

A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO E O NOVO REGIME FISCAL: CARACTERIZAÇÃO E IMPACTO NA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Carla Abrantkoski Rister*

Gustavo Assed Ferreira**

RESUMO: Este estudo tem por objetivo traçar um panorama sobre as motivações que levaram à criação do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União e do Novo Regime Fiscal, bem como suas caracterizações e impactos na esfera dos direitos sociais. Por meio da análise qualitativa do texto constitucional, bem como consulta à bibliografia especializada, demonstra-se que há um intenso debate sobre o problema do crescimento desenfreado das despesas públicas, havendo uma opção política em equilibrar os gastos estatais pela via da redução da participação no orçamento público federal das despesas para implementação dos direitos sociais. Conclui-se que não é possível afirmar que a DRU e o Novo Regime Fiscal necessariamente significaram precarização na prestação dos serviços públicos, devendo haver um vigilante controle para que não haja retrocesso na garantia dos direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Desvinculação de Receitas da União. Novo Regime Fiscal. Emenda Constitucional n. 95. Direitos sociais.

THE UNTYING OF FEDERAL REVENUES AN NEW FISCAL REGIME: CHARACTERIZATION AND IMPACT ON THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL RIGHTS

ABSTRACT: This study aims to provide an overview of the motivations that led to the creation of the mechanism for Untying the Federal Revenues and the New Fiscal Regime, as well as their characterizations and impacts in the sphere of social rights. Through the qualitative analysis of the constitutional text and consultation of the specialized bibliography, it is demonstrated that there is an intense debate about the problem of the unbridled growth of public expenditures, with a political option in balancing state spending by reducing the participation in the federal public budget of expenditures for the implementation of social rights. It is concluded that it is not pos-

131

* Professora do Programa de Mestrado Profissional da Universidade de Araraquara, em Araraquara (SP), Professora de Graduação em Direito Tributário e Internacional-Pós-Doutora em Direito Público pela Universidade de Santiago de Compostela (USC) (2018), em Santiago de Compostela, Espanha. Doutora em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (2003), em São Paulo, Estado de São Paulo, Brasil. Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1992), em São Paulo, Estado de São Paulo, Brasil. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (1997), em São Paulo, Estado de São Paulo, Brasil. Graduada em Engenharia Química pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1988), em São Paulo, Estado de São Paulo, Brasil

** Professor Associado do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, em Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, Brasil. Livre docente em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (2015), em Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, Brasil. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006), em Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (2003), em Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, Brasil. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1996), em Franca, Estado de São Paulo, Brasil.
E-mail: gustavo.assed@usp.br.

sible to affirm that the DRU and the New Fiscal Regime necessarily meant the precarious provision of public services, and there must be a vigilant control so that there is no setback in guaranteeing social rights.

KEYWORDS: Untying of Federal Revenues. New Fiscal Regime. Constitutional Amendment n. 95. Social Rights.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CF”) promoveu a redemocratização do país e consagrou os direitos fundamentais dos cidadãos frente ao poder estatal, elencando estes em seu art. 5º sob a denominação de “direitos individuais e coletivos”, e enunciando em seguida o preceito segundo o qual “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, §1º, da CF).

A par dos referidos direitos individuais e coletivos, também foram proclamados os assim chamados “direitos sociais” (art. 6º da CF), entendidos como aqueles dependentes de prestações positivas do Estado para sua plena eficácia. Estes direitos demandam vultosos gastos estatais para sua efetivação, de modo que a disponibilidade de recursos é fator essencial para que possam ser veículo para alcance de objetivos constitucionalmente estabelecidos (BRAGA, 2016, p. 57).

Nesse contexto, surge a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais, tendo em vista o descompasso entre a disponibilidade de recursos públicos e as crescentes necessidades da população, resultando nas crônicas deficiências das prestações estatais atreladas aos direitos sociais.

Diante da problemática exposta, o próprio texto constitucional tenta salvaguardar recursos permanentes e estáveis para a cobertura das despesas atreladas à efetivação dos direitos sociais, determinando, por consequência, a vinculação de certas receitas públicas para setores como saúde, educação e seguridade social.

Contudo, a vinculação de receitas para atendimento dos direitos sociais enfrenta enormes desafios. Sob o argumento de que o texto constitucional engessaria sobremaneira o orçamento público e favoreceria o endividamento do Estado, desde a implementação do Plano Real foi instituído um mecanismo de desvinculação de uma parte das receitas originalmente afetadas com o objetivo de flexibilizar a rigidez orçamentária e ampliar a margem de escolha dos administradores sobre a alocação de recursos. Isso se deveu, entre outros fatores, ao fato de que, com o propalado fim da inflação à época da implantação do

Plano Real, o Estado reduziu suas possibilidades de prostrar gastos e antecipar ganhos, jogando com o efeito financeiro da inflação em seu favor.

Nasceu a Desvinculação de Receitas da União (“DRU”), instrumento utilizado para a flexibilização orçamentária pretendida. Houve um forte movimento contestatória à DRU, argumenta-se que seria inconstitucional por violar o art. 60, §4º, incisos I, III e IV da CF, ao tender a abolir o sistema federativo, a separação de Poderes e os direitos fundamentais pela frustração de seu financiamento, na medida em que subtrai parte das receitas constitucionalmente vinculadas a tal fim.

Independentemente do debate quanto a sua constitucionalidade, a DRU segue vigente até 31 de dezembro de 2023, nos termos da Emenda Constitucional n. 93, de 08 de setembro de 2016, o que aumentou ainda mais as discussões entre apoiadores e opositores da medida.

Em acréscimo à controvérsia da DRU e como solução para uma conjuntura de crise econômica nacional e alto endividamento do Estado, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (“Emenda Constitucional nº 95”), instaurou o denominado “Novo Regime Fiscal” para todos os Poderes na esfera federal, limitando o aumento da despesa primária da União tão somente à variação anual da inflação, por vinte exercícios financeiros consecutivos, de modo que despesas do Poder Executivo Federal, grande financiador dos direitos sociais no país, não poderão ter aumento real por duas décadas.

