

A DRU e o teto de gastos: limitações das ferramentas de austeridade aplicadas na crise brasileira

The disassociation of union revenues and the spending cap: limitations of austerity tools applied to the Brazilian crisis

*Maria Angélica Albuquerque Moura de Oliveira*¹
*João Otávio Bacchi Gutinieki*²
*Rafael de Souza Mendonça*³

Resumo: Nos últimos quatro anos, o Brasil passa por uma crise fiscal que já ensejou diversas políticas por parte do Estado. No entanto, percebe-se que essas medidas seguiram, na maioria dos casos, pelo caminho da austeridade. Esse artigo objetiva problematizar esse modelo adotado e pensar a inserção de instrumentos heterodoxos de superação nas respostas a essa conjuntura. Nesse sentido, analisa-se a Desvinculação das Receitas da União e o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos) por meio de uma literatura crítica a essas ações. Além destes dois temas, a estrutura do trabalho abarca debates sobre as limitações da ortodoxia e do neoliberalismo para a crise brasileira e uma análise a respeito do modelo de austeridade aplicado no Brasil. Através de uma metodologia qualitativa e exploratória, busca-se formular uma alternativa para essa realidade que distribua melhor entre as classes sociais os ônus desses ajustes.

Palavras-chave: Austeridade. Desvinculação das Receitas da União. Teto de Gastos.

Abstract: In the last four years, Brazil has experienced a fiscal crisis that has already led to several policies on the part of the State. However, it can be seen that these measures followed, in most cases, the path of austerity. This article aims to problematize this adopted model and to consider the insertion of heterodox instruments of overcoming in the responses to this conjuncture. In this sense, analyse the disassociation of union revenues and the new tax regime (ceiling of expenditures) through a literature critical to these actions. In addition to these two themes, the structure of the work encompasses debates about the limitations of orthodoxy and neoliberalism for the Brazilian crisis and does an analysis of the austerity model applied in country. Using a qualitative and exploratory

¹ Doutoranda em Direito na USP, a área de concentração Direitos Humanos. Mestre em Direito pela UFPB, na área de concentração Direitos Humanos, linha de pesquisa Filosofia, teoria dos direitos humanos e teorias críticas do direito. Graduada em Direito com Láurea Acadêmica pela UFPB. Advogada.

² Mestrando em Direito Econômico e Financeiro na Faculdade de Direito da USP. Especialista em Docência no Ensino Superior. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Pesquisador e Monitor acadêmico na Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito - SP). Advogado.

³ Mestrando em Direito Econômico e Financeiro na Faculdade de Direito da USP. Graduado em Direito pela UFPB.

methodology, it is sought to formulate an alternative to this reality that distributes better among social classes the burden of these adjustments.

Keywords: Austerity. Disassociation of Union Revenues. Expense Cap

1. Introdução

Diante da crise fiscal que afeta o Brasil desde 2015, de forma majoritária, ferramentas de austeridade foram selecionadas como o caminho para a retomada do crescimento e do equilíbrio fiscal. Entretanto, essas medidas são bastante criticadas por parte da doutrina, pois, na verdade, essa alternativa é um remédio que gera recessão e concentração de renda. O objetivo desse artigo é fazer uma crítica a essas medidas de austeridade a partir de uma ótica heterodoxa.

Nesse sentido, o Novo Regime Fiscal (emenda constitucional do teto de gastos) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU) são os dois casos selecionados para fundamentar a análise. Apesar das especificidades de cada um desses assuntos, entende-se que eles guardam a similaridade de restringir os recursos do orçamento social.

Inicialmente, trata-se sobre as políticas de austeridade enquanto alternativa para a crise fiscal e de crescimento econômico. Essa parte da pesquisa tem a função de fazer uma análise estrutural da austeridade e apontar as limitações que esse conjunto de medidas apresenta enquanto único caminho possível para a realidade atual brasileira. Levando em consideração, como referencial teórico, os estudos de Blyth (2017), Dwick; Rossi (2018), Krugman (2015) e Scaff (2004).

