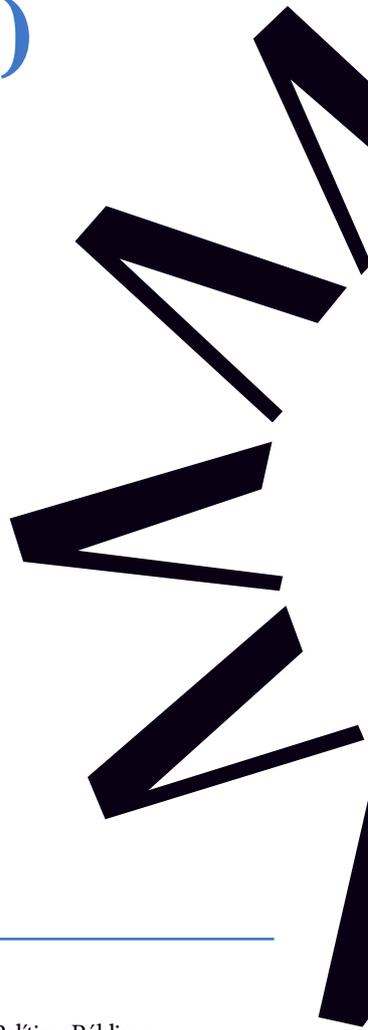

Analizando os efeitos nocivos da PEC n° 32/2022 ("PEC da Transição") para o país

Marcelo Faria*

Bacharel em Administração de Empresas pela
Universidade de São Paulo (USP), fundador e presidente
do Instituto Liberal de São Paulo (ILISP).

Wagner Vargas*

Cientista de Dados especializado em Políticas Públicas.



I. Introdução

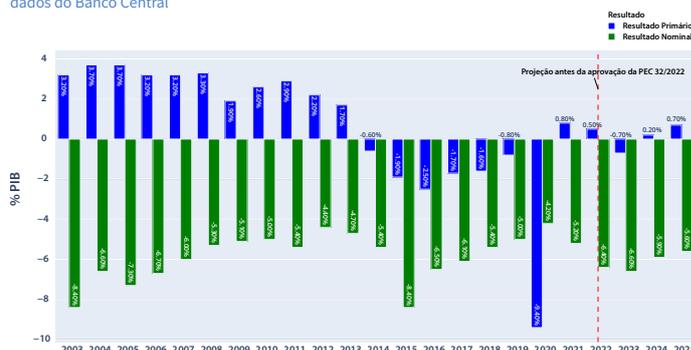
A Proposta de Emenda à Constituição 32/2022, aprovada pelo Congresso Nacional no dia 21 de dezembro de 2021, visa tornar legal um aumento de gastos superior a R\$ 200 bilhões. Apesar do antagonismo político observado no pleito eleitoral de 2022, o aumento de despesas, supostamente para "programas sociais", esteve presente nas plataformas e promessas de presidentes de espectros políticos diversos.

Embora sejamos um país pobre ou de renda média (PIB Per Capita US\$ 7.518- TESOURO NACIONAL, 2021), o Brasil tributa, gasta e se endivida em um patamar superior ao de países com o mesmo perfil, como se fosse país rico ¹. O aumento de gastos públicos no Brasil tem um histórico de problemas que precisam ser levados em conta na implantação de novas políticas, sob pena de repetir erros antigos, ou piorá-los. A Nova Matriz Econômica, bem como as diretrizes da política fiscal expansionista - negligente com aumento do endividamento público e criativas do ponto de vista contábil - fizeram o Brasil amargar o pior biênio econômico da história (2015-2016)², com uma recessão de 3,5 e 3,3%, respectivamente (TESOURO NACIONAL, 2021). Foi neste contexto de desequilíbrio fiscal que, em 2016, nasceu o Teto de Gastos (Emenda 95), a fim de controlar o crescimento da despesa pública limitando-a globalmente à inflação do ano anterior e obrigando os agentes políticos a fazer escolhas dentro do orçamento governamental.

