

GESTÃO FISCAL, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS SOCIAIS O DESAFIO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO COM EQUIDADE, CONTROLE INFLACIONÁRIO E EQUILÍBRIO FISCAL

*FISCAL MANAGEMENT, DEVELOPMENT
AND SOCIAL RIGHTS THE CHALLENGE OF ECONOMIC
GROWTH WITH EQUITY, INFLATION CONTROL
AND FISCAL BALANCE*

*Bruna Estima Borba*¹

Faculdade Damas da Instrução Cristã

*Fernando Raposo Gameiro Torres*²

Faculdade Damas da Instrução Cristã

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar de forma crítica os diferentes estágios da gestão fiscal do País a partir da década de 70 e suas tentativas de garantir direitos sociais, desenvolver-se, reduzir desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, manter a estabilidade econômica e fiscal. A partir desse exame chega-se à conclusão de que a boa administração pública não se limita às estratégias fiscais austeras que equilibrem inflação e emprego inviabilizando, contudo, as prestações estatais adequadas. Enfim, a gestão financeira estatal envolve a prestação de serviços, o controle das variáveis fiscais e de crescimento econômico, cujos reflexos sobre a vida do cidadão são diários e permanentes inserem-se no rol de atuações estatais que visam a garantir o direito fundamental à boa administração pública.

Palavras-chave

Administração pública. Prestações estatais. Crescimento econômico. Direito fundamental.

¹ Professora dos Programas de Pós-graduação e de Graduação em Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã (ARIC) e da Faculdade de Direito de Recife (FDR/UFPE). Doutora em Direito.

² Mestrando em Direito do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã (ARIC).

Abstract

This article aims to critically analyze the different stages of the country's fiscal management from the 1970s and its attempts to guarantee social rights, develop, reduce social inequalities and, at the same time, maintain economic and fiscal stability. From this examination it can be concluded that good public administration is not limited to austere fiscal strategies that balance inflation and employment, however, making adequate state benefits impossible. Finally, the right to receive good state financial management involves the provision of services, the control of fiscal variables and economic growth, whose repercussions on the lives of the citizen are daily and permanent, are included in the list of state actions aimed at guaranteeing the fundamental right to good public administration.

Keywords

Public administration. State benefits. Economic growth. Fundamental rights.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1960 e 1970 do século XX o mundo assistiu a um persistente aumento no nível geral de preços, decorrente em parte da crescente intervenção dos governos empenhados na manutenção do crescimento pela via do aumento do gasto público em moldes preconizados pela política anticíclica Keynesiana (PINHO, 1991, pp. 21-22). Esse aumento no índice inflacionário nem sempre veio acompanhado por crescimento econômico ou pela redução do desemprego nos moldes preconizados pelo modelo representado pela curva de Phillips (MANKIW, 1999, p. 740). Em alguns casos passou-se a conviver numa situação de baixas taxas de crescimento aliada a pressão inflacionária, uma situação conhecida como estagflação.

Esse movimento de intervenção estatal na economia iniciado lá pelos anos 1930 foi reforçado no pós-guerra, seja por uma maior regulamentação, seja pelo aumento na produção de bens sociais em sociedades massificadas, passou a enfrentar críticas cada vez maiores seja pela perda de eficiência alocativa decorrentes das distorções causadas pela ação do Estado, sob argumento do custo crescente das ações estatais detentoras de menor eficiência produtiva imposta pelas regras e controles burocráticos.

Ao perceber tal situação os economistas de formação liberal - cujas teses haviam sido deixadas de lado, desde que se passou a desconfiar da capacidade de auto regulação dos mercados para a manutenção da atividade econômica após as crises econômicas observadas no século XIX, e depois do grande crash da bolsa de Nova Iorque de 1929, com repercussões em toda a economia mundial - passaram a se articular para a retomada da defesa dos valores das políticas liberais na economia.

Momento em que as políticas Keynesianas passam a ser veementemente questionadas a partir de nomes como Misses e Hayek que a partir da Escola Austríaca advogam os dogmas da economia liberal.

Da Universidade de Chicago o seu maior expoente Milton Friedman (1982) também segue a mesma linha de pensamento.

O fato é que esse modelo de atuação estatal em que se baseou o Estado de Bem-Estar Social foi chegando aos seus estertores, e em alguns países de tradição liberal passaram a ser implementadas reformas liberalizantes, como a Inglaterra da então Primeira Ministra Margaret Thatcher , e os Estados Unidos da América com o presidente Ronald Reagan, que pregavam menor presença do Estado na economia (MORAES, 2013) e uma nova política de produção calcada no estímulo à iniciativa privada.

