



EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016: PROPÓSITO E CONSEQUÊNCIAS DO NOVO REGIME FISCAL

*Guilherme Helfenberger Galino Cassi¹,
Oksandro Osdival Gonçalves²*

RESUMO

A Emenda Constitucional 95, promulgada em dezembro de 2016, incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro o Novo Regime Fiscal. Com ele, as despesas primárias da União passam a ter um teto que deverá ser observado ao longo dos próximos vinte anos, cujo parâmetro são os gastos do exercício de 2016, reajustados ano a ano pela inflação. O ajuste fiscal tem por escopo garantir sustentabilidade à dívida pública federal, o que é notável, porém ao mesmo tempo arriscado, pois pode impossibilitar a União de, durante o período de sua vigência, cumprir adequadamente as prestações de sua competência e que são indispensáveis à sociedade. Alvo de várias críticas, a existência do Novo Regime Fiscal propicia, porém, um incentivo para uma gestão pública mais eficiente, a qual depende agora de vontade política. Ainda, ao se vislumbrar os efeitos da restrição orçamentária prolongados no tempo, supõe-se que o regime aprovado é mais um factóide econômico, para rápida recuperação de confiança do mercado, do que um programa de Estado a ser aplicado pelo prazo previsto na Emenda Constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Emenda constitucional 95. Novo Regime Fiscal. União. Despesas primárias. Eficiência.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment 95, promulgated in December 2016, incorporated the New Tax Regime into the Brazilian legal system. With it, the Union's primary expenditures now have a ceiling that need to observe, over the next twenty years, the parameter of the expenses of 2016, adjusted year by year by inflation. The scope of the fiscal adjustment is to ensure sustainability of the federal public debt, which is remarkable, but, at the same time, there is a risk that it will be impossible for the Union, during the period of its validity, to adequately fulfill the services within its competence that are are indispensable to society. Target of several criticisms, however, the New Tax Regime provides an incentive for more efficient public management, which now depends on political will. Still, when analyzing the effects of budget constraint prolonged over time, it is assumed that the approved regime is more an economic factoid, for a recovery of market confidence, than a State program to be applied for the term provided for in the Constitutional Amendment.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogado e professor universitário.

² Professor Titular na PUCPR. Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor pela PUCSP. Mestre pela PUCPR.

KEYWORDS: Constitutional amendment 95. New Tax Regime. Unity. Primary expenditure. Efficiency.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta um cenário de recessão econômica. O decréscimo do Produto Interno Bruto (PIB), o aumento do índice de desemprego, a redução da arrecadação federal e o incremento da dívida pública são algumas evidências do momento negativo.

Nessa linha, o PIB brasileiro decresceu 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016, vindo a apresentar leve retomada de 1% no ano de 2017 e de 1,1% no ano de 2018, o que demonstra que a recuperação é lenta e que os patamares de crescimento verificados antes da crise dificilmente serão restabelecidos. Não obstante, mesmo que verificado um aumento na produção, a população ainda sofre com a falta de empregos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 13,1% das pessoas economicamente ativas estão sem conseguir trabalhar³. Em termos proporcionais, o país hoje é o sétimo com mais desempregados no mundo⁴, com taxas de desemprego de 12,8% em 2017 e 12,5% em 2018, segundo a OIT – Organização Internacional do Trabalho, em seu relatório “Perspectivas sociais e de emprego no mundo – tendências 2018”⁵ a qual estima uma retomada lenta em 2019 e 2020.

Como se não bastasse, ao mesmo tempo em que a riqueza nacional diminui e o desemprego se avoluma, a arrecadação do Estado tem um decréscimo, o que também leva ao aumento da dívida pública. Em termos federais, o débito do Estado perante seus credores chegou a R\$ 3,87 trilhões no ano de 2018, alta de 8,9% em relação ao exercício anterior⁶. A arrecadação federal encerrou o ano de 2018 com o montante de R\$ 1,457 trilhão.

A proporção da dívida pública federal quando relacionada com o PIB chegou a 77% em 2018, um ponto fundamental para a atual falta de confiança dos agentes econômicos no mercado nacional e que representa um alto risco para a sustentabilidade das finanças públicas caso nos próximos anos continue a crescer na mesma proporção.

Esse quadro não é novo e nem desconhecido, tanto que, em 2016, o Governo Federal apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição que pretendeu criar, no âmbito da União, o denominado Novo Regime Fiscal (NRF). Diante do paradigma proposto, todos os entes que compõem a União Federal teriam, a partir de 2017, um teto limite para a realização das despesas primárias (que compreendem as despesas totais menos o montante destinado ao pagamento da dívida pública) que deverá ser observado pelo prazo de vinte anos. Tal teto terá por parâmetro o exercício de

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=20106&t=series-historicas>. Acessado em: 30 abril 2018.

⁴ AUSTIN RATING. **Desemprego no Brasil é o 7º maior do mundo em ranking com 51 países**. Disponível em: <http://www.austin.com.br/Midia/30-08-2016%20Desemprego%20no%20Brasil%20%C3%A9%20o%207%C2%BA%20maior%20do%20mundo%20em%20ranking%20com%2051%20pa%C3%ADses%20>. Acessado em: 30 abril 2018.

⁵ <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2018/lang-es/index.htm>, acessado em 25.05.2019.

⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública federal 2018**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acessado em: 25.05.2019.

2016 e a cada ano será reajustado pela inflação oficial. No período, se houver superávit na relação entre receitas e despesas, ele servirá para formação de poupança a fim de pagar a dívida pública.

A Proposta de Emenda à Constituição foi encaminhada ao Congresso Nacional e restou aprovada sem sobressaltos, vindo a ser tornar a 95ª Emenda à Constituição Federal de 1988. O Novo Regime Fiscal passou, a partir de dezembro de 2016, a fazer parte do quadro normativo nacional.

Sua existência, porém, não é incólume a críticas. Os questionamentos, que não são poucos, voltam-se a diversas frentes, desde o uso de arrocho fiscal como medida de combate à recessão, até os efeitos deletérios da restrição de orçamento aos programas e serviços públicos da União.

O que se percebe, portanto, é que estudos aprofundados sobre o tema, com análise de seus propósitos e consequências, são absolutamente necessários.

Posto isso, ao considerar que o ajuste fiscal já é uma realidade brasileira, o presente trabalho apresenta a estrutura da Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC 95), buscando articular, em conjunto, um raciocínio sobre o impacto do Novo Regime Fiscal à vida nacional.

O caminho proposto se inicia pela compreensão dos motivos que levaram à apresentação do Novo Regime Fiscal pelo Governo Federal e à análise pormenorizada dos dispositivos da EC 95.

Com o conhecimento da matéria, serão sistematizadas as críticas ao ajuste fiscal criado, bem como desenvolvida a maneira como o princípio da eficiência, diante da limitação de recursos, ganha novo significado na administração pública federal.

Ao final, realizado um paralelo com as medidas públicas tomadas às recessões econômicas de 1929 e de 2008, apresenta-se a hipótese de que o Novo Regime Fiscal, mais do que ser uma proposta de arrocho que irá limitar o orçamento federal pelos próximos vinte anos, é em verdade um factóide econômico, de caráter transitório, que visa recuperar a confiança imediata do mercado antes de ser complementemente modificado por nova e vindoura Emenda Constitucional.

Em consonância a essas notas introdutórias, a pesquisa vale-se de revisão bibliográfica para, a partir do método lógico-dedutivo, compreender os impactos dessa controversa ferramenta fiscal.

2. CRIAÇÃO E APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

Diante da recessão econômica que assola o Brasil nos últimos anos, o Governo Federal propôs a adoção de uma rígida medida de limitação dos gastos públicos com a justificativa de retomada do crescimento nacional. Tal proposta mais tarde veio a se concretizar na Emenda Constitucional 95.

