-se desse limite (item 4-a) os pagamentos realizados por meio dos encontros de contas autorizados no substitutivo e descritos nos itens 1-b e 1-c deste CI. Assim, eventuais acordos para saldar dívida de precatórios, por exemplo, entre a União e os Estados, passarão ao largo do limite anual.

f) O § 6º estabelece que o *locus* para verificação do limite é o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Trata-se de distinção relevante em relação ao teto de gastos do art. 107, cuja verificação se dá pelos valores efetivamente pagos.

5. O artigo 115 (novo em relação ao atual ADCT) permite o parcelamento das contribuições previdenciárias devidas aos Regimes Próprios de Previdência (RRPS) dos Municípios. O parcelamento dessas contribuições ao RPPS devidas até 31 de dezembro de 2020 se dará em no máximo 20 anos.

Para acessar o novo mecanismo, o Município precisará ter cumprido alguns requisitos, como a majoração da alíquota de contribuição previdenciária e a aprovação de medidas de ajuste nas despesas com inativos, além da criação do regime complementar. Essa inovação trazida pelo substitutivo é também preocupante. Poderá ter efeitos não desprezíveis nas contas públicas municipais, sobretudo se os parcelamentos ocorrerem em benefício de abertura de espaço orçamentário para elevação de gastos correntes.

6. No artigo 116 (novo em relação ao atual ADCT), a inovação proposta é idêntica à do artigo 115, mas agora para dívidas até setembro de 2021. Neste caso, o parcelamento associa-se às reduções de: 40% das multas de mora, 80% dos juros de mora, 40% dos encargos legais e 25% dos honorários advocatícios. As parcelas contraídas serão corrigidas à Selic.

7. O artigo 117 estabelece que os parcelamentos propostos nos artigos 115 e 116 estarão condicionados à autorização de vinculação aos repasses do FPM. Trata-se de uma maneira de reduzir o risco de calote nas parcelas contraídas junto à Previdência.

Conclusões

O texto substitutivo apresentado à PEC nº 23 altera, ainda que indiretamente, o teto de gastos da União. Por essa razão, deverá produzir aumento da percepção de risco pelos agentes econômicos, com efeitos não desprezíveis sobre os juros e o custo médio da dívida pública. Na prática, tende a

haver espaço de R\$ 48,6 bilhões no teto de gastos em 2022. Mesmo assim, a regra será cumprida, com gastos maiores do que os previstos originalmente, no agregado. O fato de a limitação dos precatórios se dar na expedição, isto é, na etapa de inclusão no PLOA, ameniza a situação. No entanto, o resultado prático será a limitação do pagamento anual, com postergação do excedente.

A credibilidade da política fiscal está diretamente associada ao zelo pelas regras fiscais. Alterá-las, como a IFI já alertou em trabalhos anteriores, requer discussão técnica e tempestividade. Promover mudanças que facilitam a observação do teto de gastos e aumentam o espaço para despesas novas, sobretudo em ano eleitoral, é um caminho custoso para o país, pelas razões expostas. Juros mais altos, vale dizer, afetarão as condições de crescimento econômicos nos próximos anos.

Ainda, a postergação de parte relevante das despesas com precatórios pode ensejar discussões sobre outros gastos obrigatórios, como os previdenciários e de pessoal. As sentenças judiciais, especialmente no âmbito federal, sempre foram tomadas como gastos primários obrigatórios, que devem ser pagos à vista. O limite ora proposto, na prática, levará à criação de um passivo com tendência exponencial de crescimento, a depender dos novos fluxos de precatórios a partir de 2023.

Mesmo que as possibilidades de encontros de contas sejam factíveis, é pouco provável que os Estados, principalmente, aceitem caminhar nesta direção. Por outro lado, o texto substitutivo dá à União maior poder de barganha. No caso das anulações de dívida ativa como alternativa ao pagamento de precatórios, também não há como garantir que tais acordos terão sucesso e não sofrerão questionamentos na Justiça.

Por fim, é particularmente alarmante a postergação de despesas obrigatórias, por ensejar uma discussão a respeito dos outros gastos com natureza similar. A transparência e a lógica do teto de gastos estão sob risco iminente.