1. OS ANOS 1970 E A POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA

A partir de eventos adversos externos como o primeiro choque do petróleo em 1973 há forte retração da atividade econômica mundial e um período de ajuste a uma nova realidade em que o principal insumo energético do mundo moderno teve um incremento de custo de aproximadamente 300%, quadruplicando o seu preço em apenas três meses, representando uma forte onda de transferência de renda para os países da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), cujos petrodólares tiveram nos mercados financeiros internacionais a via de escape para o

financiamento da atividade econômica dos países subdesenvolvidos carentes de capital.

Com a retração da atividade econômica mundial, o Brasil adotou a opção de continuar o ciclo de expansão econômica do período anterior de 1967/1973, mediante a implementação do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, que se estendeu até 1979 quando ocorre o segundo choque do petróleo e, em sequência, o choque dos juros com o aumento da taxa ao patamar de aproximadamente 20%, e a retração do mercado internacional de capitais (MARQUES, 1989).

O II PND consistia de ações do governo federal para o aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital, mediante a ação do Estado, da iniciativa privada e do capital externo, com vistas a não deixar a economia desacelerar, e estruturar cadeias produtivas integrais no âmbito da economia nacional, o que ocorreu pela primeira vez em um país periférico (MANTEGA, 1997).

Além desse quadro externo adverso uma série de elementos de natureza institucional relacionados ao déficit democrático e à falta de transparência e controle das contas públicas permitiam total descontrole e falta de participação do Congresso Nacional na fixação da despesa pública.

Existiam à época três instrumentos de natureza orçamentária que não se comunicavam. Pelo contrário, se sobrepunham gerando forte confusão e impossibilitando o controle da despesa e, portanto, do déficit público.

Esses instrumentos eram:

- (i) o orçamento geral da União;
- (ii) o orçamento monetário; e
- (iii) a conta da dívida.

O orçamento Geral da União regido pelas disposições contidas na Lei n° 4.320/1964 tinha a necessária apreciação do

Congresso Nacional, onde ao final do processo tornava-se lei cujo cumprimento era obrigatório.

O orçamento monetário fixava o montante desejável da expansão dos meios de pagamento definido pelo Conselho Monetário Nacional e tinha como meios de financiamento as operações do passivo não monetário, ou seja, que não acarretavam a emissão de moeda, e as do passivo monetário, decorrentes da emissão de moeda.

Interessante notar que o orçamento monetário permitia a execução de programas governamentais de natureza tipicamente orçamentária, sem que tivesse que passar pelo Congresso, dependendo apenas das autoridades monetárias.

A sua natureza era, portanto, extra-orçamentária, e registrava despesas com subsídios, linhas de crédito a setores considerados prioritários e as contas cambiais, de modo que sob o aspecto político, com a perda da intermediação característica do Poder Legislativo, o Poder Executivo centralizava fortemente o poder. Nesse contexto o Executivo tornava-se alvo de assédio pelos mais diversos grupos de pressão. O que levou à expansão do gasto e à impossibilidade de adoção de uma estratégia de controle do déficit.

Segundo GIAMBIAGI (2001, p.114):

As conseqüências da expansão do poder executivo e o esvaziamento do poder legislativo em matéria financeira levaram ao descrédito do OGU, com o surgimento de orçamentos paralelos submetidos apenas ao poder executivo.

Em outra passagem os referidos autores reforçam a crítica relativa à inadequada construção dos orçamentos (GIAMBIAGI, 2001, p. 116):

A aprovação de cada orçamento era submetida: a) a autoridades distintas; b) em épocas diferentes e c) era baseada em planilhas de parâmetros prospectivos não uniformes. Sendo assim, não só a

execução das políticas fiscal e monetária se superpunham de forma não articulada e confusa, como a mera consolidação das contas fiscais, para se obter uma visão global das finanças do setor público federal, tornava-se praticamente impossível.

A execução e acompanhamento do orçamento monetário cabia então ao Banco Central, ao Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil, que funcionavam como um único caixa mediante a adoção da conta movimento que permitia o livre trânsito de recursos entre Banco Central e Banco do Brasil, oriundos da captação de recursos pela expansão da base monetária e pela emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central.

A situação de descontrole da despesa era tão grande, com a existência de focos ocultos ou não conhecidos de potenciais desequilíbrios fiscais na estrutura administrativa federal que o próprio governo desconhecia quantas autarquias, fundações e empresas estatais detinha, e conseqüentemente, quanto de despesa e dívida essas entidades carregavam. Somente em 1979 com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais esse cadastramento passou a ser feito.

Desse modo apenas a partir do orçamento geral da União para 1980 os dados sobre a despesa e as fontes de financiamento dessas entidades passou a ser incorporado e consolidado numa peça orçamentária única, dando visibilidade e possibilitando o controle do déficit público, a partir de então consolidado.

2. OS ANOS 1980 E O CONTROLE DE PREÇOS

Os anos 1980 no Brasil marcam um período de acelerada espiral inflacionária aguçada após a redemocratização (MUNHOZ, 1997).

