



GT - DIREITO E DESENVOLVIMENTO
Modalidade da apresentação: Comunicação oral

O NOVO REGIME FISCAL E O CONTROLE DOS GASTOS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Luiz Eduardo Rodrigues Fonseca
Otacílio dos Santos Silveira Neto

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o papel do Novo Regime Fiscal, instituído em 2016 via emenda constitucional, no controle da despesa pública e na sustentabilidade, equilíbrio e equidade da política fiscal brasileira e seus impactos na concretização dos dispositivos do art. 3º da Constituição Federal. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica e leitura dos dispositivos constitucionais, observando que o desenvolvimento é um objetivo fundamental da República e que a política fiscal adotada desde a redemocratização vem não apenas seguindo um rumo insustentável, mas também perpetuando as desigualdades sociais e o subdesenvolvimento. Concluiu-se que uma política de ajuste fiscal efetiva e de longo prazo é necessária para o retorno do crescimento e desenvolvimento econômico e que deve ser pautada através da redução de despesa e que, nesse sentido, o Novo Regime Fiscal tem grande importância. Observou-se, no entanto, que as várias "válvulas de escape" do teto constitucional retira do Novo Regime Fiscal parte de sua efetividade, sendo necessária, portanto, uma série de reformas para o retorno da saúde das finanças públicas e do efetivo desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Novo Regime Fiscal. Despesa Pública.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 institui uma ordem econômica capitalista, baseada na livre iniciativa e propriedade privada, sem, contudo, negar os valores sociais e o papel do Estado na busca pelo desenvolvimento nacional. A Constituição, desse modo, toma forma de norma programática e "dirigente", aspecto típico das constituições econômicas modernas, que "não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos" (BERCOVICI, 2010, p. 397).

Nesse sentido, a partir de uma leitura constitucional, vê-se que o desenvolvimento nacional é um objetivo fundamental da república e nele devem-se pautar as políticas públicas despendidas pelo Estado brasileiro (TAVARES, 2011).

O crescimento insustentável dos gastos primários, a evolução da dívida em relação ao PIB e a má qualidade na alocação dos recursos financeiros, no entanto, vem ameaçando a efetividade dessas normas constitucionais. É com base na deterioração fiscal ocorrida no período pós-redemocratização e intensificada no início desta década, que o Governo Federal aprovou em 2016 a Emenda Constitucional 95, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF) como parte de uma estratégia de contenção de gastos para garantir sustentabilidade, equilíbrio e equidade das finanças públicas brasileiras.

Este trabalho propõe, a partir de uma revisão bibliográfica e leitura de dispositivos constitucionais, uma investigação sobre o papel central do desenvolvimento na ordem constitucional de 1988 e dos dispositivos legais do NRF, tentando averiguar o seu impacto na contenção de gastos primários e no desenvolvimento econômico nacional.

Assim, o presente trabalho se subdivide em quatro seções principais: na primeira, busca compreender o contexto constitucional do desenvolvimento e o seu papel no ordenamento jurídico brasileiro; na segunda, busca-se fazer um apanhado geral sobre a insustentabilidade e falta de equidade da política fiscal posta em prática após a vigência da Constituição; em terceiro lugar, busca-se compreender os principais dispositivos do Novo Regime Fiscal, sua eficácia e impactos em áreas prioritárias do gasto público como saúde e educação; na última seção, apresentam-se nossas principais conclusões.

2 O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Segundo Rister (2007) o desenvolvimento é um processo mais abrangente e qualitativo do que o mero crescimento econômico, levando-se em conta variáveis não apenas econômicas, mas sociais, políticas e culturais. O desenvolvimento, enquanto conceito jurídico é diferenciado do conceito de crescimento econômico, tanto na Constituição como também nas normas do Direito Internacional (RISTER, 2007).



Desse modo, embora o desenvolvimento surja na Constituição em seu contexto econômico nele não se esgota, "já que o desenvolvimento há de ser buscado em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras" (TAVARES, 2011, p. 132).

É mister informar que o desenvolvimento deve ser visto como um dos objetivos fundamentais da República em conformidade com o art. 3º, II da Constituição Federal, não apenas como um meio para se obter outro princípio (TAVARES, 2011) e que o *direito ao desenvolvimento*, concebido no âmbito dos direitos dos povos, é reconhecido hoje "como inalienável e parte integrante dos direitos humanos fundamentais" (RISTER, 2007, p. 63).