De fato, a melhora no resultado primário após a adoção do Teto de Gastos foi evidente, ainda que tenha sido interrompida durante a pandemia. Entre 1998 e 2015, a inflação foi de 6,6% enquanto os gastos governamentais com pessoal cresceram 10,1%, com previdência 13,2%, as despesas discricionárias cresceram 12,7% e a despesa geral subiu 12,9%. Graças ao Teto de Gastos houve uma gradativa redução no pagamento de juros e melhora no resultado nominal do governo pré-pandemia.

| Figura 1 | Contas Públicas - Resultado Primário, Nominal e Projeções

Fonte: Octahedron(ODX), Instituto Millenium com projeções da Secretaria do Tesouro Nacional e dados do Banco Central



| Resultado Primário | 2022 | | 2023 | | 2024 | | 2025 | |
|----------------------|--------------|-------------|---------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | R\$ bi | % PIB | R\$ bi | % PIB | R\$ bi | % PIB | R\$ bi | % PIB |
| Governo Central | 13,55 | 0,14 | -63,7 | -0,60 | 20,2 | 0,18 | 81,89 | 0,67 |
| Governos Regionais | 52,60 | 0,54 | -3,30 | -0,03 | 1,5 | 0,01 | 1,70 | 0,01 |
| Estatais | -0,90 | -0,01 | -3,00 | -0,03 | -3,2 | -0,03 | -3,45 | -0,03 |
| Setor Público | 65,25 | 0,68 | -70,00 | -0,70 | 18,49 | 0,16 | 80,1 | 0,66 |

A PEC da Transição, entretanto, acaba com este modelo ao criar um aumento na despesa primária superior a R\$ 200 bilhões e trazer um dispositivo que permitirá ao novo governo extinguir o Teto de Gastos em 2023. A proposta também não informa como será feito o custeio dos gastos.

Cabe, portanto, questionar: a PEC é a forma mais adequada para suprir os objetivos sociais anunciados? Quais as possíveis consequências para a sustentabilidade da dívida pública? Estas são as perguntas que este paper visa responder.

II. A estrutura da PEC n° 32/2022

A PEC n° 32/2022, chamada "PEC da Transição", teve como declarado objetivo principal flexibilizar o Teto de Gastos em R\$ 145 bilhões, somente para o ano de 2023, a fim de viabilizar a manutenção do benefício mínimo do Auxílio Brasil em R\$ 600, além da concessão de benefício adicional para famílias com crianças de até 6 anos, retirando as despesas com o programa do Teto. Entretanto, na prática, a PEC permite muitas outras despesas, chegando a um total de novos gastos de até R\$ 215,2 bilhões

(2,4% do PIB).

Vale lembrar que, dado que os "programas sociais" certamente não serão extintos ao final de 2023, é bastante provável que tais gastos se tornem permanentes para os anos subsequentes. O próprio texto da proposta traz um dispositivo para permitir que isso aconteça.

| Figura 2 | Ampliação de Despesas promovida pela PEC nº 32/2022 (R\$ bilhões e % do PIB)

Fonte: PEC nº 32/2022, PLOA 2023, Secretaria do Tesouro Nacional, Caixa Econômica Federal

| Descrição | R\$ bilhões | % PIB |
|---|--------------|-------------|
| Ampliação do Teto de Gastos | 145,0 | 1,36 |
| Investimentos ("excesso de arrecadação") | 23,00 | 0,22 |
| Projetos socioambientais | 0,01 | 0 |
| Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) | 12,5 | 0,12 |
| Investimentos (PIS/PASEP) | 24,7 | 0,23 |
| Obras de engenharia (transferência de Entes para União) | 0,01 | 0 |
| TOTAL | 205,2 | 1,93 |

A PEC nº 32/2022 também retira do Teto de Gastos:

- As despesas com investimento custeadas com o "excesso de arrecadação" de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do indicador apurado para 2021. Estes gastos (R\$ 23 bilhões) serão excetuados a partir da vigência da emenda, permitindo que sejam executados ainda em 2022;

- As despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas por recursos de doações (R\$ 12 milhões), bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais (montante indisponível);

- As despesas das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), custeadas por receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com demais entes da Federação ou entidades privadas. Essas despesas totalizam, atualmente, R\$ 12,5 bilhões;

- As despesas custeadas por recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e

serviços de engenharia (10 milhões);

- Os investimentos custeados com recursos dos fundos PIS/PASEP, que não tenham sido reclamados por prazo superior a 20 anos. Neste caso, a utilização desses recursos ocorrerá apenas até que o saldo atual desses fundos seja zerado (R\$ 24,7 bilhões), diferentemente das demais exceções do teto.