Com início de negociações em junho de 2016, a novel Emenda teve origem em parecer elaborado pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento⁷, os quais, ao exporem motivos para essa mudança constitucional, defenderam que a União encontrava-se em situação de grave desequilíbrio fiscal e que caminhava para a insustentabilidade das contas públicas. Essa conjuntura não é fruto de uma única causa, mas de várias causas, como bem observado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em sua Carta de Conjuntura número 41, referente ao 4º Trimestre de 2018, em que elenca dentre as tais causas (i) o descontrole das contas públicas a partir de 2009, (ii) a ampliação da rede de proteção social depois da nova Constituição e (iii) acréscimos reais ao valor do salário mínimo.⁸

A raiz do problema, segundo o documento, seria o crescimento acelerado da despesa pública primária, a qual repetidamente aumentou acima da inflação. Nesse sentido, ao evidenciar o cenário, exemplifica que no período entre 2008 e 2015 a despesa primária aumentou 51% acima da inflação, ao passo que a receita evoluiu apenas 14,5%. Essa discrepância teria feito com que o endividamento público federal, que em termos brutos era de 51,7% do PIB em 2013, passasse a 67,5% em 2016, em uma razão que ultrapassaria a proporção de 80% nos próximos anos. Para o ano de 2016, por exemplo, a ausência de recursos frente às despesas seria a causa do déficit público estimado em R\$ 170 bilhões de reais (o número final foi R\$ 155,6 bilhões de reais⁹).

Para o citado parecer, o desarranjo fiscal seria a causa ainda de maiores ônus à nação, como, por exemplo, a perda de confiança dos agentes econômicos (com consequentes baixos investimentos), altas taxas de juros e a pífia geração de empregos. Por tais razões, um projeto de reequilíbrio fiscal deveria ser imediatamente aprovado e aplicado com o intuito de reverter o quadro de recessão em médio e longo prazo.

A solução apresentada foi a criação do chamado Novo Regime Fiscal (NRF), o qual deveria ser incorporado ao ordenamento jurídico mediante emenda constitucional. Com ele, as despesas primárias da União passariam a ter um teto, equivalente ao ano de 2016, reajustadas ano a ano pela inflação.

Deste modo, pelo prazo de vinte anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual da União se valeriam do orçamento do ano anterior, reajustado conforme o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), para estabelecer o teto de gastos públicos da União. Em consequência, o aumento das despesas deixaria de estar vinculado aos incrementos, por exemplo, de receita ou do PIB, que são cíclicos (têm altas e baixas), para manter-se atrelado à inflação (desatando a relação entre ciclos econômicos e investimentos). Concomitantemente a essa limitação, o NRF também é baseado na desvinculação dos gastos em algumas áreas, como em saúde e educação, os quais, no caso da União, deixariam de representar percentuais obrigatórios da receita. No caso, a educação está inserida no âmbito das chamadas despesas primárias,

⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de motivos interministerial nº 00083/2016 MF MPDG**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acessado em: 30 abril 2018.

⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. SCHETTINI, Bernardo; PIRES, Gustavo M. V. **Gastos com pessoal no contexto do Novo Regime Fiscal: algumas simulações para o Poder Executivo Civil**. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181129_cc41_nt_gastos_com_pessoal_no_contexto_da_ec95.pdf. Acessado em 25.05.2019.

⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Setor público registrou déficit primário de R\$ 155,8 bilhões em 2016**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/en/#!/c/noticias/48>. Acessado em: 30 abril 2018.

justamente aquelas afetadas pelo NRF, em outros termos, o sistema atual impede que sejam realizados gastos adicionais com educação o que, em certa medida, está no epicentro das medidas adotadas em 2019 que levaram ao corte de uma parcela do orçamento para Universidades públicas federais.

Segundo a expectativa do Governo Federal, em épocas de maior bonança econômica o excedente de receita frente às despesas formará uma maior poupança ao Estado, ao passo que em momentos de recessão tão somente promoverá menores superávits, sem perigo de maior endividamento público.

A proposta de emenda à Constituição Federal (PEC) foi apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, tendo início de tramitação ainda em junho de 2016 na Câmara dos Deputados, onde recebeu o número de ordem 241.

A então PEC 241 teve tramitação especial e acelerada na Câmara dos Deputados, controlada em sua maioria pelo bloco político formado pelo novo governo. Não obstante alguns entraves, a Proposta, após semanas de debates, foi aprovada em dois turnos no Plenário e seguiu ao conhecimento do Senado Federal.

Ao chegar ao Senado, local também com amplo apoio ao governo federal pós impeachment, a PEC foi numerada como 55/2016 e encaminhada primeiramente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual em alguns dias foi aprovada. Mesmo destino recebeu junto ao Plenário, visto que, muito embora tenha sido objeto de várias emendas, restou aprovada sem modificações ao texto da Câmara.

Em 16 de dezembro de 2016 o Presidente do Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 95.

3. ESTRUTURA DO NOVO REGIME FISCAL

A alteração perpetrada pela EC 95 adicionou os artigos 106 a 114 ao Título X da Constituição Federal, parte em que se encontra o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).¹⁰

Definida por cinco segmentos que dão o contorno ao ajuste fiscal pretendido, a EC 95 tem a seguinte estrutura: (a) a quem o teto fiscal se aplica, (b) a base de cálculo e a forma de reajuste das despesas públicas, (c) exceções à limitação das despesas, (d) penalidades pelo descumprimento e (e) disposições complementares.

Ao se partir dessa estrutura, foi criado, em acordo com o novo texto constitucional, o chamado Novo Regime Fiscal (NRF), o qual tem aplicação direta aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Quando se fala em União, estão englobados os três poderes e seus respectivos órgãos. Para o Poder Legislativo, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União; para o Poder Judiciário, todos os tribunais superiores e demais tribunais regionais das justiças do trabalho, eleitoral, federal e militar controlados pela União, mais o Tribunal de Justiça do Distrito Federal; em relação ao Poder Executivo, todos os seus órgãos, como Ministérios, e também a dotação orçamentária para

¹⁰ A incorporação dos novos dispositivos ao ADCT deve-se ao fato de que, conforme destacado na proposta legislativa, o ajuste fiscal não se trata de uma medida perene, mas sim temporária (vigência de vinte anos).

investimentos e financiamento de programas e serviços públicos; por fim, ainda dentro do Executivo, há menção expressa aos orçamentos do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.¹¹

Em face da mudança apresentada pelo NRF, a partir do ano de 2017 as despesas primárias dos referidos entes passaram a ter um teto, o qual, se não observado em determinado exercício financeiro, gerará restrições aplicadas no exercício financeiro seguinte.

Para entender a nova sistemática, parte-se da ideia de que “despesa pública” é, junto com as receitas, sempre componente do orçamento do Estado ou de outra pessoa jurídica de direito público, e se perfaz no conjunto de despesas, a qualquer título, necessária a saldar os gastos legais para a realização de serviços públicos¹². A tal título enquadram-se, por consequência, todos os gastos, como investimentos, pagamento de dívidas, remuneração de servidores, entre outros.