A partir da segunda metade dessa década foram implementados planos econômicos de controle de alguns importantes preços da economia, a exemplo dos bens e serviços finais ao consumidor, além do câmbio e a taxa de juros, somados à tentativa de desindexação da economia.

Medidas que num primeiro momento surtiam algum efeito sobre a tendência persistente de aumento generalizado dos preços mas, por carecer de intervenção estrutural nos fundamentos econômicos, logo desembocavam na retomada da inflação.

Um dos efeitos mais adversos dessas políticas era a distorção nos preços relativos e os seus efeitos perversos nos mercados de insumos com o desabastecimento e o comprometimento da atividade produtiva e da oferta de bens e serviços.

Nessa receita de política econômica conhecida como heterodoxa mecanismos tradicionais de política monetária e fiscal não são acionados.

A primeira dessas tentativas ocorreu em fevereiro de 1986 com o Plano Cruzado (AVERBURG, 2005), no qual houve reforma monetária com o corte de três zeros nos preços em vigor antes da medida, convertendo-se a moeda de cruzeiro para cruzado, e adotando-se um índice redutor para obrigações contratuais futuras, que embutiam expectativas inflacionárias, trazendo-as a valor presente, tudo “congelado” e tabelado naquele momento.

Como consequência passou a haver desabastecimento e quebra da cadeia produtiva em face do desalinhamento de preços relativos, congelados num dado instante.

O que tinha fundo eminentemente econômico passou a ser tratado como caso de polícia mediante a ideia de que a negativa de oferta implicava atitude especulativa.

Com o congelamento de preços, ou seja, a impossibilidade de sua flutuação ao sabor dos ajustes dinâmicos de mercado entre oferta e demanda, ou seja, na ausência do principal elemento econômico para mediar a escassez de recursos, o preço, passou a haver a cobrança de água.

Não tardou muito para ao final do ano já haver pressões inflacionárias suficientes para em fevereiro de 1987 ser lançado o Plano Bresser (MARCARINI, 2009). Mais uma tentativa fracassada de estabilização a qual se somou ainda durante a segunda metade da década de 1980 o Plano Verão, no começo de 1989 (BRASIL, 1989).

Muito embora não se saiba exatamente os motivos que levaram a uma hiperinflação no período 1985/1989, havendo um forte componente inercial e de formação de expectativas, o fato é que nesse período houve um significativo aumento da despesa pública, combinado com uma queda na carga tributária tomada como uma proporção do PIB. Segundo GIAMBIAGI (2001, p.143) a carga tributária passou de 25,6% do PIB entre 1983/1984 para 23,6% do PIB entre 1988/1989. Ao mesmo tempo o gasto corrente do governo passou de 9,8% do PIB para 14,5% do PIB para o mesmo período respectivamente. O maior componente nesse caso foi a despesa com pessoal que passou de 6,3% do PIB em 1984 para 10,5% do PIB em 1989.

No entanto, apesar disso, importantes mudanças institucionais ocorreram na década de 1980, constituindo-se em marcos no processo de controle fiscal (GIAMBIAGI, 2001, p.142):

- (i) incorporação gradual, a partir de 1985, das contas do orçamento monetário, como subsídios, ao OGU, votado pelo Congresso;
- (ii) extinção da conta-movimento em 1986;
- (iii) extinção das funções de fomento do Banco Central;
- (iv) criação em 1986 da STN com as funções de uniformizar e unificar a gestão financeira do governo federal;
- (v) exigência de que todas as despesas integrassem o OGU a partir de 1988, inclusive os juros da dívida;
- (vi) realização do controle da dívida pelo Tesouro Nacional e a submissão ao Congresso Nacional dos limites de endividamento, o que retirava a prerrogativa do Banco Central de emitir dívida sem limites.

Tais medidas deram início às tentativas de dotar a gestão fiscal de maior responsabilidade e equilíbrio.

3. OS ANOS 1990 E O CONTROLE DA INFLAÇÃO: UM AJUSTE FISCAL PARCIAL

Fato é que no início de 1990, quando assumiu o primeiro governo eleito após o período 1964/1989, a inflação estava na casa dos 90% no mês anterior ao lançamento do Plano Collor (PEREIRA, 1990). Responsável pela tentativa de controle da inflação não apenas mediante outra reforma monetária, mas pelo bloqueio e congelamento da dívida pública representada pelas aplicações financeiras de curto prazo feitas pela classe média brasileira, tratava-se de um projeto ousado. Nessa situação o quadro que melhor descreveria a situação crítica daquele momento seria de hiperinflação, fenômeno já observado em outras épocas e países, no qual toda a credibilidade da moeda sucumbe, e há inevitável ruptura econômica e institucional tal é a transferência de renda entre os diversos grupos sociais. Com efeito mais deletério sobre aqueles com menor capacidade de defesa, a população mais pobre (GUIMARÃES, GONÇALVES, 2010, p.155).