As críticas se avolumaram em torno do Novo Regime Fiscal por ser considerado um enorme retrocesso na implantação dos direitos dependentes de prestações positivas do Estado, desmantelando-se todo um sistema arduamente estruturado ao longo de anos para o enfrentamento de uma crise econômica pontual.

Ante esse cenário, cumpre trazer e ponderar os diversos elementos que concorrem para a tensão entre vinculação e desvinculação dos recursos estatais para que seja possível averiguar as melhores alternativas para a efetivação dos direitos fundamentais sociais.

2. A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS CONSAGRADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De forte teor garantista e social, a Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, consagrou em seu bojo diversos direitos sociais, incluindo o direito à saúde; educação; seguridade social e transporte, os

quais dependem, para seu aperfeiçoamento, de prestações materiais por parte do Estado (MANSUR, 2017, p. 8).

Assim sendo, o próprio constituinte cuidou de disciplinar a efetivação desses direitos com maiores especificações, não relegando ao legislador infraconstitucional as tarefas de definir seu conteúdo e garantir os meios para implementá-los.

Partindo-se das regras sobre a Seguridade Social, conforme previstas nos arts. 194 e seguintes da CF, estão reunidas as diretrizes gerais para efetivação dos direitos sociais à previdência, assistência social e saúde (BRASIL, 1988).

As regras sobre previdência social objetivam proteger os segurados e seus dependentes das vicissitudes e contingências que possam acometê-los ao longo da vida, de modo a impedir que caiam na indigência ou que, pontualmente, venham a depender de prestações do Estado para as quais não tenham antes contribuído, através de um sistema de seguro e distribuição de riscos.

Portanto, a previdência cumpre o papel de reduzir o número daqueles que necessitam de ajuda ou assistência social propriamente dita, na medida em que reúne recursos dos cidadãos que estão efetivamente trabalhando para distribuir aos cidadãos que não podem ou não devem trabalhar.

O art. 201 da CF elenca os eventos cobertos pela Previdência Social, o que permite visualizar a amplitude que esse sistema assume no Brasil; a saber: (I) doença, invalidez, morte e idade avançada; (II) maternidade; (III) desemprego involuntário; (IV) encarceramento e constituição de família quando se percebe baixa renda; e (V) morte do cônjuge ou companheiro ou de quem seja provedor de dependentes (BRASIL, 1988).

Entretanto, a arrecadação de recursos dos que estão trabalhando não é suficiente para arcar com as prestações materiais do Estado que asseguram a cobertura de todos os eventos elencados acima. Assim sendo, a Previdência Social é financiada por toda a sociedade, seja por meio de transferências diretas do Estado, seja por meio das contribuições específicas feitas pelos mais diversos contribuintes.

Nesse sentido, o constituinte criou contribuições com a finalidade de manter o sistema de Previdência Social, bem como vinculou a arrecadação dessas contribuições para assegurar recursos permanentes.

Além do sistema de Previdência Social, criou-se um sistema de Assistência Social para amparar aqueles que, independentemente de terem contribuído para qualquer sistema, devem ter sua dignidade humana respeitada.

Nos termos do art. 203 da CF, que dispõe sobre a Assistência Social, esta tem por objetivos: (I) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (II) o amparo às crianças e adolescentes carentes; (III) a promoção da integração ao mercado de trabalho, (IV) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (V) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1988).

Completando o sistema de Seguridade Social, a CF consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196. O Estado brasileiro não só assumiu sem atenuações o dever de prestar os serviços relativos à saúde, como também o fez relativamente a todas as pessoas, sem distinções.

Com esta premissa criou-se o Sistema Único de Saúde (“SUS”), composto por todos os entes federativos, cabendo a cada um deles um papel específico e um conjunto de atribuições, respeitada uma sistemática hierarquizada e regionalizada.

Nos termos do art. 198, §1º, da CF, o financiamento do SUS é realizado por meio de recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como outras fontes. Percebe-se que há uma iniciativa de uma vinculação de receitas para a efetivação do direito à saúde. O §2º, inciso I, do mesmo artigo, estabelece que a União deve aplicar no mínimo 15% (quinze por cento) de sua receita corrente líquida anual em serviços públicos de saúde, conforme redação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015. Estados, Municípios e o Distrito Federal também devem aplicar um percentual mínimo do produto da arrecadação de alguns tributos em serviços públicos de saúde, conforme estabelecido pelo art. 198, §2º, incisos II e III, e pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (BRASIL, 1988).

Outro direito social que conta com vinculação de receitas estatais para sua efetivação é o direito à educação. Este direito está previsto no art. 205 da CF, o qual estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, objetivando-se o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O financiamento do direito à educação é garantido pelo art. 212 da CF ao dispor que a União aplicará ao menos 18% (dezoito por cento) e os Estados,

Distrito Federal e Municípios ao menos 25% (vinte e cinco por cento) de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há também a previsão de uma espécie tributária específica para o custeio da educação básica, qual seja o salário educação, previsto no §5º do mesmo artigo e cobrado de empresas na forma da lei (MANSUR, 2017, p. 3).

Portanto, a CF estabelece um robusto sistema para assegurar recursos permanentes para seguridade social e para educação, porém há outros direitos sociais constitucionalmente previstos que não possuem receitas vinculadas a sua efetivação, tais como o direito ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer e à segurança. Estes direitos contam tão somente com diretrizes traçadas, tendo em vista a maior dificuldade em definir seu conteúdo específico e a limitação dos recursos estatais que impede a vinculação de partes do orçamento público para sua efetivação.

Particularmente no que concerne ao direito ao trabalho, a atuação estatal volta-se mais ao regramento dos vínculos jurídicos que nesse âmbito se estabelecem e à garantia, via prestação jurisdicional, de que a disciplina jurídica seja cumprida, do que ao oferecimento direto de oportunidades de emprego. Há que ser ponderado que o país possui uma economia capitalista em que se busca o predomínio da livre iniciativa dos particulares, de modo que o Estado não figura como grande provedor de empregos, contratando servidores públicos apenas para consecução de suas finalidades institucionais, em tese sem uma preocupação com a garantia de postos de trabalho no serviço público.