Já o conceito de despesa “primária”, previsto na Emenda Constitucional 95/2016, é mais restrito, e refere-se a todos os gastos dos entes públicos (especialmente o Executivo) menos a parcela que serve ao pagamento de juros da dívida pública.¹³

A ideia de despesa primária deve ser encarada junto ao conceito de receitas primárias, que são aquelas advindas de tributos, concessões, dividendos, etc., mas que excluem as receitas ditas financeiras, que surgem de um endividamento do Poder Público com alguém (não primárias)¹⁴. Assim, receita primária corresponde aos recursos amealhados pela União que não geram, em contrapartida, uma obrigação financeira sua perante terceiros. A dedução das despesas primárias do montante que compõe as receitas primárias resulta no conhecido superávit primário. A consequência dessa leitura é que um dos principais escopos da EC 95 é, ao limitar as despesas públicas primárias, justamente aumentar o superávit primário, cuja serventia é quitar a dívida pública da União.

Como já mencionado, o reajuste do teto às despesas federais será realizado com uso da inflação do ano anterior ao da elaboração orçamentária, especificamente o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), constatado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para o primeiro ano (2017) o texto constitucional prevê o reajuste de 7,2% (correspondente à inflação já verificada), sendo que para cada ano a contar de 2018, deverá se partir do montante das despesas primárias pagas do exercício anterior, incluídos os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário para, com a

¹¹ Ficam, por consequência, excluídos da abrangência na nova disposição constitucional os demais entes federados e seus órgãos, para os quais – apesar da grave situação fiscal em que alguns se encontram – não há imposição da nova limitação de despesas além daquelas já presentes na legislação infraconstitucional. Nota-se que durante a tramitação da PEC 241 perante a Câmara dos Deputados houve a tentativa de apensá-la à PEC 254/2016, cujo teor prevê a fixação de limite máximo para as despesas das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal da mesma forma que previsto ao orçamento da União. Tal requerimento, porém, foi negado, sob a justificativa de que as propostas se encontravam em momentos diferentes de tramitação.

¹² JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 201.

¹³ PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF** – 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 117.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)** – 6ª Edição, p. 52

aplicação do IPCA constatado entre os meses de julho a junho do ano referência, se chegar ao limite que os Poderes e entidades mencionadas na Emenda Constitucional poderão gastar no período subsequente.¹⁵

À título ilustrativo, sabe-se que a Lei Orçamentária Anual traz consigo o detalhamento do volume de recursos que serão destinados aos programas do Governo Federal e aos órgãos componentes dos demais Poderes da União. No caso do ano de 2016, a Lei Orçamentária Anual (Lei Federal 13.255/2016) previu o orçamento fiscal e da seguridade social total de R\$ 2.953.546.387.308,00 (dois trilhões, novecentos e cinquenta e três bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, trezentos e oitenta e sete mil e trezentos e oito reais), com despesas em igual montante. Desse volume, por exemplo, os recursos para custeio das despesas do Poder Legislativo federal foram distribuídos da seguinte forma¹⁶:

Tabela 01

CÂMARA DOS DEPUTADOS	R\$ 5.275.769.027
SENADO FEDERAL	R\$ 3.893.751.426
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	R\$ 1.823.143.480
TOTAL	R\$ 10.992.663.933

Quando se analisa o orçamento do Legislativo nos últimos anos, verifica-se uma constante volatilidade, na medida em que aumenta e diminui, em maior ou menor grau, conforme discricionariedade dos responsáveis do Executivo, que elaboram o planejamento de contas, e dos legisladores, que o aprovam¹⁷. Com o novo texto constitucional, porém, a partir do ano de 2017, as despesas, no caso do Legislativo federal, encontraram um teto, que é justamente o orçamento de 2016, reajustado no primeiro ano pelo percentual de 7,2%, e nos exercícios seguintes pelo IPCA. Ter-se-á, a partir na nova Emenda, um caráter menos discricionário à elevação das despesas, de modo que cada um dos entes afetados terá que organizar o seu funcionamento em acordo com os recursos disponíveis.

O arrocho proposto pela EC 95 se aplica também aos chamados créditos suplementares, aqueles destinados a reforçar a dotação de recursos caso a previsão inicial se mostre insuficiente para execução do orçamento¹⁸. Conquanto autorizados a constar na Lei Orçamentária Anual pelo artigo 165, §8º, da Constituição Federal, tais créditos, a partir da nova Emenda, não podem extrapolar o teto de despesas primárias. A mesma

¹⁵ Para o orçamento do ano de 2017 o próprio texto constitucional determina a utilização das despesas primárias, mais os restos a pagar e todas as demais despesas que afetaram o resultado primário de 2016 e aplicação do reajuste de 7,2%, aplicando-se o IPCA constatado até junho de 2017 para realização do orçamento de 2018.

¹⁶ BRASIL. **Lei Federal 13.255/2016** - Anexo III. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/Anexo/ANL13255Volume-III.pdf. Acessado em: 30 abril 2018.

¹⁷ Por exemplo, diante do arrocho econômico, a LOA de 2016 prevê um orçamento menor ao Legislativo do que a LOA de 2015.

¹⁸ JUND, **Op. cit.**, p. 139

restrição também se aplica aos créditos especiais, voltados para quando se precisa atender despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.¹⁹

Uma das ferramentas propostas pelo NRF para equilibrar o orçamento público é a possibilidade de compensação de despesas entre os Poderes e órgãos. Isso significa que, conforme previsão da EC 95, pode ocorrer a diminuição de recursos de um ente em determinado período para que outro seja privilegiado com um aumento proporcional de recursos, de modo que o montante global permaneça dentro do teto. Tal hipótese aconteceria, por exemplo, se para determinado exercício, ao invés de se corrigir e aumentar os recursos destinados ao Ministério Público da União, eles fossem diminuídos, isso para que o montante destinado à Defensoria Pública da União fosse majorado acima da inflação – mantendo-se o todo dentro do limite imposto.

Apesar de potencialmente temerária, tal possibilidade pode ser realizada em duas situações. A primeira, conforme prevê o texto constitucional, nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, porém tão somente com a redução de despesas do Poder Executivo, no percentual máximo de 0,25%, para acréscimo de limites a outros dos entes atingidos. Nesse caso mostra-se possível diminuir os recursos do Executivo para aumentar despesas, por exemplo, do Legislativo ou do Judiciário. A segunda autorização aventada diz respeito a todos os demais entes atingidos pelo NRF, com exceção do Poder Executivo. Por essa previsão, que não se submete a limitação temporal de exercícios, poderá haver compensação entre os diferentes órgãos elencados na Emenda Constitucional, de modo a aumentar a possibilidade de despesas de um em detrimento de outro. Cria-se, assim, um sistema de balanceamento orçamentário para impedir que os gastos públicos possam ser elevados.

O problema dessa previsão é que, ao se valer do exemplo anterior, diminuídos os recursos do Ministério Público, eles não poderiam ser recompensados em um exercício seguinte, pois, novamente, deveriam ser reajustados pela inflação. Como prevê a própria EC 95, os limites de orçamentos de cada órgão são individualizados e somente corrigidos pelo IPCA, ao ponto que permitir o balanceamento geraria um contrassenso.