O detalhe significativo é de que no momento do bloqueio e da reforma monetária não houve o repasse para essas aplicações do índice de reajuste da BTNf, o que implicou perdas aos poupadores e investidores domésticos e uma redução do estoque da dívida pública. O que não foi propriamente uma moratória, mas uma liberação programada de acesso a essas aplicações após mais de um ano sem o reajuste devido.

Esse período foi marcado por dois importantes fatos mundiais, a queda do Muro de Berlim e o subsequente desmonte do Império Soviético, refletindo-se internamente na abertura, ainda que tímida, da economia brasileira aos mercados internacionais.

No entanto, as crises da dívida externa experimentadas em 1983 e 1989 haviam limitado o acesso do Brasil ao mercado de internacional de capitais.

Após o Plano Collor II e a crise política que culminou no impeachment em 1992 a inflação somente passou a ser efetivamente combatida com o advento do Plano Real (BRASIL, 2001) a partir de 1º de julho de 1994.

A partir daí, não obstante mais uma reforma monetária baseada na chamada Unidade Real de Valor – URV, adotou-se uma política monetária ativa e apoiada na ancoragem cambial que passou a oscilar entre bandas, com o real sobrevalorizado.

Não obstante o período anterior da segunda metade da década de 1980 e o grave desajuste fiscal observado, o período imediatamente anterior à implantação do Plano Real compreendido entre os anos 1990 e 1993, contou com uma relativa estabilização fiscal que gerou as pré-condições necessárias para sua viabilização.

O efeito desse ajuste nas contas públicas nesse período pode ser considerado parcial por ter decorrido de condições, em parte, de natureza conjuntural como a queda da despesa do governo devida à defasagem temporal existente no processamento da despesa que corroía o seu valor real, ao passo que a receita do governo se encontrava em parte indexada.

Colaboraram também com equilíbrio fiscal o aumento real da arrecadação em função da retomada do crescimento do PIB a partir de 1993 e a correção incompleta da despesa com pessoal entre 1990 e 1993, fazendo com que esse gasto caísse em termos reais.

No entanto, a ausência de condições fiscais de natureza estrutural duradouras como uma pré-condição necessária à implantação do Plano Real gerou desconfiança e ceticismo quanto a seu sucesso, apesar da intenção governamental de promover no conjunto de medidas que envolviam a implementação do Plano o necessário ajuste fiscal.

Acreditava-se que por meio de um ajuste fiscal, ainda que transitório, seria possível chegar à estabilização necessária. Isso se tornaria viável mediante a implementação de reformas estruturais necessárias ao longo do tempo, de modo a se alcançar a um equilíbrio fiscal duradouro. Assim, o ajuste ainda que parcial seria uma “ponte” a viabilizar a estabilização e o necessário controle das contas públicas.

De outra ponta havia quem entendesse que essa solução transitória de ajuste não seria suficiente para permitir as consequentes reformas estruturais.

O fato é que as condições favoráveis como a abundante oferta de capitais internacionais e a relativa abertura da economia – associada à valorização do real face ao dólar ensejando aumento das importações - somadas à elevada taxa de juros praticada pelo governo e à aprovação da emenda constitucional que autorizou a desvinculação das receitas vinculadas da União por dois anos mediante o Fundo Social de Emergência, permitiram manter o nível de preços sob controle. Foi possível a partir de então implementar as aguardadas reformas estruturais visando à contenção dos gastos primários do governo e, com isso, o controle do déficit.

Privatizações foram realizadas reduzindo o grau de estatização da atividade econômica visando à obtenção de recursos decorrentes da venda dos ativos da União e, ao mesmo tempo, à maior governança empresarial (MELLO Jr., 2000).

Ao lado da reforma administrativa houve a reforma previdenciária e, se não trouxeram um novo patamar fiscal, certamente contribuíram para a adoção de novos conceitos pelo setor público, como a ideia de controle e avaliação dos passivos de natureza atuarial dos sistemas previdenciários, e o conceito econômico de eficiência, elevado à categoria de princípio constitucional (ALCANTARA, 2009).

No entanto, o comportamento fiscal observado no período que se estendeu de 1994 a 1999 apresentou um relativo paradoxo do ponto de vista do controle inflacionário pela via da redução do déficit público.

Nesse período houve uma piora das condições fiscais pelo desajuste entre receitas e despesas. Com o fim da inflação e a impossibilidade de diminuir o valor real do gasto mediante o simples retardo na execução despesa, não havia mais como tornar compatíveis receitas e despesas. Num quadro de crescente rigidez orçamentária da despesa, decorrente de vinculações constitucionais, legais, ou resultantes do crescimento vegetativo de despesas como as de pessoal, a necessidade de ajuste fiscal foi se tornando cada vez mais inadiável (RAMOS, 2001).