Por fim, a PEC nº 32/2022 abriu espaço para:

- A execução de emendas parlamentares individuais até o limite de 2,0% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Este montante chegará a R\$ 21 bilhões em 2023. A execução dessas emendas será obrigatória;

- A execução de emendas do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 até o valor de R\$ 9,85 bilhões;

- Dispensar, no ano de 2023, da observância das limitações legais os programas Auxílio Brasil e Auxílio Gás dos Brasileiros quanto à criação, à expansão ou alteração dos programas, inclusive quanto à necessidade de compensação dos gastos;

- Extinguir o Teto de Gastos, ao definir que o próximo governo encaminhe ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, um projeto de lei complementar (PLC) para substituí-lo. Esta previsão permitirá que o novo governo transforme todos os gastos "temporários" relativos a 2023 em definitivos, além de criar espaço legal para mais gastos, com uma proposta mais fácil de ser aprovada no Congresso (um PLC) do que uma PEC.

Cabe lembrar que, uma vez que não estarão sujeitas ao Teto, as despesas mencionadas poderão apresentar crescimento expressivo nos próximos anos, com exceção dos investimentos decorrentes de receita extraordinária com limite de 6,5% da arrecadação extraordinária de 2021; e dos investimentos custeados com recursos do PIS/PASEP (até zerar os R\$ 24,7 bilhões de saldo atual destes fundos).

II.I A desigualdade e seu impacto no desenvolvimento humano

Além disso, o relator do Orçamento já manifestou que deve considerar a correção das despesas do Teto do ano passado estimando a inflação (IPCA) em 7,7% ao ano, sendo que a inflação já está em 6,47% com tendência de queda. A projeção do boletim Focus do Banco Central é que o IPCA feche o ano em 5,76%, por exemplo. Esta diferença da correção artificial terá o custo estimado de cerca de R\$ 20 bilhões, **elevando o custo total da PEC para até R\$ 215,2 Bilhões** (2,4% do PIB).

Em meio a tramitação também ocorreu outro fator que poderá aumentar os gastos governamentais. O ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, por decisão monocrática, nos autos do Mandado de Injunção 7300/DF, autorizou que as despesas do Auxílio Brasil não sejam contabilizadas dentro do Teto de Gastos em 2023, com base nos itens I e II do § 6º da Emenda 95:

“Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - Transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - Créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;”

Ainda que a argumentação oficial ancore o aumento de gastos à manutenção do Auxílio Brasil em R\$ 600 e à concessão do valor adicional de R\$ 150 a famílias com crianças de até 6 anos, o fato é que o Teto já continha previsão para recursos extraordinários e o orçamento de 2023 já contava com 105 bilhões destinados ao pagamento do Auxílio Brasil de R\$ 400 reais. Portanto, para a manutenção do benefício de 600 reais por mês seria necessário obter R\$ 52 bilhões em gastos extras, e, para os 150 reais por criança, outros R\$ 18 bilhões.

Como a PEC não vincula os recursos aprovados ao Bolsa Família, na prática, existe um espaço para o governo utilizá-los em sua totalidade para quaisquer outras demandas.

III. Metodologia

Para analisar o impacto inflacionário deste aumento de despesas da PEC 32/2022, foram utilizados testes de hipótese de quebra estrutural sobre a série de Contrato Futuro de Taxa Média de Depósitos Interfinanceiros de um dia, que é negociado na BM & F.

$$CHOW = \frac{(RSS_p - (RSS_1 + RSS_2))/k}{(RSS_1 + RSS_2)/(N_1 + N_2 - 2k)}$$

Trata-se de um indicador referência que sintetiza as expectativas acerca do comportamento do juro futuro.