Outro apontamento sobre a forma de reajuste das despesas primárias é o flagrante congelamento das despesas públicas em termos reais pelos próximos vinte anos, prazo previsto pelo Novo Regime Fiscal para acerto das contas públicas. Conquanto haja o aumento nominal dos valores destinados a cada um dos entes da União, tal crescimento será fictício, na medida em que, corrigido pela inflação, haverá apenas manutenção do valor monetário já existente. Tal fato é certamente a maior crítica à Emenda Constitucional 95/2016 e seus efeitos, pois, mantida a razão de correção pelo IPCA, o valor das despesas públicas permitidas para o ano de 2036 será, em termos reais, o mesmo de 2016, isso mesmo diante do certo aumento de demanda, por exemplo, para gastos previdenciário, educacionais, dentre outros. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em estudo de agosto de 2018, apontou as implicações do NRF para o financiamento da educação, alertando para o seu impacto principalmente sobre os municípios, em razão da partilha dos recursos, das competências concorrentes e do pacto federativo. O referido estudo afirma que houve mudança no financiamento da educação pública porque passou a ficar desacoplado do ciclo econômico e passou a ser

¹⁹ **Idem**

limitada pelas despesas do exercício anterior, corrigidos pelo IPCA, ou seja, um novo *funding* do nível de ensino.²⁰

A fim de mitigar o engessamento do teto imposto pelo Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional é dotada de um dispositivo que permite ao Presidente da República, a partir do décimo ano de vigência do NRF, propor projeto de Lei Complementar que venha a alterar o método de correção dos limites à despesa primária. Poderá o Chefe do Executivo propor, por exemplo, a variação do teto conforme aumento de receita, ou mesmo utilizar uma inflação projetada, entre outros parâmetros que melhor reflitam o momento econômico da nação.²¹

O terceiro ponto da estrutura da EC 95 diz respeito às exceções ao NRF, pois não são todas as despesas tidas como primárias que submetem à limitação do ajuste fiscal. Segundo o texto constitucional, não se incluem na base de cálculo de reajuste e, portanto, não se submetem aos limites impostos os seguintes itens do orçamento:

(a) transferências constitucionais que a União deve realizar aos demais entes da Federação, como participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, ou mesmo distribuição de tributos arrecadados;

(b) abertura de crédito extraordinário para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública;

(c) despesas da Justiça Eleitoral com eleições; e

(d) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Caso, observadas as exceções acima, o Poder ou órgão atingido pelo NRF não cumpra a obrigação de limitar as suas despesas, sofrerá sanções de redução orçamentária, as quais permanecerão até que o teto constitucional seja novamente respeitado. Trata-se de um mecanismo normativo que, além de estabelecer a ordem para a gestão consciente dos entes da União, também comina uma consequência para a hipótese de não obediência, seja volitiva ou não. Tais penalidades, que são apresentadas pela EC 95, podem ser sintetizadas no seguinte quadro:

TABELA 02

ENTIDADE	SANÇÃO	EXCEÇÃO
Todas	Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de	Concessões derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da EC 95

²⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública**. BASSI, Camillo de Moraes. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8692/1/td_2407.PDF. Acessado em 25.05.2019

²¹ Segundo o novo texto constitucional, a alteração do método de correção poderá ser realizada apenas uma vez por mandato presidencial, a partir do décimo ano do Novo Regime Fiscal.

	servidores e empregados públicos e militares	
Todas	Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa	
Todas	Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa	
Todas	Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título	Salvo reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios
Todas	Realização de concurso público	Salvo reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios
Todas	Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros do Poder ou órgão	
Todas	Criação de despesa obrigatória	
Todas	Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação	Ressalva à observância do pagamento do salário mínimo, se reajustado acima da inflação
Todas	Impossibilidade de revisão anual da remuneração ou subsídio dos servidores públicos	
Poder Executivo	Criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções	
Poder Executivo	Concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária	

Sobre as sanções, vale destacar que elas, primeiramente, não serão aplicadas isoladamente, isto é, para o Poder ou órgão que descumprir o NRF haverá a cominação combinada de todas as limitações acima descritas. Mais do que isso, deixa claro o texto constitucional que tais hipóteses não se organizam em um rol exaustivo, ao passo que, além delas, é possível a aplicação de outras restrições que, em conjunto, levem ao equilíbrio fiscal. Sua amplitude é tão extensa que sequer a análise de propostas legislativas que venham a confrontar as sanções impostas pela não observância no NRF são permitidas.

Passado esse segmento, a EC 95 destina atenção a uma das mais profundas mudanças na estrutura constitucional então vigente, que é a modificação das regras para os investimentos em saúde e educação.

No que tange à saúde, vale lembrar que a redação original da Constituição de 1988 não estabelecia a aplicação, pela União, de um percentual mínimo do orçamento, o que somente veio a ser incorporado ao texto legal com a Emenda Constitucional 29/2000. No entanto, enquanto os Estados e Municípios passaram a ter um percentual fixo de suas arrecadações destinadas à saúde, em relação à União esse parâmetro ficou relegado a Lei Complementar, a qual somente veio a ser promulgada em janeiro de 2012 (Lei Complementar 141). Tal legislação, porém, rapidamente veio a se tornar inócua frente à aprovação, no ano de 2015, da Emenda Constitucional 86, com a qual a União ficou obrigada a aplicar em saúde um percentual anual não inferior a 15% de sua receita corrente líquida.²²

²² A Emenda Constitucional 86/2015 previu um aumento progressivo do comprometimento das receitas líquidas da União com o campo da saúde. Para o primeiro ano de aplicação após a promulgação da EC, seriam destinados recursos no percentual de 13,2% os quais cresceriam anualmente até que, no quinto exercício financeiro subsequente, fosse atingido o percentual de 15%. A Emenda Constitucional 95/2016 revogou o dispositivo da citada Emenda que previa o aumento paulatino, de modo que, já ao ano de 2017, será aplicado o percentual de 15%.

Em acordo com a EC 95, para o ano de 2017 a Lei Orçamentaria Anual ainda destinou à saúde recursos correspondentes a 15% da receita corrente líquida da União, porém, a partir do ano de 2018, o montante passou a ser corrigido na forma das demais despesas, isto é, reajustado conforme a inflação apurada até o mês de junho do exercício financeiro anterior. Assim, segundo o Portal da Transparência da CGU²³, tem-se a seguinte distribuição orçamentária para saúde:

2017	120,36 bilhões
2018	121,86 bilhões
2019	122,60 bilhões

Já em relação à educação, a Constituição Federal, desde sua redação original, obriga a União a destinar anualmente nunca menos do que 18% de suas receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, assim como para a saúde, a EC 95 prevê a desvinculação dos recursos à educação das receitas da União, ao passo que, mantida a regra para o ano de 2017, a partir de 2018 os investimentos foram limitados pelo reajuste inflacionário do período, tal qual preconiza o NRF. Assim, segundo o Portal da Transparência da CGU²⁴, tem-se a seguinte distribuição orçamentária para a educação:

2017	115,11 bilhões
2018	114,31 bilhões
2019	117,10 bilhões

A limitação às despesas com saúde e educação abrange inclusive as emendas parlamentares propostas pelos congressistas ao projeto de Lei Orçamentária encaminhado anualmente pelo Poder Executivo, de modo que, mesmo diante da EC 86 e da criação do chamado “orçamento impositivo”, a obrigatoriedade de execução de despesas naquelas áreas deverá seguir a correção prevista no NRF. Dessa forma, o Estado brasileiro passou a ter um fundamento constitucional de austeridade fiscal para justificar possíveis restrições de recursos para áreas associadas, por exemplo, a implementação de direitos fundamentais. Assim, saúde e educação, embora inscritas nos capítulos dos direitos fundamentais e sociais, passam a poder sofrer restrições baseadas na escassez de recursos no orçamento em função de uma crise econômica que já dura alguns anos.

Por fim, a EC 95 traz em seus textos algumas disposições complementares e que servem de suporte à aplicação do NRF tal qual pretendida pelo Governo Federal.

A fim de dar segurança jurídica às atividades da União, especialmente frente aos danos causados aos servidores e demais destinatários das receitas que serão suprimidas frente ao NRF, há previsão expressa de que as novas normas “não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário”, criando, assim, um bloqueio constitucional a eventuais reclamações contra a aplicação do NRF pelo Estado.

²³ <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019>. Acessado em 25.05.2019

²⁴ <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>. Acessado em 25.05.2019

Ainda, toda e qualquer proposta legislativa, inclusive medida provisória, que crie ou altere despesa obrigatória, deverá ser acompanhada de estimativa de seu impacto ao erário, de modo que, uma vez aprovada, não venha a extrapolar os limites impostos pelo NRF.