Depois, estuda-se a Desvinculação dos Recursos da União. Faz-se inicialmente um resgate histórico de como essa medida fiscal foi construída e renovada pelo Estado desde 1994. Posteriormente, analisam-se os motivos de sua criação e as suas características principais. Essa parte da pesquisa tem base, principalmente, nos estudos de Scaff (2004) e Suzart (2015). Em seguida, aborda-se o teto de gastos. Nesse momento, explica-se seu modelo de atuação e os principais argumentos favoráveis e contrários. Tal

abordagem traz consigo uma crítica aos contornos dados a essa medida, sobretudo quanto às áreas afetadas, a duração e os possíveis resultados. Essa parte da pesquisa tem base, principalmente, nos estudos de Dwick; Rossi (2016) e Mariano (2017).

Ato contínuo, pensa-se que a solução para a crise fiscal e econômica pelo lado da receita também é um caminho que também pode ser trilhado. Nesse caso, apresenta-se uma reforma tributária como exemplificação. Inicialmente, nessa parte do artigo, problematiza-se a matriz tributária nacional e apresentam-se elementos que podem modernizar esse campo e aumentar a arrecadação. Essa parte da pesquisa tem base, principalmente, nos estudos de Barbosa (2018), Gobetti e Orair (2015) e Zockun (2016).

Por fim, analisa-se, por meio de uma crítica heterodoxa, qual é o papel do teto de gastos e da DRU enquanto instrumentos de política econômica neoliberal. Utilizam-se esses dois casos para fazer uma crítica heterodoxa à austeridade que é implementada enquanto medida de enfrentamento à crise fiscal e econômica pela qual passa o país atualmente. Essa parte da pesquisa tem base, principalmente, nos estudos de Dwick; Rossi (2018), Mariano (2017), Scaff (2004) e Suzart (2015).

2. Limitações da austeridade para a crise brasileira

A Constituição Federal de 1988, ao realizar o processo de transição para um regime democrático, traçou um projeto de social democracia para o país. Segundo Scaff (2004, p. 723), um rol de atribuições vinculadas à criação de um Estado capaz de implementar diversos direitos sociais fez com que a constituição brasileira fosse considerada social.

Dessa forma, impõe-se ao Estado brasileiro o compromisso de implementação de diversos direitos sociais. Entretanto, esse projeto requer um alto investimento para ser realizado e um longo prazo para ser executado. Já na década seguinte à promulgação da Constituição de 1988, a

adoção de políticas neoliberais mostrou que tal projeto apresentava uma série de dificuldades para sua realização (DWICK; ROSSI, 2018, p. 95).

Nos últimos anos, diante da crise fiscal que atinge o país desde 2015, percebe-se o avanço da adoção de políticas de austeridade enquanto solução para a problemática que estamos vivendo. Entretanto, esse modelo de solução tem sua eficácia bastante contestada, ou, no mínimo, controversa. Na prática, o resultado dessas ações pode ser o contrário do que se espera. Diversas experiências demonstram que a austeridade tende, na verdade, a acarretar queda no crescimento e aumento da dívida pública (BLYTH, 2017, p. 35).

Além disso, outra crítica relevante que se faz à austeridade a respeito de quem arca com o ônus desse modelo. O sacrifício pela crise, que deveria ser coletivo e perpassar por todas as classes sociais acaba sendo suportado majoritariamente pela parcela mais vulnerável da população. É esta justamente que sofre com os aumentos de tributos, reformas trabalhista e previdenciária, além de cortes de despesas públicas sociais e, conseqüentemente, com a precarização de serviços públicos.

Em que pese não exista uma "cartilha" a ser seguida no caminho neoliberal, este se demonstra por meio de ações e medidas que privilegiam a saúde financeira e o desenvolvimento do mercado. Medidas estas que, muitas vezes, terminam por serem tomadas em detrimento de direitos sociais, seguindo um discurso de desestatização, justificado por uma retórica de democracia e de igualdade.

No caso brasileiro, que apresenta uma matriz tributária que incide majoritariamente sobre os mais pobres, o ônus das medidas de austeridade se torna ainda mais pesado para essas pessoas. Percebe-se, assim, que esse discurso apesar de ter uma retórica "incontestável" de ser a única saída possível, estrutura-se em "mitos fantasiosos e dogmas imunes às evidências" (KRUGMAN, 2015).