A grande tarefa do Estado brasileiro, desse modo, é a superação de seu subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2010), consagrando o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental e fundamentando nesse objetivo, "a reivindicação do direito à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional" (RISTER, 2007, p. 265).

A superação de seu subdesenvolvimento, no entanto, deve ser vista como um processo de desenvolvimento *economicamente justo* que só pode ser alcançado mediante a adoção de políticas econômicas que visem realizar os princípios da ordem econômica previstos na Constituição; nesse sentido, "o desenvolvimento econômico a ser perseguido não consiste num processo totalmente livre ou sem limites, eis que existe uma conformação de tal processo, que deve ser extraída do texto constitucional" (RISTER, 2007, p. 43). Assim, o

Estado criado se constitui numa parceria para assegurar a persecução, dentre outros objetivos, do bem-estar, do desenvolvimento [...], da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna. (RISTER, 2007, p. 218).

Vê-se, assim, a partir da leitura constitucional, um desenvolvimento objetivo que pode ser entendido, segundo Carla Rister (2007), como uma utopia ou ideal a ser

atingido pela República e que deve orientar a formulação da legislação ordinária pela qual se pautarão políticas públicas que visem o desenvolvimento justo; além de um desenvolvimento subjetivo, considerando-se os agentes por eles responsáveis ou beneficiários do processo desenvolvimentista, isto é, um desenvolvimento individual ou de um grupo de agentes.

O aspecto objetivo do desenvolvimento, adequando-se ao conceito posto pelo Código de Defesa do Consumidor em seu art. 81, I, consiste assim num interesse difuso, uma vez que é "metaindividual disperso pela sociedade em estado fluido, que, em princípio, não está afeto a um grupo específico ou determinado [...] e, assim, não pode ser por ele captado ou apropriado de maneira individualizada (RISTER, 2007, p. 231).

3 A POLÍTICA FISCAL: UM DESENHO DO CRESCIMENTO INSUSTENTÁVEL DA DESPESA PÚBLICA

A política econômica surge vinculada à ideia de constituição econômica, que pode ser entendida num sentido material, enquanto estrutura econômica real, e num sentido formal, que pode ser considerada como "a parcela da Constituição que abriga e interpreta o sistema econômico (material), ou seja, que confere forma ao sistema econômico" (TAVARES, 2011, p. 77).

A política econômica é baseada em normas constitucionais programáticas e, como já abordado no tópico anterior, em vistas ao desenvolvimento nacional (BERCOVICI, 2010) e seus principais instrumentos são a política fiscal, que corresponde os gastos governamentais e a tributação, e a política monetária, conduzida pelo Banco Central, que determina a oferta de moeda e as condições financeiras das atividades econômicas (SAMUELSON Apud BERCOVICI, 2010).

Para os fins deste trabalho, daremos atenção a um dos instrumentos da política econômica: a política fiscal, sobretudo aquela que corresponde aos gastos

governamentais. Assim, em vista das normas constitucionais programáticas, há a necessidade de se refletir sobre o papel da despesa pública e política fiscal na consecução dos objetivos fundamentais (Art. 3º, CRFB, 1988).

Em qualquer escolha de modelo de desenvolvimento, a política fiscal está presente e tem importância no desempenho econômico. Nesse âmbito, segundo Joaquim Levy (2014) a "solidez fiscal é crucial para o Brasil enfrentar o novo ambiente global" (p. 2).

A política fiscal é relevante, primeiro, pelo fator de evolução da Dívida Pública em relação ao PIB; segundo, pelo fator da eficiência do gasto público; em seguida, pela pressão inflacionária; e por último, mas não menos importante, pela tributação (GIAMBIAGI & SCHWARTSMAN, 2014). Em vistas de nosso objeto de estudo, faz sentido comentar sobre os primeiro e segundo aspecto, que estão diretamente relacionados à despesa pública.

O primeiro aspecto é fundamental, pois tem grande importância nos orçamentos públicos futuros e encarga as próximas gerações, uma vez que a pressão sobre a dívida só ocorre em sucessivas políticas fiscais frouxas, ou seja, na existência de sucessivos *déficits* orçamentários; e, como bem observado por Krugman & Wells, "Nenhuma discussão de política fiscal é completa se não leva em conta as implicações de longo prazo dos *déficits* e *superávits* do orçamento público" (2007, p. 617).