Com essa estrutura normativa, pretende a Emenda Constitucional 95/2016 diminuir, a longo prazo, o sucessivo endividamento da União frente ao PIB nacional, e com isso promover a retomada do crescimento econômico, dessa vez de maneira sustentável.

4. CRÍTICAS AO NOVO REGIME FISCAL

A EC 95, desde o momento em que ainda se encontrava na forma de proposta legislativa, tem sido alvo de severas críticas em razão dos possíveis efeitos deletérios que a limitação das despesas primárias poderá causar à atividade do Estado frente à população.

Como mencionado, a partir do ano de 2017 as despesas primárias da União (despesas que excluem o pagamento da dívida pública) não poderão ultrapassar o montante gasto no exercício financeiro anterior, sendo tão somente corrigidas pela inflação do período. Isso significa que os gastos com, por exemplo, investimentos em infraestrutura, prestação de serviços públicos e contratação de mais pessoal estarão limitados, em termos reais, ao montante do ano de 2016, na medida em que a inflação serve tão somente para corrigir o valor aquisitivo da moeda. Deste modo, haverá apenas crescimento nominal, nunca real.

Essa prospecção é objeto de críticas uma vez que a sociedade brasileira é composta em sua grande maioria por uma população pobre ou muito pobre, altamente dependente de serviços públicos. Se hoje a prestação estatal não é suficiente para prover as necessidades básicas dos cidadãos, há vários questionamentos sobre se NRF não acarretará um grande retrocesso aos avanços sociais até hoje conquistados sob a justificativa de um ajuste fiscal.

O que se questiona é que, ao se partir da ideia de que a pobreza e a desigualdade social podem ser corrigidas com investimento público maciço, especialmente em áreas essenciais, como saúde e educação, a EC 95 vem a restringir essa possibilidade. Ao se considerar que as despesas efetivadas no ano de 2016 sabidamente não foram suficientes para promover em completude o Estado de Bem-Estar social quisto pela Constituição Federal de 1988, provavelmente também não o serão com a manutenção real do mesmo orçamento para o longo dos próximos vinte anos.

Ademais, ainda que hoje o país se encontrasse em um cenário de pleno atendimento às necessidades sociais, com o passar do tempo haverá pressão por mais serviços. Nos próximos vinte anos a população irá aumentar, ao mesmo tempo em que, seguida a tendência atual, irá envelhecer, alargando nesse caso o topo da pirâmide etária nacional e exigindo mais prestações relativas à, por exemplo, seguridade social (demandando mais despesas ao Estado).

Alguns estudos já elaborados sobre o NRF vislumbram os possíveis efeitos dessa contenção de despesas à sociedade brasileira. Com eles é possível ter uma percepção

de como, mantidas as bases atuais de gestão pública, será o futuro da prestação estatal nacional diante do arrocho fiscal.

Primeiro exemplo é Nota Técnica elaborada por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – sobre as possíveis consequências à área da saúde²⁵. O trabalho parte da conhecida premissa de que a melhora no atendimento público de saúde depende de investimentos robustos, especialmente quando se visualiza a crescente demanda brasileira que não é atendida. Objeto e sucessivas emendas constitucionais, o orçamento da área sofreu diversas alterações desde a promulgação da Constituição em 1988, tanto que a mais recente havia sido a EC 86, a qual atrelou o investimento da União no segmento à sua receita líquida – já diminuindo os recursos de 2016 frente aos do ano anterior.

Conforme o citado estudo, se a EC 95 vigorasse desde 2003, até 2015 a limitação do orçamento geraria uma perda de R\$ 257 bilhões de reais às ações e serviços públicos de saúde. Se em 2015 os investimentos corresponderam a 1,69% do PIB, sob a nova lógica teriam sido iguais a 1,01% do PIB.²⁶

Na mesma linha, entende-se que a redução de gastos públicos em saúde resulta em redução no número de profissionais e o fechamento de unidades de atendimento, levando à diminuição da efetividade dos programas e aumento da incidência de doenças, cujo cenário, a longo prazo, geram efeitos negativos à própria economia.²⁷

Outra preocupação é a projeção de receitas futuras diante da aplicação da EC 95 quando comparadas ao cenário existente com a EC 86. Isso porque, com o novo texto constitucional, até 2036 poderá o setor deixar de receber até R\$ 743 bilhões de reais²⁸. A retenção ganha ainda mais vulto quando se prospecta o crescimento da população brasileira no período, a qual deverá chegar a 226,9 milhões de pessoas no último ano do NRF. Nesse caso, o investimento *per capita*, que em 2016 foi de R\$ 519,00, passará, em 2036, a ser R\$ 441,00.

Pesquisadores do IPEA, em outra Nota Técnica, também avaliaram os impactos no NRF sobre a política de assistência social no Brasil²⁹. O estudo, ao partir da premissa de que os recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário sofrerão contenção na exata medida proposta pela EC 95³⁰, chegou à conclusão de que no ano de 2017, o orçamento para as políticas foi reduzido em aproximadamente R\$ 6 bilhões, isto é, 8% menos que o exercício anterior³¹. Ao longo dos vinte anos propostos para o NRF, a perda do Ministério responsável pela assistência social no Brasil será de R\$ 868 bilhões

²⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**, p. 5. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589. Acessado em: 30 abril 2018.

²⁶ *Ibidem*, p. 9

²⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?**. 2016, p. 12. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7266/1/NT_n26_Disoc.pdf. Acessado em: 30 abril 2018.

²⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Os impactos da saúde...**, p. 13

²⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acessado em: 30 jan 2017

³⁰ Relembrando que é o resultado de todo o Poder Executivo deve respeitar o teto do Novo Regime Fiscal, ao ponto que internamente os recursos podem ser alocados com majoração ou redução a diferentes pastas.

³¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O novo regime fiscal...** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>, p. 13. Acessado em: 30 abril 2018.

de reais³². Destaque é feito à projeção de que, a partir de 2026, a evolução do orçamento destinado à assistência social não será suficiente sequer para pagar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) à população vulnerável, tornando inviável a realização desse compromisso constitucional.³³

No que diz respeito ao campo da educação, estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos – DIEESE – detalha que se o NRF tivesse sido aplicado entre os anos de 2002 e 2015, o equivalente a R\$ 377,7 bilhões teriam deixado de ser investidos no segmento³⁴. Na mesma linha, há estudo que prevê que, com o NRF, o percentual constitucional de aplicação de 18% da receita na educação cairá sistematicamente até o ano de 2036. Nesse sentido, mantendo-se uma previsão de aumento de crescimento gradual ao longo dos anos, em 2026 será destinado ao segmento 14,4% da receita, ao passo que em 2036 será 11,3%.³⁵

Tais considerações levam ao questionamento sobre até que ponto o NRF poderia ter sido incorporado ao ordenamento jurídico como Emenda Constitucional, especialmente por, diante da diminuição dos orçamentos, acarretar a estagnação e até supressão do atendimento a direitos sociais. Nesse sentido, há linha doutrinária que entende os direitos sociais como direitos individuais do homem, tanto que, uma vez realizados, compõem um núcleo que perfaz a essência da dignidade humana³⁶. A diminuição das prestações sociais, por sua vez, violaria o princípio da proibição do retrocesso, vedada pela Constituição Federal³⁷. Diante das consequências do NRF à execução das tarefas do Estado ao longo dos anos, há entendimento de que a proposta sequer deveria ter sido analisada pelo Congresso Nacional, por violação do citado princípio.³⁸

Dados tais consequências, há pesquisas que defendem que a aprovação do NRF representa a suspensão do projeto do constituinte de 1988, visto que, com as restrições, não será permitida a expansão ou mesmo manutenção das políticas públicas hoje existentes³⁹. Considerada a limitação dos gastos públicos às despesas primárias, mas não ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública federal, há um privilégio aos credores rentistas em sacrifício da sociedade brasileira dependente da atuação estatal⁴⁰. Tal cenário pode fazer, inclusive, com que dívida pública se avolume ilimitadamente nos próximos anos, algo verificado em outros países que adotaram técnica semelhante.⁴¹

³² *Ibidem*, p. 13

³³ *Ibidem*, p. 16

³⁴ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acessado em: 30 abril 2018.