Os ideais defendidos após o Consenso de Washington, perfazem ser o neoliberalismo a única saída existente aos países do terceiro mundo. Os mais pobres devem, então, incluir em sua política econômica práticas que visem a garantia de estabilidade macroeconômica (superávit fiscal), reformas em sobre temas de liberdade econômica e abertura da economia ao capital externo (abertura de mercados, privatizações de empresas do Estado, desregulamentação da economia e, inclusive, a existência de regras antitruste) e retomada de investimentos (MARANHÃO, 2009).

O jogo político interno destas nações é arranjado de maneira a fazer com que a população receba tais reformas como uma medida de salvação, sem as quais, não haveria possibilidade alguma de desenvolvimento no mundo globalizado. Saída que, caso não fosse utilizada, levaria a economia nacional a uma crise constante, fechando-a em um ostracismo perigoso quando o restante do mundo desenvolvido força a quebra de barreiras ao capital, entretanto, apenas ao capital (MARANHÃO, 2009).

Ademais, apesar de que diversos atores - governo, setor externo, consumo das famílias ou investimento das empresas - são necessários para puxar uma retomada, a retórica da austeridade se baseia no pressuposto de que o mercado sozinho é capaz de induzir o crescimento. Por esse motivo, a restauração da sua confiança se apresenta enquanto o principal objetivo da política econômica. Nesse sentido, o corte de gastos é apresentado enquanto caminho mais viável para “animar” os detentores do poder econômico e retomar o crescimento (DWICK; ROSSI, 2018, p. 98).

Esse argumento de que a austeridade gera confiança, porém, é equivocado, pois se baseia na ilusão de que os governos seriam reféns de “vigilantes invisíveis da dívida”, que castigam os que não seguem suas regras. Uma retórica com uma alta dose de chantagem (KRUGMAN, 2015). É uma perspectiva que se limita à visão de que apenas os investimentos das empresas são instrumentos de fomento econômico e que, por isso, somente as demandas de política econômica e fiscal do mercado devem ser atendidas.

Na verdade, os países europeus que mais aplicaram a austeridade foram os que menos cresceram na última década. Nesse sentido, deve-se afirmar que confiança não é a única causa do crescimento. Pelo contrário, ela é muito mais um produto do desempenho econômico do que de instrumentos ortodoxos. Com outras palavras, a austeridade sozinha não aumenta a produção de riquezas. Pelo contrário, diminui a confiança ao gerar recessão. Por isso, afirma-se que um ajuste fiscal não necessariamente melhora a confiança e gera crescimento, uma vez que os investimentos das empresas está mais ligado ao aumento da demanda por seus produtos e perspectivas de lucro (DWICK; ROSSI, 2018, p. 99).

Nesse ponto, a contração do gasto público em momentos de crise não aumenta a demanda; ao contrário, essa contração reduz a demanda no sistema. Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise tende a se agravar (KRUGMAN, 2015).

Ainda Krugman (2015), vai nesse sentido ao entender que a austeridade não se mostrou eficiente ao ser aplicada recentemente na Europa na década de 2010. Por isso, ele conclui que ela deve ser usada com cautela. Muitas vezes, trata-se de uma ideia equivocada do ponto de vista social e contraproducente do ponto de vista do crescimento econômico e do equilíbrio fiscal. Entretanto, se a austeridade não serve ao crescimento econômico, ao que ela serve? A sua racionalidade seria, na essência, voltada à defesa dos interesses das elites econômicas. Seria um instrumento de aumento dos ganhos dos mais ricos, por meio do direcionamento dos recursos públicos, à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos (KRUGMAN, 2015).

A lógica da política de austeridade pode ser entendida, dessa forma, como voltada para a defesa de interesses específicos das elites econômicas. E isso ocorre por meio uma diminuição da participação popular na

determinação da agenda do Estado e pelo fortalecimento do poder corporativo e das instituições financeiras multilaterais no sistema político (DWICK; ROSSI, 2018, p. 99). A exemplo do ocorrido na crise fiscal da Grécia e em Portugal, no período conhecido como “a tróika”, em que a política econômica emanava de órgãos não pertencentes aos governos nacionais.

3. A Desvinculação de Receitas da União (DRU)

As vinculações orçamentárias são ferramentas que destinam uma parcela de certas receitas públicas para finalidades específicas. Entretanto, critica-se que os legisladores constituintes criaram um número elevado de vinculações orçamentárias, o que resultou na diminuição da liberdade orçamentária dos gestores públicos.