Com o objetivo de inferir eventos de impacto fiscal, a partir de seus reflexos no mercado financeiro, a análise visa detectar quebras estruturais e movimentos de tendência dos juros. Os pontos de quebra são encontrados minimizando a soma dos resíduos quadráticos da seguinte equação:

$$y_i = x'_i b_j + u_i, (i=i_{j-1} + 1, \dots, i_j, j = 1, \dots, m + 1)$$

A minimização é restrita a outros parâmetros, por exemplo o tamanho mínimo do segmento. Por padrão, o segmento mínimo é uma proporção do tamanho total da série sob análise. Por esse motivo, é possível reaplicar a função nos segmentos encontrados, aprofundando a análise.

Para identificar quebras estruturais foram consideradas as datas em que havia significância estatística ($p < 0,05$) para refutar a hipótese nula (de que não há quebra).

IV.I Resultados - Curva de Juros e CDS

Ao realizar a análise de quebra-estrutural, a primeira evidência de quebra pode ser observada na curva de juros após discurso do presidente eleito, Luís Inácio da Silva, na COP 27 sobre a economia e políticas fiscal, em defesa da extinção do teto de gastos.

Nota-se que há uma quebra e uma mudança tendência, com expectativa de alta dos juros chegando a precificar, no pico, o valor de 14,57% para o DI1F24 (janeiro de 2024).

| Figura 3 | DI (Jan24)

Fonte: Octahedron (ODX) e Instituto Millenium com dados da Chicago Investimentos



Outra quebra ocorreu em 14/07, também relacionada ao Teto de Gastos, por conta da aprovação da PEC n° 15/2022 que trouxe a exclusão de R\$ 41,2 bilhões do teto, o aumento do Auxílio Brasil para R\$ 600 e criou o Vale Gás com voucher de R\$ 1 mil para caminhoneiros autônomos até 31 de dezembro de 2022. Originalmente apresentada

como PEC n° 01/2022 em fevereiro de 2022, a PEC teve sua tramitação acelerada em junho de 2022, afetando o DI1F24 desde então.

A curva do DI1F24 somente retomou ao patamar anterior após a aprovação do Projeto de Lei Complementar n° 18, de 2022, que limitou a cobrança de ICMS sobre os combustíveis, a energia elétrica e as telecomunicações, e sua posterior aplicação pelos estados. A divulgação da desaceleração da inflação em 7 capitais, divulgada pela FGV em 19 de julho, seguida pela divulgação do boletim Focus revisando a estimativa do IPCA de 2022, de 7,67% para 7,54%, fez a expectativa para os juros futuros se reduzir.

| Figura 4 | DI (Jan24)

Fonte: Octahedron (ODX) e Instituto Millenium com dados da Chicago Investimentos



Houve quebra também por outra ocasião de "furo" no Teto de Gastos. A PEC 23/2021 ("PEC dos Precatórios"), ao modificar o indexador do Teto de Gastos do IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano anterior (na ocasião, 8,35% ao ano) para o IPCA entre janeiro e dezembro (9% naquele momento), criou um espaço para gastos de R\$ 39 bilhões em 2022. Outros R\$ 44 bilhões de espaço para gastos vieram do parcelamento das dívidas judiciais (precatórios) incluído na mesma PEC, totalizando R\$ 83 bilhões em gastos extras.

Os juros futuros, neste caso, de 2023 e 2027 apresentaram quebra estrutural ao realizar o teste de Chow. As linhas vermelhas sinalizam a tendência e linha pontilhada em cinza a data da quebra estrutural com valor p abaixo de 5%. Portanto,

com significância estatística de que houve quebra estrutural, mostrando a tendência acentuada de alta quando o governo decidiu realizar furo no teto em relação às DI1F2023 e DI1F2027. Ou seja, os agentes de mercado entenderam que os gastos estatais extras poderiam elevar a inflação e demandam juros mais altos para contê-la.

| Figura 5 | DI (Jan23) Furo no Teto de Gastos

Fonte: Octahedron (ODX) e Instituto Millenium com dados da Chicago Investimentos



| Figura 6 | DI (Jan27) Furo no Teto de Gastos

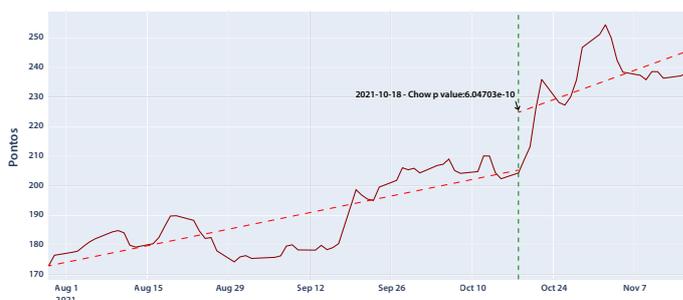
Fonte: Octahedron (ODX) e Instituto Millenium com dados da Chicago Investimentos