³⁵ DWECK, Esther, ROSSI, Pedro. Impacts of the new fiscal regime on health and education. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2016, vol.32, n.12, dez. 2016, p. 10.

³⁶ SARLET, Ingo W. **Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais**. In: *Direitos fundamentais sociais* (Org. CANOTILHO, J. Gomes et. al.). 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 69.

³⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 60. § 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais.

³⁸ VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. **As inconstitucionalidades no “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Núcleo de Estudos e Pesquisas de Consultoria Legislativa. Boletim 53, nov. 2016. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525609/Boletim_53_RonaldoJorgeJr.pdf?sequence=1. Acessado em: 30 abril 2018.

³⁹ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 262.

⁴⁰ *Ibidem*, 265.

⁴¹ *Ibidem*, 261.

Outra linha de crítica é a contra a premissa de que a saída da recessão econômica brasileira depende da adoção do rígido arrocho fiscal promovido pela EC 95. Nesse sentido, defende-se que a premissa do Governo Federal, ao prospectar que o aumento do superávit primário levará ao aumento de confiança, maiores investimentos privados e conseqüentemente redução das taxas de juros, estimulando a economia, é uma falácia. Sob esse ponto de vista, o NRF não atingirá seu escopo porque a economia brasileira é altamente arraigada à cultura de altos juros e de grandes rendimentos aos investidores⁴². Nesse sentido, a história nacional demonstrou que maior confiança não se traduz necessariamente em mais conforto e diminuição do retorno financeiro aos rentistas, mas sim o contrário (o que acontecerá novamente mesmo diante do ajuste fiscal).

Ademais, a própria argumentação de que o Estado brasileiro gastou mais do que deveria nos últimos anos seria falsa. Se existiram investimentos foi para a realização do Estado de bem-estar social pretendido pelo constituinte de 1988, da mesma forma que outros países, ditos desenvolvidos, fazem cotidianamente. Em igual sentido, nações como Finlândia e França gastam grande percentual de seus recursos, quando comparados com o PIB, com a prestação de serviços públicos de qualidade⁴³, não sendo a prática apontada, por isso, como causa para recessão econômica.

Acrescente-se que a opção pela limitação às despesas públicas é um contrassenso ao entendimento, atribuído a John Keynes, de que o gasto público é a principal ferramenta para dinamização da economia, mesmo que isso venha a acarretar déficit fiscal (prática adotada, por exemplo, à Grande Depressão de 1929). Desse modo, em tempo de recessão, cabe justamente ao Estado agir para aquecer a economia e assumir a vanguarda no que diz respeito a investimentos. Iniciado o período de crescimento econômico, aumenta-se a arrecadação do Estado e a dívida contraída tende a estagnar.⁴⁴

Portanto, ao se divorciar da lógica keynesiana de que em tempos de crise o Estado deve intervir mais fortemente na economia, sobretudo com investimentos em infraestrutura, há expectativa de que o sacrifício ora imposto à sociedade brasileira não traga os efeitos propagados pelo Governo Federal.⁴⁵

Por derradeiro, vale frisar que o método adotado pelo NRF no Brasil não encontra equivalente em outros países do mundo. Nações como Holanda, Suécia e Finlândia estabeleceram limites para o crescimento dos gastos públicos com sucesso, porém as regras foram bastante diferentes do exemplo nacional⁴⁶. Em primeiro lugar fala-se do prazo, geralmente de quatro anos o que demonstra o caráter transitório das medidas. Ademais, nenhum dos países estabeleceu crescimento real zero, tal como acontece no caso brasileiro.

⁴² SENADO FEDERAL. **A PEC 241 é a única saída para a crise fiscal?** Argumentos a favor de uma alternativa socialmente mais justa e economicamente mais eficaz (Boletim 56). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525613/Boletim_do_Legislativo_n_56_de_2016.pdf?sequence=1. Acessado em: 30 abril 2018.

⁴³ MARIANO, Cynara Monteiro. **Op. cit.**, p. 275

⁴⁴ SOUZA, Nilson de. **Economia Internacional Contemporânea - Da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008**. Curitiba: Atlas, 2009, p. 247.

⁴⁵ MARIANO, Cynara Monteiro. **Op. cit.**, p. 277.

⁴⁶ EL PAIS. **Como funciona o teto de gastos em outros países (e seus resultados)**. http://brasil.el-pais.com/brasil/2016/11/28/politica/1480332274_865460.html. Acessado em: 30 abril 2018.

Por essas razões, grande dúvida paira sobre o NRF e a capacidade de gerar efeitos positivos na economia brasileira, especialmente se comparados os potenciais prejuízos sociais.

5. EFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA DIANTE DO NOVO REGIME FISCAL

Conquanto a criação do NRF por meio da EC 95 seja objeto de severos questionamentos quanto à sua necessidade e às consequências a longo prazo, a realidade impõe assumir que a mudança constitucional foi promulgada pelo Congresso Nacional e a nova dinâmica orçamentária já se encontra em vigor. Portanto, até que decorra o prazo vintenário, ou mesmo exista a alteração do NRF com uso das ferramentas legislativas possíveis, é preciso que a União se direcione a um novo senso de gestão das receitas públicas, de modo a, com o não crescimento real dos recursos, promover ainda assim a expansão das suas atividades perante a sociedade. Entra em cena o princípio da eficiência.

A eficiência tem origem e é um dos sustentáculos da ciência econômica, pois, diante da existência humana em um mundo onde os recursos para a sobrevivência são finitos, há a necessidade de gerenciá-los da maneira mais apropriada possível. A inafastável realidade de que os recursos são escassos e as necessidades intermináveis faz com que a economia procure demonstrar qual o cenário social ou normativo que melhor distribui esses recursos de acordo com as preferências dos agentes econômicos. O seu fim maior é, portanto, demonstrar qual o arranjo social ou organizacional mais “eficiente”, aquele que mais atende as necessidades humanas e da melhor forma.

Ao momento em que a economia descreve a eficiência, o faz essencialmente sob dois aspectos: eficiência produtiva e eficiência alocativa. A primeira delas, eficiência produtiva, refere-se à ausência de capacidade ociosa, padrões ótimos de desempenho e de organização do processo produtivo⁴⁷. A segunda modalidade, alocativa, é uma questão de escolha dos bens que serão produzidos, relevada a limitação dos meios, a multiplicidade de fins e a priorização dos objetos que devem ser alcançados⁴⁸. Consideradas as duas possibilidades, pode-se resumir que eficiência econômica é se valer da melhor escolha e realizá-la em um nível máximo de desempenho.

Com o tempo, o conceito de otimizar recursos em busca de melhores resultados foi transportado à administração empresarial privada, ao passo que a máxima de “fazer mais por menos” transformou-se em elemento distintivo para o desenvolvimento dos agentes comerciais, sobretudo para garantir a sobrevivência dos empreendedores no mercado concorrencial.