No caso brasileiro, as desvinculações de receitas são justificadas com base na baixa margem de gestão do orçamento por parte do governo devido ao alto grau de vinculações de receitas em nossa matriz fiscal. Estima-se que o percentual de receitas desvinculadas, em 1988, era de cerca de 55,5% no âmbito da União, e passou, em 2002, para apenas 19,4%. Calcula-se, ainda, que, na década de 2020, esse percentual seja apenas de um dígito (SUZART, 2015, p. 870).

Com isso, as altas vinculações orçamentárias afetam o poder de escolha dos gestores públicos em relação à definição das áreas priorizadas pelos gastos governamentais. Diante dessa realidade, a solução adotada pelo Brasil foi um instrumento de desvinculação de receitas, que atinge um percentual da receita de todos os impostos, e está em vigor desde 1994.

Entretanto, essa medida é bastante criticada, pois ela reduziu as receitas de algumas vinculações orçamentárias, estabelecidas pelo legislador constituinte, para o atendimento de direitos sociais. Com outras palavras, retirou recursos de setores que a Constituição estabeleceu como prioritários e que, por isso, explicitou a sua fonte de recursos. Trata-se dos casos em que

os constituintes estabeleceram a fonte de arrecadação e a destinação de diversas receitas buscando atender a sua finalidade de construir uma Constituição Social (SCAFF, 2004, p. 725).

Em 1994, por meio da Emenda 01/1994, criou-se o primeiro instrumento de combate ao problema da rigidez orçamentária: o Fundo Social de Emergência (FSE). Sua vigência se deu entre 1995 e 1996. Esse fundo compreendia um mecanismo para desvincular 20% das receitas oriundas de tributos e contribuições de competência da União, com algumas exceções. Além disso, tinha recursos do imposto de renda retido na fonte sobre pagamentos efetuados pela União e suas fundações a autarquias e também da majoração de diversos tributos, o que foi feito pela mesma Emenda Constitucional de Revisão 01, de 1994.

Apesar de ter a função de criar um fundo que poderia ter seus recursos alocados para qualquer área, com base em escolhas governamentais, o FSE expressamente dizia que poderia gastar seus recursos com previdência, assistência social e saúde e educação. Com isso, prometeu preservar o foco social desses recursos desvinculados.

Em 1996, para manter essa ferramenta de desvinculação, o Governo FHC propôs a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o que se efetivou por meio da EC 10/96. Essa medida tinha o mesmo escopo do FSE. A principal diferença era só que o ITR saiu da lista dos impostos majorados. A regra principal se manteve igual: 20% de desvinculação de todos os impostos e contribuições da União, conforme a Emenda Constitucional 10, de 1996.

Em 2000, já no segundo governo FHC, foi criada a DRU por meio da EC 27. A lógica do FEF foi mantida: desvinculação de 20% da receita de impostos e contribuições. As transferências para o setor produtivo e para o salário-educação não foram afetadas. Em 2003, já no governo Lula, a EC 42 renovou a DRU e incluiu a CIDE. Ressalta-se que o FSE e o FEF falavam

em aplicação prioritária de recursos em programas de relevante interesse econômico ou social. A DRU não expressa essa regra.

O Partido dos Trabalhadores antes de ser governo era contra a DRU. Entretanto, quando foi, prorrogou essa medida. Esse fato é um elemento relevante nesse debate, pois demonstra a dificuldade de se romper com lógicas orçamentárias em vigência, principalmente com a que estruturalmente direciona recursos do campo social para o sistema financeiro. Em 2007, no segundo mandato do governo Lula, a DRU foi novamente renovada.

Em 2015, o governo Dilma mandou um projeto de emenda para renovar a DRU. No entanto, esse projeto teve uma mudança estrutural: houve o aumento de 20% para 30% da receita dos impostos e contribuições da União. Essa emenda acabou sendo aprovada apenas em 2016⁴. Com essa aprovação, A DRU vai permanecer por pelo menos 29 anos vigente enquanto instrumento fiscal no país.

4. A Emenda Constitucional do teto de gastos

A Emenda Constitucional⁵ n° 95, foi aprovada em 2016 e teve como resultado a inserção de dispositivos que instituíram o novo regime fiscal no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O principal efeito dessa medida é estabelecer um limite para os gastos do governo federal por 20 (vinte) anos, que se dará por meio da correção pela inflação via índice de Preços ao Consumidor (IPCA)⁶.