O mesmo ocorreu com o Credit Default Swap (CDS), que também pode ser visto como indicador de risco, sinalizando uma quebra estrutural na ocasião e nova tendência de alta nos pontos, ou seja, maior risco (INSTITUTO MILLENIUM, FUNCHAL E BITTENCOURT, 2022).

| Figura 7 | BRCDS, Furo no Teto de Gastos

Fonte: Octahedron (ODX) e Instituto Millenium com dados da Chicago Investimentos



IV.II Resultados - Contas Públicas

As contas públicas apresentavam certa trajetória de retorno ao cenário pré-pandemia com a despesa primária do governo central atingindo 18,6% do PIB em 2021 e devendo fechar 2022 em 18,7% do PIB; e superávit primário de 0,4% do PIB (R\$ 23 bilhões) para este ano antes da aprovação da PEC n° 32/2022, dado que a proposta autoriza o mesmo montante em gastos para 2022. A previsão é que haja déficit primário de R\$ 231,5 bilhões em 2023, já contabilizados os efeitos da PEC.

Cabe salientar que, nos últimos quatro anos (2019-2022), foram aprovadas 42 normas legais que implicaram em aumento de despesas ou renúncia de receitas (MENDES E LISBOA, 2022). O Bolsa Família, por exemplo, custava 0,5% do PIB (R\$ 39 bilhões), estava orçado em R\$ 105 bilhões para 2023 e agora custará R\$ 175 bilhões. Mesmo com o Teto de Gastos, e já excetuando os gastos com a pandemia em 2020, a expansão da despesa primária entre 2016 e 2022 foi acima da inflação do período em 1,8%.

Vale lembrar que o resultado primário - que apresentou déficit entre de 2013 a 2020 - é importante para a administração sustentável da dívida pública. Neste sentido, o Teto de Gastos teve papel relevante: ainda que a dívida bruta tenha aumentado graças aos furos no teto, ela deve fechar 2022 em 74,3% do PIB (abaixo ou próximo do resultado de 2018),

mas ainda acima da média dos países emergentes (64,4%).

| Figura 8 | Dívida Bruta Governo Geral em proporção ao PIB

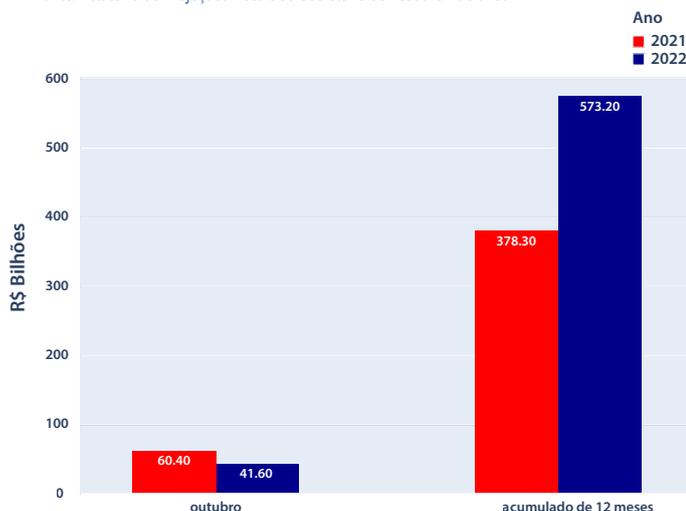
Fonte: Octahedron (ODX) e Instituto Millenium com dados do Banco Central



A elevação de gastos estatais também não deixa espaço para redução da taxa Selic, hoje em 13,75%, o que eleva o custo da dívida pública. No acumulado de 12 meses, com referência de outubro de 2022, o governo gastou R\$ 573 bilhões para pagar os juros da dívida, enquanto no mesmo período relativo a 2021 - quando a taxa Selic estava em patamares inferiores - o valor gasto foi de R\$ 378,3 bilhões.