O modelo de bem-estar social traçado a partir da Constituição Federal de 1988 começava a representar um maior ônus para o orçamento federal. Trata-se de despesas sobre as quais o governo federal tem pouca disponibilidade para ajustar, como os gastos com pessoal, os gastos previdenciários, as transferências obrigatórias aos Estados e municípios, e as aplicações mínimas em educação e saúde, essa última estabelecida posteriormente por meio de Emenda Constitucional n° 29/2000.

É bom ressaltar que a questão fiscal dos Estados nesse período também teve peso significativo, o que foi motivo de ações de estímulo pelo governo federal ao ajuste nessas unidades federadas mediante programas de refinanciamento da dívida atrelados ao incentivo à privatização de estatais e desestatizações por meio de concessões públicas.

No entanto, apesar disso, o governo central se encarregou de conceder benefícios salariais acima da inflação com relevante peso nas contas previdenciárias e de aumentar o gasto total com rubricas em que não havia rigidez constitucional para execução. Assim é que esse grupo de despesas de livre aplicação, apesar de ter tido sua participação diminuída no total da despesa, de 19% em 1991, para 16% em 1995 - o que revela maior enrijecimento da despesa orçamentária - contou, num período de inflação decrescente, com um aumento substancial entre 1994 e 1998, passando de R\$ 17 bilhões em 1994 para R\$ 31 bilhões em 1998. Evidencia-se o resultado de necessidades sociais ou de infraestrutura, em parte reprimidas, e em parte decorrência do próprio crescimento da economia, que o jogo de forças políticas passou a mediar e atender.

Com o fluxo estável de capitais ingressando no país, estabilidade cambial, juros altos da dívida pública interna, e aumento consequente da relação dívida/PIB em bases estáveis, havia a crença de que o crescimento da economia levaria à reversão do déficit fiscal pelo crescimento da receita. Isso somente passou a ser revertido após a crise asiática em 1997, e a decretação da moratória russa em 1998, que fez com que esse fluxo de capitais cessasse, com forte impacto sobre os juros e a dívida.

Em 1999 o Brasil se deparou com um sério ajuste fiscal e com algumas medidas traumáticas na condução do Plano Real que culminaram na flexibilização cambial, no repique da inflação e no retorno ao FMI após mais de uma década.

Apesar disso o país estava mais estruturado em sua economia tendo havido um retorno gradual da confiança sobre as variáveis macroeconômicas, implicando queda na percepção de risco da economia brasileira.

Observe-se que pela primeira vez o Brasil viveu uma situação de ajuste fiscal real, tal como expõe GIAMBIAGI (2001, p.181) “De fato, o país viveu então, pela primeira vez em praticamente três décadas, um quadro de rigor fiscal como não se via desde a experiência do PAEG de 1964/1967.”

4. A PRIMEIRA DÉCADA DO NOVO MILÊNIO: RESPONSABILIDADE FISCAL E EQUIDADE

Desse modo, tendo vivido até então com um regime de restrição fiscal fraca, *soft budget constraint*, no qual a meta de déficit se adequa às demandas de gasto, passa a haver a necessidade de um regime fiscal caracterizado por uma restrição orçamentária rígida. Nesse regime a relação dívida/PIB fica “amarrada”, de modo que a meta de déficit é que irá determinar o volume de despesa.

A lei de responsabilidade fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 - aprovada em maio de 2000 veio atender ao desiderato de impor essa disciplina rígida.

A tendência mundial no sentido da adoção de uma boa administração pública como concebida a partir da Carta de Nice (VALLE, 2010) inspirou a edição da referida lei, inspirada no *New Public Act* da Nova Zelândia (CARNEIRO, 2014, p. 134).

Contudo, a LC nº 101/2000 é branda quando comparada à Emenda Constitucional nº 95/2016 que estabeleceu uma verdadeira “trava” representada pelo crescimento da despesa primária da União condicionada unicamente à variação da inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) num período de 20 anos, com reavaliação prevista ao final dos 10 primeiros anos.

A lei de responsabilidade fiscal traduz a ideia de que o equilíbrio fiscal e o fim do déficit conduzem não apenas ao controle da inflação, mas aditivamente ao crescimento da economia. Segundo esse entendimento uma restrição inicial da despesa mediante seu enquadramento ao um crescimento menor que o do PIB permite a redução da taxa de juros real e com isso da dívida pública com forte estímulo ao investimento privado.

Ou seja, a ideia convencional que ajustes fiscais são recessivos foi revista compreendendo-se que sob certas circunstâncias um ajuste fiscal poderá ter consequências expansionistas quando baseado no corte de despesas. Seriam três as influências positivas sobre o produto: i) mudança na composição da demanda agregada privilegiando o investimento; ii) a queda da taxa de juros do país associada ao ajuste; e iii) a melhora no ambiente de negócios. (GIAVAZZI, 1990, upud GIAMBIAGI, p. 187).