Já no que tange aos direitos à alimentação e moradia, apesar de fazerem frente a boa parte das necessidades daí decorrentes, a Previdência e a Assistência Social não são capazes de garanti-los em sua integralidade, razão pela qual carecem de efetividade plena. Há necessidades e carências crônicas para o atendimento desses direitos, especialmente em um período de crise econômica prolongada.

Sem a pretensão de abordar as nuances envolvendo a efetivação de todos os direitos sociais previstos na CF, algo além do escopo deste artigo, busca-se evidenciar a problemática da efetivação dos direitos fundamentais sociais pela falta de recursos disponibilizados via orçamento público, restando ao administrador o dilema na distribuição do montante financeiro disponível entre as variadas e concorrentes demandas.

O desafio é enfrentado pelos mecanismos citados de vinculação de receitas e criação de espécies tributárias com a finalidade de prover recursos para

que o Estado proporcione as prestações materiais atreladas aos direitos sociais (MARINS, 2014, p. 89).

Entretanto, esses mecanismos não se têm mostrado suficientes para a plena efetivação dos direitos sociais, por múltiplas razões. Podem ser citadas: a errática condução da economia por parte do Estado, resultando em prolongado período de contração econômica e conseqüente diminuição dos recursos arrecadados via tributos; a notória ineficiência e má-gestão que marcam muitos dos programas dirigidos pelos Estado; o domínio do orçamento público por despesas obrigatórias relacionadas a juros da dívida pública e custeio da folha de pagamento estatal.

3. O PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Figura como um dos princípios clássicos do orçamento público aquele segundo o qual não haverá correspondência pré-determinada e rígida entre receitas e despesas públicas, decorrendo daí que os agentes do processo legislativo-orçamentário - assim entendidos tanto os deflagradores do processo que pertençam ao Poder Executivo, como os parlamentares propriamente ditos -, não deverão ter tolhida sua liberdade de alocação de receitas em conformidade com os interesses públicos que se destaquem no momento da elaboração da peça orçamentária, em razão de critérios anteriormente definidos mediante normas de hierarquia superior e mais dificultosa modificação.

Nesse sentido, CARVALHO (2010, p. 173-175) afirma que “o princípio geral que cumpre seguir é o de atender à despesa, qualquer que ela seja, com as rendas gerais, e não com o produto de uma fonte particular, especialmente destacada para esse fim”. O mesmo autor prossegue pontuando que a CF consagra explicitamente o princípio da não afetação das receitas públicas para somente uma das espécies tributárias (os impostos), permitindo que as demais tenham suas receitas vinculadas a despesas específicas, desde que disposto em lei ordinária.

Esse entendimento está positivado no art. 167, IV, da CF, ao estabelecer que fica vedada a vinculação da receita dos impostos a órgão, fundo ou despesa, feitas algumas ressalvas. Não há uma aceitação irrestrita da desvinculação das receitas, mesmo que somente para impostos, porque a Constituição Federal de 1988 tem um forte cunho de proteção social, limitando a liberdade do administrador para garantir recursos em áreas que o constituinte entendeu como prioritárias.

Isso porque a vinculação limitada da receita dos impostos, conforme descrita no parágrafo anterior, abarca exceções que estão no mesmo artigo, quais sejam as salvaguardas de recursos mínimos para saúde, educação, administração tributária e garantia de empréstimos da União, bem como outras exceções que também podem ser observadas pela leitura detalhada do texto constitucional.

Merece destaque a previsão do art. 159, I, “c”, dispondo que na divisão de receitas com Estados e Municípios, por meio de fundos de participação, parte da arrecadação proveniente dos impostos sobre a renda e produtos industrializados será destinada a programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MANSUR, 2017, p. 6).

Também pode-se observar outra vinculação da receita de impostos nos artigos 79 e 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (“ADCT”) ao disporem que o produto da arrecadação de determinados impostos será destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com vigência prorrogada por prazo indeterminado pela Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. No que diz respeito às outras espécies tributárias (taxas e contribuições), é usual que o resultado de suas arrecadações esteja vinculado a finalidades específicas.

Além das hipóteses expostas acima de afetação das receitas públicas ao cumprimento de propósitos predeterminados, há situações fáticas que tornam compulsória a vinculação de receitas, como é o caso das despesas de pessoal e despesas previdenciárias. Considerando que são despesas de caráter permanente e obrigatório, o gestor não pode simplesmente decidir não prover recursos para o seu pagamento.

O panorama resultante das vinculações de receitas explicita um espaço estreito para as escolhas discricionárias do administrador, tornando difícil o controle das finanças públicas. Isso porque a reduzida margem de discricionariedade na administração da arrecadação tributária obriga o Poder Executivo Federal a buscar recursos no mercado através da emissão de títulos públicos – ou seja, endividamento –, para a cobertura de despesas que, não fosse a vinculação constitucional de receitas, poderiam ser realocadas sob rubricas que se mostrassem mais necessárias em determinado momento.

André Luiz FERRAZ (2011, pp. 23-24) observa que, após a implementação do Plano Real e a estabilização da inflação, o setor público passou a enfrentar o desafio de equacionar as despesas públicas sem poder aproveitar-se

da corrosão inflacionária dos seus gastos, vez que a postergação do pagamento efetivamente servia, até aquele momento, para controlar a evolução das despesas.

Nesse sentido, a ampla vinculação das receitas públicas inviabilizaria a administração do país até que houvesse uma ampla reforma do Estado brasileiro quer permitisse um maior controle das despesas. A desvinculação seria o remédio provisório até a resolução de um problema permanente de descontrole dos gastos.

O remédio provisório primeiro foi chamado de Fundo Social de Emergência (“FSE”); depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (“FEF”); e, por último, substituído pelo mecanismo da DRU, vigente atualmente e com previsão de encerramento em 31 de dezembro de 2023 (MARINS, 2014, p. 86)

A atual disposição constitucional que trata da DRU está no art. 76 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 93, de 08 de setembro de 2016 (BRASIL, 1988). Nos termos do referido artigo e seu parágrafo segundo, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais; às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas estão desvinculadas de órgão, fundo ou despesa, ressalvado o pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social e a arrecadação da contribuição social do salário-educação.