| Figura 9 | Juros nominais - Setor público consolidado

Fonte: Relatório de Projeções Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional



Mesmo com o atual patamar de juros, o comportamento equilibrado da dívida ocorreu

graças ao crescimento do PIB e ao recebimento de R\$ 75,8 bilhões em recursos do BNDES. Este ano, o Tesouro estima receber do BNDES a devolução de R\$ 45 bilhões referentes à expansão fiscal promovida no balanço do banco pelo governo Dilma. Há ainda sob posse do Banco cerca de R\$ 88 bilhões a devolver, mas dado que o mesmo grupo político voltou ao poder, provavelmente haverá a injeção de novos recursos no banco com consequente impacto posterior na dívida pública.

Por fim, vale mencionar que o valor adicional de despesa possibilitado pela PEC representa uma elevação na trajetória de endividamento, em relação ao cenário apresentado neste relatório, em 2,7 p.p. do PIB em 2026, alcançando 81,8% do PIB, em trajetória ascendente. Essa simulação considera a manutenção do aumento do Teto de R\$ 145 bilhões nos anos de 2024, 2025 e 2026, para que seja possível a continuidade das medidas do Auxílio Brasil sem que outras despesas sejam reavaliadas.

| Figura 10 | Trajetória da DBGG com a adoção da PEC de Transição aprovada no Senado Federal (%do PIB)

Fonte: Relatório de Projeções Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional



Nota-se, assim, que a PEC n° 32/2022 promoverá um aumento significativo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) nos próximos anos, acima do patamar já elevado de 2021 (78,3% do PIB), e da média observada em países emergentes (64,4% do PIB).

V. Considerações finais

Em primeiro lugar, é importante salientar que o montante de gastos autorizado pela PEC n° 32/2022, de até R\$ 215,2 bilhões, é muito superior ao necessário para pagar o aumento do Auxílio Brasil, dado que R\$ 70 bilhões já seriam suficientes para cumprir este objetivo. A justificativa alegada no texto da PEC, portanto, não encontra fundamento na realidade. Além disso, a decisão do Ministro Gilmar Mendes de excluir tais gastos do Teto de Gastos reduziu o montante necessário para R\$ 18 bilhões, caso o montante necessário para pagar R\$ 150 reais por criança até 6 anos não esteja incluso na decisão.

A aprovação da PEC n° 32/2022 acentua os riscos de desequilíbrio fiscal, aumento da inflação e consequente redução do crescimento econômico. Há significância estatística na quebra estrutural nas séries de juros futuros, com tendência de alta, para períodos em que o governo furou o teto ou manifestou algum ímpeto de descontrole fiscal, por exemplo, logo após as primeiras falas do presidente eleito pregando a extinção do Teto de Gastos, um prenúncio da PEC n° 32/2022.

A consequência será um menor espaço do Banco Central para redução da taxa Selic, mantendo o custo da dívida bruta do governo federal em patamares elevados e reduzindo o crescimento econômico do país.

Fora a questão fiscal, há também consequências institucionais, uma vez que abriu-se um precedente para que o mérito do gasto a ser realizado defina sua contabilização em uma âncora fiscal. Afinal, todos os gastos tendem a alegar intenção nobres como justificativa para sua criação, execução ou aumento. A possibilidade de extinção do próprio Teto de Gastos por meio de uma lei complementar, prevista na PEC n° 32/2022, e a criação de despesas sem a definição de como serão pagas são extremamente nocivas para o ambiente institucional, para as expectativas do mercado e para o país.

O aumento de despesas trazido pela PEC

também pode levar a um aumento da já alta carga tributária brasileira, transformando uma eventual reforma tributária em um mero instrumento para elevar impostos, sem que haja a necessária reorganização do complexo sistema tributário brasileiro.

Por fim, um governo - que oficialmente sequer foi empossado - começar sua atuação com uma elevação de até R\$ 215,2 bilhões nos gastos estatais, sem lastro e planejamento, leva a crer que o prognóstico econômico para os próximos anos não será dos mais otimistas. Afinal, não existe gasto estatal grátis e a fatura será paga por todos, sobretudo pelos mais pobres.