A afirmação de Levy (2014) começa a fazer sentido quando se observa a trajetória da despesa primária brasileira, que subiu de um patamar de 14% do PIB em 1991 para 23% em 2013 (GIAMBIAGI & SCHWARTSMAN, 2014) e nos últimos anos, especialmente, a deterioração fiscal da economia brasileira se acentuou, chegando a uma dívida pública bruta de 74% do PIB, significativamente maior do que a média dos países emergentes e um resultado primário que "recuou de um *superávit* de 2,2% do

PIB em 2012 para *déficits* de 2,5% e 1,7% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente" (MESQUITA & SCHNEIDER, 2018, p. 51).

Ao segundo aspecto, igualmente o Brasil passa por sérios problemas, pois a qualidade do gasto público deixa muito a desejar¹. Enquanto a despesa primária subiu de 14% em 1991 para 23% em 2013, o investimento público do governo federal se manteve em mesma proporção no mesmo período, isto é, 1% do PIB (GIAMBIAGI & SCHWARTSMAN, 2014).

Além disso, a má alocação da despesa pública afeta diretamente as desigualdades sociais. Como foi observado por Medeiros & Souza (2013, p. 11), "as transferências de e para o Estado contribuem para cerca de um terço da desigualdade na renda familiar disponível no Brasil", de modo ao próprio Estado descumprir uma de suas normas constitucionais expressa no art. 3º, III da Constituição ("erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais").

Desse modo, com base em Giambiagi & Schwartzman (2014), Mesquita & Schneider (2018) e Menezes & Souza (2013), se observa que a política fiscal brasileira, desde a redemocratização, tem sido insustentável: o crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB não parou de crescer por um ano sequer, os *déficits* orçamentários começaram a ser regra nos últimos seis anos e, além de tudo isso, a qualidade do gasto não é satisfatória, beneficiando os cidadãos de rendas mais altas em detrimento dos mais pobres.

Sendo necessário para voltarmos à rota do desenvolvimento econômico, segundo Levy (2014), robustez fiscal: sustentabilidade nas contas públicas e controle da dívida pública, bem como melhoria na qualidade dos gastos governamentais.

¹ Assim, o documento "Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", do Banco Mundial (2017) onde se constatou que o Governo brasileiro gasta mais do que pode e gasta mal.

4 NOVO REGIME FISCAL: SUAS FACES E SUA IMPORTÂNCIA NO EQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Como demonstrado no tópico anterior, a histórica política fiscal frouxa do Estado brasileiro levou a um crescimento descontrolado das despesas primárias, má qualidade de alocação de recursos, sucessivos *déficits* e pressão sobre a evolução da dívida pública.

Nos últimos anos a economia brasileira passou por uma deterioração fiscal decorrente, *principalmente*, do aumento da despesa. Segundo Mesquita & Schneider (2018 p. 51), a recente recessão econômica e queda de receitas “apenas aceleraram um desequilíbrio [fiscal], cuja origem é a tendência histórica crescente do gasto público”, ou seja, a atual degeneração das finanças públicas se deu, primordialmente, não por uma queda da arrecadação, mas principalmente por uma política fiscal insustentável que vinha há muito dependendo do crescimento econômico para a saúde das finanças públicas brasileira.

Conforme Couri & Bijos, os *superávits* primários ocorridos na década seguinte da Lei de Responsabilidade Fiscal não representaram esforço fiscal propriamente dito, uma vez “que não estiveram ancorados na redução e racionalização da despesa pública, mas no aumento mais que compensatório da arrecadação durante o ciclo de crescimento da economia” (2016, p. 9).

É com base nesse crescimento explosivo dos gastos públicos que o Governo Federal aprovou em 2016 a Emenda Constitucional 95, que institui o Novo Regime Fiscal, limitando o crescimento da despesa primária à inflação do ano anterior por, no mínimo, dez exercícios financeiros. O Novo Regime Fiscal (NRF) faz parte de uma estratégia de ajuste fiscal gradual e de diminuição dos gastos públicos em relação ao PIB ao longo do tempo (MESQUITA & SCHNEIDER, 2018).