Esse artigo é a espinha dorsal que sustenta uma maior margem de discricionariedade do Poder Executivo Federal para alocação das receitas públicas, permitindo que recursos carimbados constitucionalmente para determinada finalidade sejam movimentados para cobrir despesas com dotações orçamentárias insuficientes, reduzindo a necessidade de emissão de títulos da dívida para cobertura de despesas e o conseqüente endividamento da União.

4. CONTROVÉRSIAS SOBRE O MECANISMO DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS INSERIDO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Se, por um lado, os direitos fundamentais sociais devem ser progressivamente implementados, sendo inadmissível o retrocesso dos níveis já atingidos de sua proteção, por outro, a excessiva rigidez orçamentária, decorrente das vinculações constitucionais de receitas, entre as quais aquelas destinadas à própria efetivação dos direitos sociais, cria embaraços para o controle das finanças públicas e traz consigo o risco de aumento do endividamento do setor público.

Assim, há muita controvérsia sobre a constitucionalidade da emenda constitucional que instituiu e das sete que prorrogaram, ainda que com nomes e regras parcialmente distintas, a DRU, sob o argumento de que haveria um enorme prejuízo para o financiamento de certos direitos sociais (GRAZIANE PINTO, 2008, p. 533).

A DRU, apesar de possuir vigência transitória, já dura quase 30 anos ao somar-se a sua aplicação para as receitas públicas da União no ano de 1994 e em todos os anos seguintes até o presente, bem como com vigência garantida até 2023. Para GRAZIANE PINTO (2008), haveria um grau de incompetência governamental em promover o debate sobre reforma tributária no país, além de uma deletéria mitigação da higidez do Orçamento da Seguridade Social.

Portanto, a DRU é uma solução fácil para um problema antigo e complexo, resultando em uma opção pelo sacrifício do custeio constitucionalmente adequado dos direitos sociais para o equilíbrio das contas públicas.

Ocorre que, conforme ensina Érica BARRETTO (2015, p. 96), há uma necessária harmonização de democracia e constitucionalismo em se tratando de modificações no texto constitucional. A democracia representativa, baseada nas escolhas da maioria por meio do voto, preceitua o poder de autogoverno e de estabelecimento das normas para convivência em sociedade. Entretanto, o constitucionalismo impõe alguns limites à vontade das maiorias para proteger minorias e a própria democracia, impedindo que uma maioria de ocasião altere o texto constitucional para diminuir algumas proteções arduamente conquistadas.

Com este fundamento, há diversos argumentos para a suposta inconstitucionalidade da DRU, sendo o primeiro deles o de que violaria a separação de poderes, prevista como inviolável conforme a redação do art. 60, §4º, III, da CF. Haveria uma usurpação da participação do Poder Legislativo no destino de relevante parcela do orçamento público, permitindo-se que o Poder Executivo gaste os recursos desvinculados conforme sua exclusiva discricionariedade.

O argumento não se sustenta a partir da análise de que os dispositivos que criaram a DRU foram objeto de processo legislativo, sendo discutidos, votados e aprovados conforme o rito de emendas constitucionais. Ou seja, houve ampla participação do Poder Legislativo na formulação do mecanismo, bem como uma reanálise periódica da matéria por sete sucessivas emendas constitucionais que prorrogaram a DRU após sua criação em 1994, a mais recente a Emenda Constitucional n. 93, de 08 de setembro de 2016.

Além disso, a DRU não excepciona o princípio da legalidade orçamentária. Logo, apesar de haver discricionariedade do Poder Executivo na alocação de receitas públicas desvinculadas, esta continua sendo feita mediante disposições constantes da lei orçamentária, ou, se for o caso, das leis autorizadoras de créditos especiais e suplementares, todas elas submetidas ao devido processo legislativo orçamentário e, por consequência, à discussão e aprovação do Poder Legislativo.

Portanto, este argumento não parece apto a encampar um vício de inconstitucionalidade da DRU, vez que não há abolição ou tendência de abolição da separação de Poderes.

O segundo argumento diz respeito à violação do federalismo cooperativo, baseado na ideia de que a DRU atentaria contra a forma federativa de Estado, violando o art. 60, §4º, I, da CF. A linha argumentativa é no sentido de que, ao desvincular parte das receitas provenientes de contribuições especiais e de intervenção no domínio econômico, a União desnaturaria essas espécies tributárias, cujas receitas são essencialmente vinculadas, transformando-as em verdadeiros impostos, sem, contudo, em contrapartida, partilhá-las com os demais entes da federação via Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, descumprindo o texto constitucional (BARRETTO, 2015, p. 94).

Ocorre que a DRU não promove uma alteração no exercício das competências tributárias próprias de cada ente federado, nem tampouco interfere nos repasses obrigatórios de recursos por disposição constitucional, de modo que não há violação do núcleo essencial de princípios que regem a forma federativa de Estado no Brasil (BARRETTO, 2015, p. 101).

Entretanto, a realidade social mutável pode significar que uma norma constitucional em um determinado momento pode não o ser em outro, consoante o método hermenêutico da mutação constitucional. Essa possibilidade está baseada na ideia de que o texto constitucional, após sua edição, torna-se independente das razões que levaram o constituinte a formulá-lo, de modo que, respeitados certos limites, pode ser reconhecida a inconstitucionalidade de norma antes reputada constitucional.

Com a premissa da mutação constitucional, Daniel MARINS (2014, p. 92) observa que a DRU pode vir a ser entendida como violação ao federalismo cooperativo, a depender do desenvolvimento do perfil arrecadatório da União, das mudanças na economia do país e da relação desproporcional entre as contribuições e os impostos na composição das receitas públicas.

Portanto, uma ampla prevalência das contribuições especiais da União no cômputo da arrecadação tributária poderia provocar um desequilíbrio na repartição das receitas públicas entre os entes federativos, resultando na inconstitucionalidade da DRU.

Há também um argumento mais substancial de que a DRU, ao subtrair parcelas significativas receitas das dotações orçamentárias destinadas a custear os direitos fundamentais prestacionais, tenderia a abolir esses mesmos direitos pela frustração de sua efetividade, tendo por consequência um retrocesso no campo dos direitos fundamentais, violando o art. 60, §4º, IV, da CF (SCAFF, 2004, p. 49).