De modo que se forma um círculo virtuoso representado por uma troca ou *trade-off* entre os gastos governamentais, menos eficientes e voltados ao custeio, e o investimento privado, dotado de efeito multiplicador sobre a renda corrente e futura.

A lei de responsabilidade fiscal traz e reforça conceitos como o planejamento, o controle e a transparência (NASCIMENTO, 2012). Para tanto, estabelece o regramento e a previsão de limites para a dívida pública, operações de crédito e de garantia; estabelece a previsão de metas fiscais e de riscos que possam vir a comprometer o cumprimento dessas metas, bem como a responsabilização para os agentes públicos que a descumprirem.

Bom frisar que os limites da dívida, operações de crédito e de garantia foram estabelecidos pelo Senado Federal mediante as Resoluções n° 40/2001 e 43/2001. Essas resoluções, no entanto, não regulamentaram os limites globais da dívida pública federal, tendo feito para Estados e Municípios.

Na prática, não obstante as imposições de metas de resultado pelo LRF, essa ausência de limites além de poder acomodar eventuais desajustes fiscais, pode significar uma restrição

fiscal do tipo fraca, estimulando uma certa indisciplina fiscal, ou uma política de juros altos que continue a impactar a dívida.

Ao longo desses quase vinte anos de vigência a LRF produziu impacto positivo sobre a ordenação das finanças públicas e sobre o viés de controle do déficit, como era seu objetivo (OLIVEIRA, 2013, p. 510).

Se por um lado a despesa de pessoal cresceu nesse período, quando tomada como parcela do PIB apresentou redução nessa relação em todos os três níveis de Poder.

Não obstante haja críticas de que essa redução não tenha propriamente decorrido das restrições impostas pela lei como a vedação de novos aumentos, contratações, e promoções, mas do aumento da receita relacionada ao aumento da carga tributária experimentado desde a segunda metade da década de 1990, o fato é que o mérito da LRF está mais ligado ao processo de internalização da prática de controle sobre importantes variáveis fiscais, como a despesa com pessoal, dívida e operações de crédito.

Porém, apesar das prescrições contidas na LRF, o período que segue a partir de 2003 vê o aumento dos gastos sociais, representados pelas transferências de natureza previdenciária e gastos com educação e saúde, desempenhar importante efeito na equidade e distribuição de renda, favorecendo as camadas mais pobres da população.

É sabido que o sistema tributário nacional não consegue alterar a forte desigualdade de renda existente no país, representando ele mesmo um dos fatores pelo qual essa diferença se mantém. Isso se deve à regressividade da tributação indireta e à relação existente entre os tributos diretos e os indiretos no conjunto da carga tributária, representando esses últimos cerca de setenta por cento do total arrecadado (BRASIL, 2015).

A via eleita pelo Estado brasileiro para promover equidade na distribuição de renda foi então mediante a administração do gasto público em políticas sociais, já num ambiente de responsabilidade fiscal.

Os efeitos dessa política foram objeto de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no qual são

apresentados os resultados sobre o efeito de reversão da baixa equidade fiscal do sistema tributário pela via do aumento do gasto social (IPEA, 2011).

Os gastos analisados foram compostos pelas transferências de natureza previdenciária e assistencial e pelos gastos diretos com saúde e educação.

Considerou-se a renda analisada agrupada em original, inicial, disponível, pós tributação e final:

- (i) renda original: considera todos os rendimentos, exceto benefícios, recebidos pelo domicílio;
- (ii) renda inicial: considera a renda original somada aos benefícios;
- (iii) renda disponível: é aquela inicial menos os tributos diretos;
- (iv) renda pós-tributação: é a renda disponível menos os tributos indiretos.
- (v) renda final: quando for acrescentado o valor monetário dos benefícios-em-espécie, como saúde e educação públicas.

A pesquisa indica que o coeficiente de Gini, que mede desigualdade de renda, apresenta queda, ou seja, melhora em todas essas categorias de renda entre os anos analisados, 2003 e 2009 (IPEA, 2011).

Tabela I – Desigualdade de Renda no Brasil (2003 a 2009)

Coeficiente De Gini	(i) renda original	(ii) renda inicial	(iii) renda disponível	(iv) renda pós-tributação	(v) renda final
2003	0,645	0,617	0,605	0,633	0,548
2009	0,634	0,586	0,571	0,598	0,496

Destaca-se, no entanto, inobstante a representação das transferências previdenciárias e assistenciais, o importante papel que os gastos sociais diretos em saúde e educação desempenharam

para reverter a desigualdade de renda observada especialmente após o efeito da tributação indireta sobre a renda.

De modo que essas despesas, decorrência das aplicações compulsórias contidas na Constituição Federal de 1988, têm contribuído para concretização desses direitos fundamentais através da melhor distribuição de renda mediante reversão da falta de equidade do sistema tributário.