É preciso notar que, uma vez que o NRF é parte integrante de uma estratégia de diminuição dos gastos públicos em relação ao PIB e que limita os gastos primários à inflação do ano anterior, ele acaba tendo uma natureza anticíclica: em momentos de crescimento econômico haveria poupança e endividamento em um nível moderado, enquanto em momentos de recessão permitiria a geração de *déficits* primários sem comprometer a sustentabilidade fiscal do país (COURI & BIJOS, 2016). Esse efeito surge por que

se houver crescimento real da economia em determinado período, a tendência é que haja uma redução da despesa primária em percentual do PIB. Em adição, deverá haver um aumento da receita primária em percentual do PIB, tendo em vista que as receitas primárias (em especial a arrecadação tributária) tendem a responder de forma mais do que proporcional ao crescimento da atividade econômica. Como resultado, espera-se que, em momentos de crescimento, o país gere espaço fiscal suficiente para que, em momentos de recessão, a política fiscal possa ser utilizada para estimular a economia. (COURI & BIJOS, 2016, p.14).

É preciso informar que, embora até aqui tenha se mostrado benefícios e as justificativas da instituição do NRF, é um assunto demasiadamente controverso e que gerou grandes debates quando ainda era apenas uma Proposta de Emenda Constitucional. Ao passo que integrantes do governo alegavam que a proposta limitaria o crescimento explosivo dos gastos públicos brasileiros e daria sustentabilidade ao crescimento da dívida pública, a oposição alegava que o teto de gastos instituído levaria à falência dos serviços públicos prestados à população.

Porém, como Bittencourt & Silva mostram, as duas argumentações ou sofrem de invalidade ou são exageradas. Isso por que

o teto de gasto fixado não é tão inequívoco nem tão rígido quanto seus principais **DEFENSORES** alegavam como prova de sustentabilidade da dívida pública; por outro, diversos dispositivos resultantes da Emenda asseguram aberturas para gastos maiores do que os que resultariam na aplicação do mote geral de correção apenas pela inflação, tanto para as áreas sociais apontadas (como saúde e



educação), como para um vasto conjunto de outras possíveis naturezas de despesa. (2017, p. 7-8)

A primeira entre as aberturas para despesas além do teto está implícita no art. 106 do texto normativo. *In verbis*:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A partir desse artigo, é possível presumir que gastos financeiros (como os gastos a serviço da dívida pública, programas como FIES, investimentos de capital e etc.) podem crescer sem qualquer limite constitucional, uma vez que o NRF só ocorre nas despesas primárias da União. Nesse sentido, “basta que um desembolso seja classificado como ‘financeiro’ para que seja inteiramente excluído do seu âmbito de aplicação” (BITTENCOURT & SILVA, 2017, p. 22).

Além disso, vale ressaltar que a classificação do que é “gasto primário” e “gasto financeiro” é própria do Poder Executivo, que poderia encontrar, tendo por base essa prerrogativa, uma forma de ultrapassar o teto da despesa através de uma reclassificação entre o que seria “despesa primária” e “despesa financeira” (BITTENCOURT & SILVA, 2017).

As demais cláusulas de abertura estão postas, explicitamente, no art. 107, § 6º, que relaxa em muito o limite de gastos posto pelo art. 107, § 1º, II. Nesse sentido, transferências constitucionais, abertura de créditos extraordinários, gastos da Justiça Eleitoral para realização de eleições e aumento de capital em empresas estatais não dependentes não estão sob o Teto de Gastos.

Bittencourt & Silva (2017), inclusive apontam que o art. 107, § 6º, IV, que retira o aumento de capital em empresas estatais não dependentes da abrangência do teto de gastos, abre espaço para que o Poder Público possa realizar despesas além do

teto constitucional utilizando o aumento de capital como fachada para o repasse de alocações fiscais.

O outro ponto de relaxamento do teto está no art. 110 do texto normativo, onde o constituinte derivado resolveu dar um espaço especial aos gastos com saúde e educação, estabelecendo uma aplicação mínima constitucional no exercício financeiro de 2017 e que, a partir de 2018, crescerá conforme a regra do art. 107, § 1º, II. *In verbis*:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Dessa forma, em nenhum momento o NRF estabelece um teto para gastos em saúde e educação, mas sim um piso que crescerá de acordo com a inflação do ano anterior. Dessa forma, áreas como saúde e educação poderão crescer indefinidamente, ao contrário das demais despesas primárias.