Com base nesta argumentação, Karen BRAGA (2016, p. 52) aponta que o Sistema de Seguridade Social brasileiro é financeiramente sustentável, porém carece de um crônico subfinanciamento porque a DRU retira recursos do sistema, negando financiamento para a saúde, a previdência social e a assistência social.

Ao desvincular parcela das receitas arrecadadas advindas das contribuições para financiamento da Seguridade Social, a DRU provocaria o desequilíbrio do sistema, tornando-o deficitário quando, em verdade, seria até superavitário, não fosse a desvinculação.

Em sentido oposto ao exposto acima, Érica BARRETTO (2015, p. 102) opina que a DRU só seria inconstitucional se fosse o veículo para uma redução brutal ou total das fontes de receita vinculadas para a efetivação de determinados direitos sociais, o que não seria o caso. Embora a DRU desvincule parte das receitas destinadas a finalidades específicas, não há necessariamente uma redução dos recursos para concretização dos direitos sociais.

Deve haver um equilíbrio entre democracia e constitucionalismo, interpretando-se a vedação das emendas constitucionais tendentes a abolir direitos fundamentais de maneira restritiva para que não haja um irrazoável impedimento a qualquer modificação não essencial desses direitos (BARRETTO, 2015, p. 96).

Ademais, não seria razoável impedir que o constituinte derivado modificasse a parcela de recursos constitucionalmente vinculada a uma demanda específica. A sociedade está em constante mudança e as necessidades são mutáveis, de modo que o texto constitucional deve ser permeável às exigências da sociedade.

Uma exemplificação pode ser feita com a vinculação de recursos para educação básica em um país que está em um processo contínuo de envelhecimento populacional. No futuro, há uma tendência de menos crianças e conseqüente menos necessidade de recursos para a educação básica, ao passo que um maior número de idosos pode significar maior demanda de recursos para saúde.

5. O NOVO REGIME FISCAL E A LIMITAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Em face da recente deterioração do quadro econômico-financeiro e mais especificadamente das finanças públicas, não bastou a prorrogação da vigência da DRU para reequilibrar as contas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Fez-se necessário o estabelecimento, via Emenda Constitucional n. 95, de um Novo Regime Fiscal mediante a fixação de limites individualizados para a despesa primária total dos Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo), incluindo o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União.

A Emenda Constitucional nº 95 alterou o ADCT inserindo nove novos artigos. O primeiro, art. 106, dispõe sobre a abrangência e duração das medidas do novo regime. O seguinte, art. 107, estabelece limites e exceções. O art. 108 trata da possibilidade de flexibilização de certas regras, ao passo que o art. 109 comina penalidades pelo descumprimento das regras estabelecidas. O art. 110 fixa a situação especial das verbas destinadas à saúde e à educação. O art. 111 impõe limites a serem observados pelas emendas parlamentares e, por fim, os arts. 112; 113 e 114 disciplinam questões complementares relativas à implantação do Novo Regime Fiscal.

A essência da Emenda Constitucional n. 95 está em conferir um viés anticíclico à despesa pública, ou seja, tenta-se desvincular o aumento do gasto público das receitas arrecadadas. Ao menos essa é a razão principal que consta da mensagem de encaminhamento ao Congresso Nacional da proposta de emenda constitucional (BRASIL, 2016a).

O argumento do Poder Executivo Federal foi baseado no crescimento acelerado da despesa pública, observando que no período 2008-2015 as despesas da União cresceram 50% (cinquenta por cento) acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5% (quatorze e meio por cento). A maior consequência deste descompasso seria a expansão da dívida pública, avizinando uma

possível dificuldade de o Estado brasileiro arcar com seus compromissos, resultando em queda da confiança, retração dos investimentos e recessão econômica (BRASIL, 2016a).

Ademais, havia o entendimento de que as despesas da União teriam crescimento pró-cíclico, ou seja, tenderiam a crescer em momento de crescimento econômico e vice-versa. Assim, haveria uma acentuação da volatilidade da economia como consequência do crescimento das despesas públicas alinhado com o crescimento econômico, já que uma economia aquecida pelo mercado ainda teria que suportar a demanda elevada do governo, resultando em aumento da inflação e das taxas de juros. Na situação oposta, uma economia em recessão e com necessidade de estímulos estaria alinhada a um governo cortando despesas, acentuando a elevação da taxa de desemprego que costuma ser vista nesses momentos e retração econômica (BRASIL, 2016a).

A correção deste fenômeno, na visão da equipe econômica do governo federal que encaminhou a Emenda Constitucional n. 95 ao Congresso Nacional, seria realizada pela imposição de um limite para o crescimento da despesa pública desatrelado de métricas que mensuram o crescimento econômico, como é o caso da variação do Produto Interno Bruto (“PIB”) e a própria evolução da arrecadação tributária. Portanto, a despesa pública cresceria apenas com base na inflação, para correção do valor real, suavizando a trajetória do gasto público e gerando maiores poupanças nos momentos de expansão econômica (BRASIL, 2016a).

A emenda constitucional, ademais, estabelece um limite global e individualizado de gastos públicos primários para cada órgão ou Poder por um período de vinte anos. Dentre as despesas com crescimento limitado, encontram-se as realizadas para manutenção de políticas públicas de cunho garantista e social.

A revisão do teto de gastos é realizada com base apenas na variação da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (“IPCA”) para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, não ficando mais atrelada à arrecadação, como ocorria até a aprovação da Emenda Constitucional nº 95.

A crítica a tal sistemática fica por conta de que os limites estabelecidos não incidirão sobre as despesas com juros e amortização da dívida pública, as quais permanecerão inalteradas (VAZQUEZ, 2018, p. 125). Esse aspecto foi

pontuado pelos parlamentares opostos à aprovação do Novo Regime Fiscal durante sua discussão no Congresso Nacional, observando-se que os gastos com a dívida pública consomem mais de 40% (quarenta por cento) do orçamento federal e contam com uma fonte ilimitada de recursos por meio da emissão de títulos da dívida pública. Portanto, a aprovação do Novo Regime Fiscal seria uma escolha deliberada pelo controle da dívida pública e pela redução de gastos sociais, sem a busca de alternativas como a tributação de grandes fortunas; latifúndios; grandes rendas e lucros (BRASIL, 2016b).