Ou seja, as distorções do sistema tributário que não observa a capacidade contributiva como elemento chave da equidade fiscal foram corrigidas pela via do aumento dos gastos sociais.

Muito embora haja a necessidade de manter a disciplina fiscal em toda a condução da gestão orçamentária e financeira estatal, torna-se preocupante um ajuste rígido como o adotado pela via da Emenda Constitucional n° 95/2016, a emenda do teto de gastos, que introduziu o Novo Regime Fiscal.

5. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016 E O TETO DE GASTOS: EQUILÍBRIO FISCAL OU REDUÇÃO DE PRESTAÇÕES ESTATAIS?

O novo regime fiscal representa uma mudança mais radical em relação ao regime fiscal introduzido pela LRF pois passa a estabelecer uma “trava” a impedir o crescimento das despesas primárias da União que somente poderão crescer, em termos nominais, pela variação do IPCA amplo.

Essa restrição fiscal se aplica a todo o orçamento fiscal e de seguridade social da União, abrangendo todos os Poderes e órgãos federais.

O novo regime fiscal, ao incidir sobre as despesas primárias da União inclusive as aplicações obrigatórias em saúde e educação, impede que elas cresçam acima da inflação. A emenda não ressaltou situações especiais a exemplo da necessidade de atendimento a demandas sociais ou à incorporação de novos ativos, inclusive tecnológicos, como ocorre com o setor de saúde. O Banco Mundial reconhece a magnitude do ajuste do teto de gastos (2017, p. 33):

Ao longo de dez anos isso corresponde a uma redução de mais de um quarto nas despesas primárias federais. Trata-se de um ajuste grande, que evidencia a necessidade de um planejamento cuidadoso para garantir a sua qualidade.

Na prática, o que deverá ocorrer é o fim da vinculação das receitas às despesas, como ocorre em educação e saúde, o que é considerado elemento de rigidez ao orçamento federal, em que 90% da despesa estão comprometidas. Sobre as razões das vinculações pondera (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p. 31):

O sistema atual de indexação e vinculação das receitas é um vestígio do passado de hiperinflação e, ao mesmo tempo, um esforço do Legislativo para estabelecer prioridades de gastos além do ciclo orçamentário anual e proteger tais prioridades da discricionariedade do Executivo.

Aditivamente, ao atrelar a expansão dos gastos sociais à variação da inflação o teto de gastos impedirá ou dificultará muito o processo de reversão da iniquidade observada no sistema tributário que não consegue contribuir para melhorar a distribuição de renda, como o observado no período 2003/2009.

Pode-se argumentar que a emenda irá contribuir para busca da eficiência, seja pela melhor alocação de recursos ou por processos mais produtivos que impliquem diminuição da despesa e, portanto, folga fiscal. Isso pode ser verdade, mas pensar dessa forma num intervalo tão longo de tempo, leva a crer que haverá limites para esse aperfeiçoamento de capacidade produtiva e que deverá haver perdas sociais, agravando ainda mais as desigualdades de renda, revertendo tendência dos últimos anos.

Portanto, o regime fiscal que se impôs é muito mais rígido que o anterior, que permitia uma execução orçamentária balizada pela ação planejada e pela busca de equilíbrio entre as metas de receitas e despesas, aonde os ganhos de produtividade da economia poderiam ser repassados para as políticas sociais.

Ao tratar apenas das despesas primárias ficam livres, no entanto, as despesas com o pagamento de dívida e encargos, de modo a possibilitar a redução do seu estoque e frear a trajetória ascendente que vem seguindo como fração do Produto Interno Bruto.

A União deverá, portanto, passar então cada vez mais a executar menos diretamente, e recairá cada vez mais aos Estados e Municípios a execução das políticas públicas de natureza social que garantam a concretização dos direitos fundamentais. Serão imprescindíveis o aperfeiçoamento técnico e a capacitação funcional dos servidores para lidar com um ambiente de forte restrição de recursos.

Enfim, os prognósticos não são os melhores como reconhece o relatório do Banco Mundial (2017, p. 33): “A qualidade do ajuste fiscal terá repercussões na prestação de serviços públicos, na equidade e no crescimento econômico.”

CONCLUSÕES

Ao longo de toda história recente o Brasil se viu diante da escolha entre a necessidade de crescer e se desenvolver, de forma rápida ainda que desequilibrada, de modo a tornar-se menos dependente da economia internacional, e o combate à inflação e à falta de equidade.

A escolha parece ter sido a de crescer com limitada oferta de capitais internos, ao mesmo tempo apelando à inflação como um imposto invisível que transfere renda e impede a defesa dos que são mais afetados por ela.

Enfim, ter de garantir de forma progressiva direitos sociais ao mesmo tempo em que se faz necessário estabilidade econômica e fiscal, levando a diferentes estratégias de ação estatal.

Estratégias que parecem convergir para um enrijecimento fiscal e uma ortodoxia monetária como formas de garantir inflação baixa, e crescimento econômico, o que somente o tempo e a experiência histórica poderão confirmar.