O mesmo raciocínio, porém, não encontrou imediata ressonância na esfera pública. No Brasil, por exemplo, a aplicação da eficiência à atividade do Estado somente veio a ganhar corpo com o avanço neoliberal experimentado na década de 1990, especialmente com a intenção de se implementar uma “reforma gerencial” na administração pública, à exemplo do que ocorrera anos antes em outros países, como Inglaterra e Nova Zelândia⁴⁹. A partir de então passou-se a entender que a administração pública

⁴⁷ ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 20ª ed. – 3. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006, p. 191

⁴⁸ **Ibidem**, p. 192

⁴⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 49-50

deveria distanciar-se do modelo burocrático clássico, débil na promoção do Estado Social, e caminhar a uma nova perspectiva, pautada pela eficiência. Dentro desse contexto, em 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional 19 com a proposta de modernização do Estado brasileiro, e que, entre seus dispositivos, incorporou à Constituição Federal o princípio da eficiência como norteador da administração pública.

O referido princípio, quando aplicado ao Estado, significa, segundo Di Pietro, que a atuação do agente público e a organização da administração pública têm o objetivo de alcançar os melhores resultados na concretização dos serviços destinados à população⁵⁰. Mazza complementa que tal escopo é alcançado com a observância de conceitos como economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional, historicamente caros à administração privada e que passam também a ser à esfera pública.⁵¹

Dentro desse contexto, é preciso cotejar de que forma o NRF e a contenção do aumento real das despesas da União nos próximos vinte anos aumenta a relevância do princípio da eficiência. Duas diferentes perspectivas podem ser analisadas.

A primeira, otimista, supõe que, diante do arrocho orçamentário imposto pelo NRF, não sobrarão alternativas à administração pública federal que não se reorganizar, potencializar ao máximo os recursos disponíveis e continuar a expandir os seus serviços.

Em acordo com os estudos antes mencionados, parece inequívoco que ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que a população nacional irá aumentar, os limites impostos pela EC 95 irão represar um volumoso montante de recursos a áreas essenciais, como saúde e educação. Se hoje as prestações públicas já são aquém do desejado, será ainda mais penoso atender à demanda social com a redução dos investimentos.

Ocorre, porém, que tais dados certamente são conhecidos pelo Governo Federal e uma alternativa de gestão deve ser pensada. A solução contra o desastroso futuro passa pelo Estado ser mais eficiente, que no caso seria cortar desperdícios, reorganizar sua atuação como interventor na atividade econômica e aumentar a qualidade do atendimento público a um custo mais baixo. A respeito, em uma análise sobre o Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde do TCU, realizado em 2014, apontou-se que o problema não era predominantemente a ausência de recursos financeiros, mas a péssima gestão dos recursos existentes:

[...] os processos de contratação pública compreendem um desafio na atividade administrativa. Esse fator ganha relevo frente à constatação de que à administração pública cabe o agir tendo o ser humano como centro. Importa dizer, na medida em que há processos de contratação mal planejados, sem o envolvimento adequado e coordenado dos diversos atores envolvidos mediante práticas de governança eficientes e eficazes, além de o interesse imediato da Administração não estar atendido, há um impacto direto no direito fundamental do cidadão à boa administração. Os recortes do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde do TCU – 2014 deixaram clarividente essa realidade. A ausência de mecanismos de planejamento e governança tem implicado em ônus significativo ao erário, seja em razão de desfalques orçamentários ou via

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. - 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 84.

⁵¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 104.

multiplicação das mazelas sociais; e, sobretudo, aos cidadãos, que veem tangenciado seu direito fundamental à boa administração, propiciadora, na hipótese, de um serviço de saúde pública de qualidade. A partir desses apontamentos, reforça-se o papel do Estado em intentar melhorias na governança pública, realizando planejamento eficiente e, acima de tudo, baseado em uma gestão pública horizontalizada e concertada, na qual as decisões passam a ser tomadas de acordo com o resultado das negociações entre Estado e sociedade civil.⁵²

Como visto, a EC 95 exige que os gastos totais de cada um dos entes atingidos pela restrição das despesas primárias fique abaixo do teto constitucional. No âmbito de cada um dos entes, por sua vez, a destinação de despesas é de livre organização, ao ponto que é possível promover rearranjos institucionais com o interesse de privilegiar uma área em detrimento de outra. Assim, quando se fala, por exemplo, do Poder Executivo, mostra-se imperioso potencializar os recursos disponíveis em áreas como saúde e educação, de modo a evitar a perda de investimentos a longo prazo, nem que para isso outros setores, menos relevantes, devam ser desprestigiados.

Ao considerar que a prestação de serviços públicos pelo Estado parte da justificativa da essencialidade – como resultado de escolha política que lhes atribui grau de relevantíssima importância à sociedade⁵³ – não são eles que devem ser sacrificados para transferir recursos a outros setores. Em verdade, a União deve voltar atenção a gastos supérfluos dentro de sua estrutura, como manutenção de cargos comissionados com fins políticos, salários hiperbólicos e gastos excessivos com burocracia, e desviar os recursos sobranes às prestações à sociedade.

Se ainda assim faltarem recursos, que seja a lacuna compensada por meio de tributação àqueles que se beneficiam com o arrocho fiscal, como os rentistas. Em entendimento semelhante, o economista francês Piketty chega a defender que, em situações de excessiva dívida pública (como no caso brasileiro), na dúvida entre se optar por austeridade ou aumento de impostos, especificamente sobre o capital privado, a segunda opção é de longe a mais recomendada.⁵⁴

Uma segunda perspectiva para a aplicação do princípio da eficiência diante do NRF, dessa vez pessimista, é a de que, mesmo que os entes públicos se esmerem, a manutenção e expansão a longo prazo dos seus serviços são possibilidades utópicas diante do teto de despesas.

O primeiro motivo para inutilidade do princípio diante do NRF seria de ordem prática. O conceito de eficiência está presente no ordenamento jurídico brasileiro há muitos anos, tanto que a economicidade e o melhor atendimento às carências da sociedade já são moles da administração pública. Destarte, sob esse ponto de vista, a União já atuaria com a contingência de custos e primazia por áreas essenciais, não sendo a

⁵² ROSSETTI, S.; GONÇALVES, Oksandro. **Processos de contratação pública e o direito fundamental à boa administração: uma análise a partir do relatório do TCU/2014 sobre saúde pública**. In: Ana Luisa Celino Coutinho; Roberto Correia da Silva Gomes Caldas; Fernando Gustavo Knoerr. (Org.). **DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v., p. 565-593.

⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo** – 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, 689.

⁵⁴ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 528.

reorganização de sua estrutura ou o rearranjo de prioridades que irá compensar os déficits causados pelo arrocho fiscal, mesmo que acompanhados de aumento de tributação.

Outro argumento advém do histórico cultural nacional, fincado no patrimonialismo⁵⁵. Por ele, a atuação do setor público remonta à ideia de que a comunidade política conduz como se fossem negócios seus e em benefício próprio atividades do Estado que deveriam ser voltadas à coletividade⁵⁶.

Por consequência, ao conceber que a mesma cultura perdura à época presente, não é de se esperar que a imposição do NRF venha acompanhada de uma maior eficiência do Estado, com redução de privilégios atendimento a áreas essenciais, justamente porque não haverá interesse político para tanto.

A tomada de um ou outro caminho pela administração pública somente poderá ser verificada com o tempo, apesar de o histórico da atividade política no Brasil levar a crer que a segunda, pessimista, deverá ser executada nos próximos anos.

6. CONCLUSÃO

A sustentabilidade da dívida pública é uma medida de responsabilidade de todos os Governos e que deve ser primada. Dadas as necessidades do Estado de Bem-Estar Social, não há país no mundo que possa custear suas prestações à sociedade sem recorrer a financiamentos, nem que seja mediante a emissão de títulos públicos. Por sua vez, ao se manter níveis razoáveis de endividamento, com o pagamento contínuo das obrigações contraídas, cultiva-se a credibilidade perante os credores, propiciando a continuidade desse sistema de obtenção de recursos que vai além do resultado da cobrança de tributos.