A Emenda Constitucional nº 95 também prevê a possibilidade do Poder Executivo Federal, via projeto de lei complementar, propor ao Congresso Nacional alteração no método de correção dos limites impostos, mas somente a partir do décimo exercício de vigência da Emenda Constitucional. A ideia por trás desse mecanismo seria adequar o sistema às adversidades surgidas no decorrer de sua implantação.

Há ainda a previsão de algumas exceções aos limites de gastos, nos termos da redação do art. 107, §6º, do ADCT, entre elas: transferências obrigatórias, sendo exemplos as compensações financeiras oriundas da exploração de recursos minerais; a repartição de receitas tributárias constitucionais entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal; as cotas da contribuição social do salário educação; as complementações orçamentárias para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; os créditos extraordinários abertos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; as despesas extraordinárias com a realização de eleições pela Justiça Eleitoral; e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (NETO, 2019, p. 13).

Além disso, nota-se que uma das mais relevantes críticas ao Novo Regime Fiscal está relacionada à deterioração de alguns direitos sociais, na medida em que, ao limitar a aplicação de recursos, resulta no impedimento de aumento real do que é investido na área.

No caso de descumprimento aos limites fixados, as consequências deverão incidir sobre o funcionalismo público do ente transgressor, conforme estabelecido pelo art. 109 do ADCT. As restrições que podem sobrevir são as seguintes: vedação à concessão de aumentos ou reajustes da remuneração; proibição de criação de cargos e alteração de estrutura de carreira que gerem aumento de despesa; impedimento à admissão de pessoal que acarrete aumento

de despesa e, em alguns casos, vedação de novos concursos públicos (NETO, 2019, p. 15).

Quanto ao último ponto, o posicionamento crítico aduz que o Novo Regime Fiscal enfraquece o funcionalismo público, violando o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos pelo potencial deficiência no quadro de funcionários. Isso já é perceptível em alguns órgãos do governo federal, como é o caso do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (“IBAMA”). Conforme veiculado pela mídia, o órgão passou de 1.311 fiscais ambientais em atividade no ano de 2010 para 730 profissionais no ano de 2019 (SHALDERS, BBC News Brasil, 2020), resultando em enorme déficit de pessoal e consequente dificuldade em atingir objetivos institucionais.

Com relação à saúde e à educação, sua efetivação é abrandada pelo Poder Público, uma vez que os limites constitucionais mínimos para investimento também são atingidos. O art. 110 do ADCT prevê expressamente que os limites de gastos nessas duas áreas sejam equivalentes ao do exercício anterior corrigido pelo IPCA, ou seja, o planejamento orçamentário está atrelado somente à variação inflacionária (NETO, 2019, p. 18).

146 Para os que se opõem à medida, o quadro acarreta tendência à abolição de direitos e garantias individuais já estabelecidos, violando o art. 60, §4º, inciso IV, da CF. Também se observa a instituição implícita de um modelo de “Estado mínimo”, fato que atinge somente as classes menos abastadas, já que desconsidera as reais necessidades da população brasileira. Ademais, haveria uma total alteração com relação ao modelo revolucionário de financiamento criado pela CF para transformar educação e saúde em serviços efetivamente públicos.

O constituinte de 1988 expressou, por meio da CF, o esforço por uma agenda de Estado de Bem-estar Social no Brasil, de modo que deve ser entendida como inconstitucional qualquer tentativa de minar os pilares estabelecidos que garantem o financiamento dos direitos sociais e as consequentes prestações materiais do Estado para a população.

Em sentido oposto, a vinculação das receitas para saúde e educação aos tetos impostos vem sendo defendida com vistas à obtenção de maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Conforme observou o deputado federal Danilo Forte (BRASIL, 2016c), relator do parecer sobre a Emenda Constitucional n. 95 quando da sua análise pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, não haveria afronta aos direitos e garantias individuais porque haveria garantia de atualização dos gastos com saúde e educação anualmente,

bem como permanece a obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos nessas áreas.

Portanto, o Novo Regime Fiscal seria tão somente uma adequação dos gastos públicos à realidade fiscal do país, objetivando-se o encerramento de uma crise econômica. O deputado conclui que a eventual continuidade de um quadro fiscal deteriorado comprometeria a arrecadação tributária e consequentemente o acesso da população aos serviços públicos, sendo a real situação a ser evitada (BRASIL, 2016c).

Por fim, observa-se que a Emenda Constitucional n. 95 revogou o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, a qual havia estabelecido uma escala progressiva para aplicação obrigatória de recursos em serviços de saúde. O objetivo da medida seria neutralizar a expansão de gastos com serviços de saúde e adequá-los ao teto estabelecido.

Também restou fixado que as vedações estabelecidas não constituiriam obrigação de pagamento pela União ou direitos de outrem sobre o erário, ou seja, eventuais diferenças apuradas desconsiderando-se os limites de gastos, não geram direito àqueles que se sentirem lesados. Trata-se de uma garantia constitucional antecipada de exclusão da responsabilidade estatal em nome da segurança jurídica, afinal, não haveria sentido algum em se cobrar no futuro o que hoje não conta com autorização constitucional.

6. O NOVO REGIME FISCAL E SUA APONTADA INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO A DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tendo em vista o Estado de Bem-estar Social instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, trazendo como consequência serem os direitos sociais fortemente dependentes de prestações estatais financiadas com receitas públicas, o Novo Regime Fiscal, na medida em que fixa um teto para as despesas primárias da Administração Pública Federal, é fortemente acusado de promover o desmantelamento do sistema que garante a efetividade desses direitos, violando cláusula pétrea da Constituição, qual seja a de proteção aos direitos e garantias individuais, conforme redação do art. 60, §4º, inciso IV, da CF.

Essa crítica é formulada precipuamente através de duas frentes complementares: a que entende que a destinação constitucional de recursos já estabelecida para a viabilização dos direitos sociais não pode ser diminuída (MARIANO, 2017, p. 263); e a que entende que a fixação de um teto de gastos rígido

pode provocar, ao longo dos anos, o desatendimento de demandas sociais cuja necessidade de recursos se dê em percentual superior ao da correção anual do teto de gastos.