E aí mais um desafio se coloca. O direito fundamental à boa administração pública no Brasil foi resultado da construção hermenêutica a partir do nosso texto Constitucional, não será apenas o que diz respeito à atividade burocrática do Estado, mas também compreenderá, cada vez mais, a qualidade da nossa gestão financeira estatal, e o controle sobre as variáveis fiscais e de crescimento econômico, cujos reflexos sobre a vida do cidadão são diários e permanentes.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christian Mendez. **Os princípios constitucionais da eficiência e da eficácia na administração**

pública. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. Disponível em: <

<http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>>.

Acesso em: 07/02/2018.

AVERBURG, Marcello. **Plano Cruzado: Crônica de uma Experiência.** Revista do BNDES, n° 24, dez. 2005. Disponível em:

< <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/906> >.

Acesso em: 07/02/2018.

BRASIL. Legislação. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm>. Acesso em: 05/02/2018.

BRASIL. Legislação. **Emenda Constitucional n° 95 de 15 de dezembro de 2016**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 05/02/2018.

BRASIL. Legislação. **Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 05/01/2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária 2014**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>>.

BRASIL. Presidência da República. **Anúncio do Plano Verão**.

Cadeia nacional de rádio e televisão Palácio do Planalto 15 de janeiro de 1989. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1989/02.pdf/view.>>. Acesso em: 07/02/2018.

BRASIL. Presidência da República. **7 Anos do Real**.

Estabilidade, Crescimento e Desenvolvimento Social. Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-real/7_anos_portugues.pdf>. Acesso em: 07/02/2018.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n° 40, de 20 de dezembro de 2001**. Disponível em

<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562458&id=14351502&idBinario=15793995&mime=application/rtf>. Acesso em: 05/01/2018.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal**. In: Textos para Discussão – 54 – Senado Federal. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>>. Acesso em: 05/01/2018.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral, et alii. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nossa Livraria, 2000.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1990.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. São Paulo: Campus, 2001.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste justo**. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. – BRASIL – REVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS – Volume I. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>>. Acesso em: 05/02/2018.

GUIMARÃES, Bernardo, GONÇALVES, Carlos Eduardo. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Comunicado nº 92**. Equidade fiscal no Brasil: impactos

distributivos da tributação e do gasto Social. Maio/2011.

Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8499. Acesso em: 05/01/2018.

_____. **A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo.** Desafios do Desenvolvimento. Revista ano 13, 23/11/2016. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297&catid=28&Itemid=39> . Acesso em: 05/01/2018.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MANTEGA, Guido. **O governo Geisel, o II PND e os Economistas.** Relatório de Pesquisa nº 3/1997. EAESP/fgv/Núcleo de Pesquisas e Publicações. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2935/P00163_1.pdf>. Acesso em: 06/02/2018.

MARCARINI, José Pedro. **A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987).** Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 157, mar. 2009. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1787&tp=a>. Acesso em: 07/02/2018

MARQUES, Maria Silvia Bastos. **A política econômica após o primeiro choque do petróleo e seu impacto sobre as trajetórias da inflação e do hiato do produto.** Revista Brasileira de Economia v. 43, nº 2, abr/jun 1989. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/423/7517>. Acesso em: 06/02/2018.

MELLO Jr., Luiz R. de . **Privatização e Governança Empresaria no Brasil.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social (BNDES). A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. 2000. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/.../2000_A%20privatiza%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil_P.pdf>. Acesso em: 07/02/2018.

MORAES, Reginaldo C. **O legado de Margareth Thatcher**. Revista Conjuntura Internacional. Vol. 10, nº 2. Belo Horizonte. 2º semestre/2013. Disponível em: <periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/download/5699/5558>. Acesso em: 06/02/2018.

MUNHOZ, Dercio Garcia. **Inflação Brasileira. Os ensinamentos desde a crise dos anos 30**. Economia Contemporânea nº 1, jan–jun 1997. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.1_03_Inflacao_brasileira_os_ensinamentos_desde_a_crise_dos_anos_30.pdf>. Acesso em: 07/02/2018.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentário Arts. 1º a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O Estrangulamento da Liquidez como Efeito do Plano Collor**. Revista de Economia Política vol. 10, nº 3 (39), jul-set/1990. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/39-9.pdf>>. Acesso em: 07/02/2018.

PINHO, Diva Benevides. **Evolução da Ciência Econômica**. In: PINHO, Diva Benevides (Coord.). Manual de Economia. São Paulo: Saraiva, 1991.

RAMOS, Ana Paula. **A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2001**. Revista de Economia Política, vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro/2001. Disponível em: <
<http://www.rep.org.br/pdf/84-3.pdf>>. Acesso em: 07/02/2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. Tese de Pós-doutoramento, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf>>. Acesso em: 05/01/2018.