⁴ A DRU vigente determina que serão desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

⁵ Resultou das Propostas 241 e 55, que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

⁶ De acordo com o § 3.º, inciso II desse mesmo artigo 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado – IPCA.

Esse novo regime valerá, então, até 2036 e terá início em 2017, tendo 2016 como ano-base. Para a educação e a saúde, o ano-base será 2017, com início de aplicação em 2018. A alteração quanto ao índice de correção anual só poderá ocorrer a partir do décimo ano de vigência da emenda. Logo, somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras.

Segundo o art. 102 do ADCT, será fixado, para cada exercício, um limite para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite.

Dessa forma, aumentos reais não serão possíveis. Logo, as regras do novo regime fiscal não permitem o crescimento das despesas totais do governo acima da inflação. Essa regra é bastante criticada, pois se espera que em um período de 20 anos a economia brasileira volte a crescer, nem que seja em determinados momentos, e que as contas poderão estar controladas. Tal cenário deveria permitir mecanismos de correção real, principalmente no campo da saúde e da educação (MARIANO, 2017, p. 261), que são os investimentos sociais mais relevantes.

O teto adotado pela Emenda 95 se diferencia justamente dos modelos usados no mundo por não ter mecanismos distintos para cenários de déficit e de superávit das contas públicas. Ademais, o novo regime fiscal desconsidera as taxas de crescimento demográfico, o que certamente vai demandar um maior investimento do Estado em setores essenciais. Dessa forma, o cenário previsto é o “sucateamento” das políticas sociais, principalmente no campo da saúde e educação (DWICK; ROSSI, 2016, p. 2).

Outra crítica que se faz ao novo regime fiscal é o efeito que ele tem sobre a liberdade do gestor orçamentário de planejar a política fiscal, uma vez que essa regra orçamentária amarra muito as possibilidades de alocação dos recursos. Nesse sentido, aponta-se também que a Emenda 95 retirou do

povo brasileiro o seu direito de escolher nas urnas o programa fiscal do governo. Percebe-se, assim, que o teto de gastos pode suprimir a atuação do Estado enquanto indutor do desenvolvimento por meio do direcionamento de seus gastos.

Ademais, contesta-se se o teto de gastos vai de encontro ao projeto constituinte de 1988 quanto à implementação de direitos sociais de forma progressiva. A Constituição Federal de 1988 apresenta um projeto de social democracia para o país, o que perpassa pelo princípio orçamentário de não retrocesso desses direitos. Por isso, nota-se um caminho contrário a essa determinação no novo regime fiscal (MARIANO, 2017, p. 263).

Após a Emenda Constitucional 95, observa-se que o § 6.º do art. 102 do ADCT não exclui do teto de gastos o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Mariano (2017) aponta que o resultado dessa medida é que a diminuição dos recursos públicos direcionados para políticas públicas resultará no aumento do pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública. Com outras palavras, mais uma vez o Estado brasileiro optou por aumentar a reserva de pagamento dos credores em detrimento dos gastos sociais.

Levantamento de dados e projeções feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) sobre o novo regime fiscal apresenta dados relevantes sobre esse tema. Esse estudo calculou quanto o Brasil teria deixado de investir em saúde e educação se o teto de gastos estivesse em funcionamento entre 2002 e 2015. No caso da educação, teria causado a redução de 47% dos recursos; na saúde, a redução seria de 27% (DIEESE, 2016).

Em valores absolutos, a perda na saúde, nesse período, teria sido de R\$ 295,9 bilhões e, na educação, seria de R\$ 673,6 bilhões. Somando esses dois valores, deixaria de ser investido um montante em torno de R\$ 969,5 bilhões, quase um trilhão de reais. Quanto aos impactos do teto de gastos, a

projeção do DIEESE é que o SUS perderá nos próximos 20 anos R\$ 743 milhões de investimentos com o teto de gastos.

5. Uma crítica ao modelo de austeridade aplicado no Brasil a partir dos casos da DRU e do teto de gastos

Essa parte do artigo busca analisar ferramentas alternativas ao modelo de austeridade fiscal aplicado no Brasil para a crise fiscal atual. A Desvinculação das Receitas da União e o teto de gastos são os casos que serão analisados. Apesar das especificidades de cada um desses assuntos, entende-se que eles guardam a similaridade, em sua essência, de retirar recursos do orçamento social e direcionar para pagamentos da dívida pública.