No que concerne à primeira frente, somando-se os efeitos da desvinculação de receitas públicas promovida pela DRU e a relativização do limite de gastos mínimos com saúde e educação realizada pelo Novo Regime Fiscal, as consequências são no sentido de perda de espaço dos gastos sociais no orçamento público federal com evidentes prejuízos para o conjunto da população.

Já no que toca à segunda frente, somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico e de crescimento demográfico pelos próximos 20 (vinte) anos, o que poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira (VALLE, 2017, p. 234).

Há uma perda de investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras e outras medidas, afastando-se do projeto de Estado de Bem-estar Social instituído pelo constituinte originário (MARIANO, 2017, p. 261). O critério utilizado para a correção do teto de gastos públicos ao longo do período de vigência do Novo Regime Fiscal é insuficiente para fazer frente a variáveis como o crescimento demográfico, além das próprias vicissitudes e transformações por que passa a sociedade.

Com efeito, se fosse possível assegurar que a população brasileira ficaria estável pelos próximos 20 (vinte) anos, seria até aceitável que o índice de correção do limite de gastos fosse apenas o IPCA, vez que, em tese, seria ao menos mantido o Estado de Bem-estar Social atual, o qual, apesar de estar longe do ideal, ao menos não sofreria retrocesso (MARIANO, 2017, p. 261).

Entretanto, como é provável que a população brasileira continue crescendo no curto e médio prazo, diferentemente de algumas sociedades europeias, em curva demográfica descendente, torna-se realmente preocupante a perda de capacidade do Poder Público em gastar os recursos que gere de modo a garantir o atendimento das demandas da população por serviços públicos essenciais, notadamente nas áreas de saúde e educação.

Diante desse desafio, difícil afirmar que a atual situação será mantida, bem como improvável o aprimoramento das políticas públicas voltadas à satisfação dos direitos sociais. Nesse ponto, parecem muito pertinentes as críticas às novas regras constitucionais instituindo um teto para os gastos públicos.

Sendo o fator demográfico problemático por si só, de mais difícil enfrentamento se torna a questão ao pensar-se que a tecnologia tem evoluído em progressão geométrica, fazendo obsoletos equipamentos e métodos que antes bastavam para atender às necessidades do cotidiano. Como o Estado está umbilicalmente vinculado às transformações sociais, é inevitável que também sua atividade de prestação de serviços deva se transformar, ainda que com custos que não podem ser negligenciados.

Portanto, um arrocho na parcela do orçamento público voltada à satisfação dos direitos sociais, pode resultar em uma deterioração da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado por déficit de investimento em aprimoramento tecnológico, aprofundando-se o retrocesso na implantação dos direitos sociais (PEREIRA; TEIXEIRA, 2014, 27).

Um outro aspecto que merece relevo é a concorrência das despesas entre si. Como o limite de gastos se aplica às despesas primárias em geral, é possível que algumas delas tenham crescimento maior do que as outras, aumentando, por consequência, seu percentual de participação no todo. Isso pode se dar tanto através do crescimento vegetativo, como no caso de aumento de despesas com pessoal e previdência, quanto por meio da pressão de grupos organizados (LIMA, 2017, p. 187).

Sobre o último ponto, deve ser observada a problemática da representatividade dos diferentes seguimentos da sociedade, de modo que, por estarem melhor representados e por terem maior poder de pressão, alguns grupos conseguem ter seus interesses atendidos, em detrimento dos interesses de outros, com organização e representatividade mais precária (LIMA, 2017, p. 184).

7. O NOVO REGIME FISCAL E O PRINCÍPIO SEPARAÇÃO DE PODERES

Associa-se à Emenda Constitucional n. 95 também o argumento de que viola a autonomia financeira dos Poderes da República, bem como dos órgãos independentes integrantes da Administração Pública Federal. Nesse sentido, haveria tendência de abolição da separação de Poderes, evidenciando um confronto entre a Emenda Constitucional nº 95 e a redação do art. 60, §4º, inciso III, da CF.

A inconstitucionalidade estaria em que a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de emenda constitucional que limita a autonomia financeira dos demais Poderes deveria ter sido precedida de estipulação conjunta, tal como é observada quando da elaboração da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, a restrição de gastos pode inviabilizar o desenvolvimento das funções típicas de cada Poder.

Nesse último caso, dá-se uma interseção entre a separação dos Poderes e a questão do retrocesso na efetividade dos direitos sociais. Aqui o foco está mais sobre os órgãos de controle, como o Poder Judiciário da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, os quais, na medida em que se veem privados de parte de seus recursos, podem deixar de desenvolver a contento suas funções próprias, em prejuízo da garantia dos direitos fundamentais que objetivam resguardar.

Sobre o assunto, Vanice (VALLE, 2017, p. 255) observa que um orçamento público construído com equilíbrio fiscal está intimamente ligado ao princípio democrático, tendo em vista que a formulação de uma base orçamentária realista é uma garantia de transparência dos gastos públicos e dos programas e ações do Estado.

Outrossim, considerando a finitude dos recursos financeiros disponíveis, não parece razoável que a garantia dos direitos fundamentais ocorra por meio do direcionamento prioritário do valor arrecadado pelo Estado para os órgãos de controle em prejuízo de ações públicas de execução de programas sociais (VALLE, 2017, p. 255).

A estudiosa prossegue observando não ser possível afirmar aprioristicamente que o Novo Regime Fiscal viola a Constituição por prejudicar a autonomia financeira dos diversos Poderes e inviabilizar seu funcionamento. Há possibilidade de que a evolução dos fatos possa demonstrar inequivocamente a configuração dessa consequência, permitindo que então se proceda ao controle de constitucionalidade com maior certeza (VALLE, 2017, p. 259).

Parece, dito de outro modo, que a autora alude para a possibilidade de mutação constitucional, o que também já foi acima apontado como possível desfecho para o problema da constitucionalidade da DRU.

8. CONCLUSÕES

É bastante desafiadora a questão do conflito entre a necessidade de equilíbrio dos gastos públicos - a ser assegurada pela DRU e o Novo Regime Fiscal -, e a necessidade de plena efetivação dos direitos sociais reconhecidos pela

Constituição, dependente de fontes estáveis e suficientes para seu financiamento.