Nesse sentido, o NRF acaba por deixar brechas para que o gasto público possa crescer acima da inflação, minimizando a sua promessa de conter o crescimento insustentável dos gastos públicos e, através do seu art. 110, minimizando seus efeitos negativos no que se refere aos gastos em saúde e educação.

Além disso, ao utilizar-se de termos específicos da legislação infraconstitucional, a EC 95/2016 permite que, por meio de alterações em normas hierarquicamente inferiores, gaste-se acima da inflação e esvazie sua pretensão constitucional, por mera reclassificação arbitrária de despesas dispostas em lei infraconstitucional (BITTENCOURT & SILVA, 2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal tem enorme importância na esfera social-econômica da população brasileira, exprimindo em seu art. 3º, II, o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República. A partir de uma leitura constitucional e de normas internacionais, conclui-se que o desenvolvimento é muito além do que um processo econômico, mas um direito coletivo e fundamental. Assim, uma vez que a República Federativa do Brasil deva garantir o desenvolvimento da nação, por meio de políticas públicas e direitos prestacionais, é necessário forte robustez fiscal e instituições que incentivem os agentes econômicos a investir e inovar.

Conclui-se, a partir da análise geral da deterioração fiscal da economia brasileira, que uma política de ajuste fiscal efetiva e de longo prazo deve ser realizada e que esta, não depende fundamentalmente de aumento de receita, mas de controle da despesa. Uma política fiscal de ajuste permite maior segurança aos agentes econômicos, diminui a pressão inflacionária e dá sustentabilidade ao crescimento da dívida pública.

É nesse sentido que o Novo Regime Fiscal demonstra importância no equilíbrio das contas públicas brasileiras, uma vez que limita o crescimento do gasto primário à inflação do ano anterior, sem comprometer gastos com saúde e educação, e dá ao Estado brasileiro a previsibilidade de um regime fiscal de natureza anticíclica para que possa reagir adequadamente às crises econômicas que venham a ocorrer no prazo dos vinte exercícios financeiros.

Vê-se, porém, que o Novo Regime Fiscal por si só não resolve o problema fiscal brasileiro, uma vez que ele próprio deixa várias brechas abertas para o crescimento dos gastos públicos além do teto instituído. Assim, é preciso encarar o Novo Regime Fiscal como uma reforma dentro de uma estratégia de contenção de



gastos maior, efetivada por um conjunto de reformas estruturais¹ para que se retorne a um contexto de saúde financeira do Estado.

Desse modo, embora não comprometa os gastos com saúde e educação, como os contrários ao teto afirmavam, não é suficiente para sanar os problemas estruturais da despesa pública brasileira e, por conseguinte, fazer o Brasil retornar à rota do desenvolvimento, sendo necessário ainda avançarmos numa série de profundas reformas de ajuste fiscal.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, G. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*. n. 105, p. 389-406, jan/dez. 2010.

BITTENCOURT, F. M. R.; SILVA, J. R. P. Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2017. 60p.

COURI, D. V.; BIJOS, P. R. S. Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2016. 18p.

GIAMBIAGI, F.; SCHWARTSMAN, A. **Complacência**: Entenda por que o Brasil cresce menos do que pode. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 272p.

KRUGMAN, P. R.; WELLS, R. Política Fiscal. In: _____. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 604-629p.

LEVY, J. V. F. **Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas ao crescimento**. 2014. Disponível em: <<http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2017/02/CAPITULO-5.pdf>>. Acesso em: 15/04/2019.

¹ Entre essas reformas poderíamos citar a reforma da previdência, uma vez que a previdência é o principal gasto do orçamento primário brasileiro, entre outras reformas de cunho macro e o microeconômico, apontados pelo próprio Governo Federal no relatório "*Reformas econômicas em 2016-2018 e Perspectivas para o próximo mandato presidencial*".



MESQUITA, M.; SCHNEIDER, P. O caminho para o reequilíbrio fiscal. In: PASTORE, A. C. **Como escapar da armadilha do lento crescimento**. São Paulo: Centro de debate de políticas públicas, 2018. 50-99p.

RISTER, C. A. **Direito ao Desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. 560p.

TAVARES, A. R. **Direito constitucional econômico**. Rio de Janeiro: Método, 2011. 263p.