Ao se falar em credibilidade, lembra-se que, se o Estado por si só não tem condições ou perfil de investir para formação do produto nacional, a iniciativa privada poderá tomar essa incumbência para si, porém, que o fará tão somente se prospectar que sua empreitada trará rendimentos no futuro. Fala-se, portanto, em confiança, no sentido da crença de que o Estado continuará a pagar seus débitos, não prejudicará a continuidade da atividade econômica e, ainda, garantirá segurança jurídica.

A crise que se instalou no país, ao seu turno, é uma crise de confiança, e não de liquidez do Estado. A União nos últimos anos continuou a realizar investimentos, propiciou programas de estímulo econômico (como renúncias fiscais) e pagou ao menos os juros da dívida pública. O que se percebe, assim, é que a retração é pela falta de credibilidade ao Estado quanto ao cumprimento de suas obrigações ao longo do tempo.

Para o Governo Federal, a medida de austeridade criada pelo Novo Regime Fiscal virá a dar um recado aos investidores do mercado: o país, com a poupança realizada mediante limitação real do aumento das despesas primárias, garantirá ao menos o pagamento da dívida pública dos próximos anos. Com essa certeza, espera-se que a produção volte a crescer e, com ela, as oportunidades de emprego.

⁵⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª Ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 822.

⁵⁶ **Ibidem.**, p. 819

No entanto, verificados os resultados do primeiro ano de existência do NRF (2017), constata-se que ainda não houve uma retomada dos principais indicadores do crescimento econômico. Embora a curva de decrescimento do PIB tenha se invertido, o endividamento público ainda é altíssimo e a taxa de desemprego ainda é elevada. A nova proposta fiscal, portanto, ainda não se mostrou totalmente eficaz.

As críticas à limitação das despesas primárias surgem principalmente quando prospectado o seu impacto à atuação do Estado junto à população. Conquanto possuir precedentes em outros países, aconteceu em sociedades nas quais a prestação de serviços públicos já havia atingido níveis satisfatórios de qualidade. Destarte, a manutenção do mesmo padrão de investimentos por períodos não tão alongados (exemplos vertem-se a geralmente quatro anos), não fariam grande diferença a um padrão de serviços públicos já considerado ótimo.

No Brasil, contudo, o cenário é diferente. Se diante dos investimentos atuais a prestação do Estado à população já é débil, quanto mais o será no futuro, quando haverá o aumento populacional e o congelamento do aumento real das despesas. A previsão não é animadora mesmo se se considerar como prazo de arrocho os dez anos para revisão do Novo Regime Fiscal, previsto na Emenda Constitucional 95.

Como alternativa aos efeitos perversos da contingência, a única alternativa à União seria começar a utilizar de maneira contundente na administração pública o princípio da eficiência, já presente na Constituição Federal. Existe tal possibilidade na medida em que a totalidade das despesas primárias da União é que deve se submeter ao teto constitucional. Assim, entre os três Poderes (e no âmbito de cada um deles) é possível haver balanceamentos e compensações com o intuito de privilegiar áreas essenciais e reduzir custos em setores supérfluos. Com o Novo Regime Fiscal haveria, por consequência, um incentivo à melhor gestão do Estado, modernizando-o frente à necessidade de redução de despesas.

A melhor gestão do Estado, porém, é uma visão otimista do futuro nacional diante da contensão de despesas ora existente. No entanto, diante do histórico brasileiro, é mais provável que ocorra a manutenção de privilégios em detrimento de serviços públicos à sociedade.

Não obstante, a diminuição ao atendimento das carências sociais pelo Estado certamente não é uma previsão alheia ao Governo Federal, sendo bastante crível que o Novo Regime Fiscal tenha sido criado por um interesse exclusivamente imediato, que é no curto prazo recuperar a confiança dos investidores privados quanto à solvência pública no futuro.

Em realidade, o Governo Federal se preocupa em mostrar publicamente rigidez no controle das contas do Estado, pois, sem a possibilidade de realizar diretamente fortes investimentos para reaquecer a economia (em razão dos sucessivos déficits), tenta criar um ambiente de confiança para que a própria iniciativa privada volte por si só a promover o crescimento. Uma vez atingida a recuperação, não há impedimento legal para que, antes mesmo dos dez anos previstos no texto normativo, se promulgue nova emenda à Constituição revogando o seu conteúdo, ou mesmo alterando o índice de reajuste dos limites de despesas a patamar mais elevado.

9. REFERÊNCIAS

AUSTIN RATING. **Desemprego no Brasil é o 7º maior do mundo em ranking com 51 países.** Disponível em: <http://www.austin.com.br/Midia/30-08-2016%20Desemprego%20no%20Brasil%20%C3%A9%20o%207%20maior%20do%20mundo%20em%20ranking%20com%2051%20pa%C3%ADses%20>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Setor público registrou deficit primário de R\$ 155,8 bilhões em 2016.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/en/#!/c/noticias/48>.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. **Lei Federal 13.255/2016 - Anexo III.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/Anexo/ANL13255Volume-III.pdf.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Análise da arrecadação – dezembro de 2016.** <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2016/dezembro2016/apresentacao-arrecadacao-dez-2016.pdf>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Exposição de motivos interministerial nº 00083/2016 MF MPDG.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acessado em: 30 abril 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP) – 6ª Edição.**

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública federal 2016.** Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RAD2016_PAF2017_port.pdf/38436bac-cc72-44c9-b3cd-aded54ecc173.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. SCHETTINI, Bernardo; PIRES, Gustavo M. V. **Gastos com pessoal no contexto do Novo Regime Fiscal: algumas simulações para o Poder Executivo Civil.** http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181129_cc41_nt_gastos_com_pessoal_no_contexto_da_ec95.pdf. Acessado em 25 de junho 2019

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública.** BASSI, Camillo de Moraes.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos.** Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** - 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 84.

DWECK, Esther, ROSSI, Pedro. Impacts of the new fiscal regime on health and education. **Cad. Saúde Pública** [online]. 2016, vol.32, n.12, dez. 2016.

EL PAIS. **Como funciona o teto de gastos em outros países (e seus resultados).** http://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/28/politica/1480332274_865460.html.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3ª Ed. São Paulo: Globo, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.** <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=20106&t=series-historicas>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?.** 2016, p. 12. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7266/1/NT_n26_Disoc.pdf.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil.** Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no brasil,** p. 5. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais,** Curitiba, vol. 4, n. 1, jan./abr. 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo** – 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF** – 4. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 117.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 20ª ed. – 3. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2006.

SARLET, Ingo W. **Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais**. In: Direitos fundamentais sociais (Org. CANOTILHO, J. Gomes et. al.). 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SENADO FEDERAL. **A PEC 241 é a única saída para a crise fiscal?** Argumentos a favor de uma alternativa socialmente mais justa e economicamente mais eficaz (Boletim 56). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525613/Boletim_do_Legislativo_n_56_d_e_2016.pdf?sequence=1.

SOUZA, Nilson de. *Economia Internacional Contemporânea - Da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. Curitiba: Atlas, 2009.

TRADING ECONOMICS. **Brasil - PIB taxa de crescimento anual**. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/gdp-growth-annual>.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. **As inconstitucionalidades no “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Núcleo de Estudos e Pesquisas de Consultoria Legislativa. Boletim 53, nov. 2016. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/525609/Boletim_53_RonaldoJorgeJr.pdf?sequence=1