É incontestável que a eficaz garantia dos direitos sociais passa pela salvaguarda de fontes permanentes que lhes subsidiem a implementação. Por outro lado, não pode ser desprezado o endividamento do Estado, sob pena de que, em consequência de seu crescimento desenfreado, o funcionamento básico dos serviços públicos reste prejudicado, e, como decorrência lógica, a implementação dos direitos sociais.

Logo, torna-se inviável qualquer abordagem que rejeite, aprioristicamente e sem maiores considerações, a eventual contenção nos gastos do Estado com a prestação de serviços e garantia do bem-estar social. Devem ser ponderados todos os fatores envolvidos com cautela, evitando-se posicionamentos radicais.

No Brasil, ainda há amplo espaço para implementação dos direitos sociais. Apenas no ano de 1988 foi atingido um consenso político-jurídico capaz de lançar um programa abrangente e de longo prazo para a instauração de um Estado de Bem-estar Social. Vários dos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não foram sequer regulamentados, aguardando o dia em que passarão do plano textual para a realidade do país.

No curso dessa empreitada tão difícil, a nação também precisa lidar com sua condição de economia em desenvolvimento permeada por mazelas históricas, tais como o desenvolvimento assimétrico entre as diversas regiões de seu território, a concentração de renda em poder de poucos e a corrupção que assola todos os níveis da federação.

Por serem tantas as adversidades, as oscilações próprias dos mercados acabam afetando com maior força a economia brasileira, pressionando o Estado para que intervenha a fim de revigorar o crescimento, o que acaba por obrigá-lo a contingenciar gastos, seja porque a arrecadação arrefece, seja porque o endividamento público por si só causa instabilidade no sistema financeiro quando muito acentuado.

Esse estado de coisas resulta em mitigações do sistema de viabilização financeira dos direitos sociais, sendo as mais recentes a Desvinculação de Receitas da União e o Novo Regime Fiscal.

Em comparação com o Novo Regime Fiscal, a DRU, há tanto tempo criticada, acaba por parecer menos deletéria, já que preservava, por exemplo, gastos mínimos com educação e saúde em função do que é arrecadado. O novo contingenciamento de gastos, todavia, de certa forma despreza esse patamar

mínimo, além de contingenciar indistintamente várias despesas cujo crescimento pode ser naturalmente maior que a variação do IPCA, criando um desafio a ser solucionado pela sociedade brasileira.

Ademais, como afirmado por Vanice Regina Lírio do Valle, é problemático dizer de plano que a emenda constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal viola cláusulas pétreas da Constituição. Fazê-lo seria tornar impossível qualquer equilíbrio fiscal, ignorar a possibilidade de melhoria da eficiência dos gastos públicos e fazer pouco caso das consequências nefastas do endividamento do Estado.

Parece possível concluir, a princípio, pelo desenrolar dos fatos nestes poucos anos após a instituição do Novo Regime Fiscal, que os vários Poderes e órgãos independentes estão efetivamente desempenhando sua missão constitucional sem maiores sobressaltos. Não há notória inviabilização dos Poderes por falta de recursos, mas uma saudável busca pela maior qualidade do gasto público.

Também não parece haver uma notória perda de recursos para saúde e educação, nem retrocesso inadmissível na amplitude e qualidade dos serviços públicos, levando a crer que o Novo Regime Fiscal cumpre um papel de racionalizar as despesas do Estado, quebrando a espiral de crescimento desenfreado.

Ao lado disso, é preciso um olhar permanente para que as políticas públicas já existentes e bem-sucedidas não sejam descontinuadas: o sistema de Previdência Social não deve ser desfigurado; o acesso universal e gratuito à saúde e educação básica não devem ser restringidos; e a independência e separação entre os Poderes, que têm dado frutos cada vez mais consistentes à incipiente democracia brasileira, devem ser garantidas sem ressalvas.

Portanto, a tensão entre vinculação de receitas e gastos sociais do Estado, de um lado, e o equilíbrio fiscal, de outro, está vocacionada a ser permanente, ainda que no melhor dos cenários econômicos. Em verdade, não constitui exatamente o problema, mas antes a solução: a justa medida entre estes dois lados não pode ser obtida por meio de soluções fáceis, mas sim mediante a constante ponderação, caso a caso, entre um e outro fator, sempre sob pena, em ambos os casos, de retrocesso social, pois não há que se falar em endividamento excessivo do Estado sem que se fale, no momento imediatamente posterior, em consequente retrocesso social.

REFERÊNCIAS

BARRETTO, Érica de Santana Silva. A Constitucionalidade da Desvinculação de Receitas da União. **Revista Brasileira de Direito Público: RBDP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 49, p. 87-107, abr./jun. 2015.

BRAGA, Karen Costa. A Inconstitucionalidade da DRU sob a Luz do Inciso XI do Artigo 167 da Constituição Social e a Falsa Ideia do Déficit Previdenciário Brasileiro. **JURIS – Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v. 24, p. 39-62, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6333>. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. 2016b. Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Voto em separado - **PEC 241/2016**. Proponentes: Dep. Federal Chico Alencar e Dep. Federal Ivan Valente. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479792&fileame=Tramitacao-VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+241/2016. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. 2016c. **Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados**. Voto - Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016. Relator: dep. Federal Danilo Forte. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479001&file name=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+241/2016. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. 2016a. **Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**. Exposição de Motivos Interministerial n. 00083/2016. Proponentes: Henrique Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&fileame=PEC+241/2016> Acesso em: 20 set. 2020.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de Receitas Públicas**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010.

FERRAZ, André Luiz Naves Silva. Desvinculação das Receitas da União. **Revista Síntese - Responsabilidade Pública**, São Paulo, ano 1, n. 6, p. 23-28 dez./jan. 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 183-193, mai./jun. 2017.

MANSUR, Débora Ottoni Uebe. A desvinculação das receitas da União e seu reflexo sobre as contribuições especiais. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.5, n. 5, p. 1-24, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/23620/19716> Acesso em: 23 set. 2020.

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, v. 4, n.1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 10 set. 2020.