No Brasil, a austeridade apresenta como resultado a revogação do contrato social da Constituição Federal de 1988 e aprofunda as reformas neoliberais. A racionalidade dessa política é, portanto, a defesa de interesses das elites e um veículo para corroer a democracia e fortalecer o poder corporativo no sistema político. Essa perspectiva traz luz para a realidade brasileira, na qual as políticas de austeridade acontecem em um período de extrema instabilidade política e de aumento das tensões de classes (DWICK; ROSSI, 2018, p. 99).

A desvinculação enquanto margem de trabalho do gestor orçamentário pode ser entendida enquanto uma medida necessária desde que esses recursos transitassem entre gastos sociais. No entanto, boa parte desses valores é direcionada para o pagamento da dívida e, assim, são desvirtuados de sua finalidade constitucional (SCAFF, 2004). Por isso, a desvinculação das receitas é apontada como uma violação ao princípio da afetação das contribuições, uma vez que a Constituição determinou as vinculações visando implementar determinadas finalidades (SCAFF, 2004, p. 724).

Suzart (2015) fez um estudo para analisar se durante o exercício do FSE, do FEF e da DRU houve o investimento em educação abaixo do mínimo exigido pela Constituição. A conclusão foi que não. Nesse período, os gastos com educação foram superiores, em todo o período de vigência dos instrumentos de desvinculação, ao limite mínimo traçado constitucionalmente. Em determinados anos, o valor foi bem superior ao piso constitucional.

Esse dado, em um primeiro olhar, pode indicar que é possível o cumprimento das metas constitucionais quanto ao gasto com o social, apesar do impacto da DRU. No entanto, esse estudo apenas analisa uma variável: os gastos com educação. Em sua totalidade, os gastos sociais tendem a cair. Ainda mais se a conjuntura econômica do período não for positiva. Por isso, de forma global, a DRU tende a contribuir para a redução dos gastos relativos à garantia dos direitos sociais.

No que se refere ao teto de gastos, Mariano (2017) entende que se trata de uma medida de ajuste fiscal que segue os mandamentos do consenso neoliberal para as nações em desenvolvimento: superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante. O resultado dessa política é o aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e a geração de lucros exorbitantes para poucos. A austeridade, dessa forma, cumpre seu papel de ser um dos três pilares centrais do neoliberalismo, juntamente com a liberalização dos mercados e as privatizações.

Nesse sentido, Dwick e Rossi (2018) afirmam que o corte de gastos e a redução das obrigações sociais abrem espaço para futuros cortes de impostos das empresas e das elites econômicas. Ademais, a redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda de parte da população por serviços privados em setores como educação e saúde, o que aumenta os espaços de acumulação de lucro privado.

Dentro desse debate, é importante tratar sobre uma das principais justificativas brasileiras para a adoção do teto de gastos públicos no país: o

endividamento. Nem sempre o déficit público é um dado ruim e significa irresponsabilidade fiscal. Investimento em infraestrutura, apesar de acumular déficit público, é uma política necessária para um país com as especificidades do Brasil dentro de um viés desenvolvimentista (MARIANO, 2017, p. 263).

Por isso, Belluzo (1998) aponta que medidas de austeridade reprimem a capacidade dos Estados investirem em projetos de infraestrutura de grande porte, o que é estrutural para puxar crescimento econômico. Nesse setor, muitas vezes, o papel do setor público é central, pois se trata de um setor que devido ao grande vulto e risco dos investimentos, o setor privado não investe sem uma atuação estatal.

Outro fator preocupante relacionado ao teto de gastos é que investimento em educação é instrumento de aumento da competitividade. Como a Emenda Constitucional 95 inclui os gastos com saúde e educação, pode-se afirmar que, provavelmente, os recursos da área educacional serão diminuídos. Tal fato representa um risco para o país avançar nessa área. Os resultados desse retrocesso poderão ser sentidos tanto no campo econômico, pelo motivo que acabamos de elencar, quanto nos efeitos em cadeia que gera em políticas sociais.

Nesse sentido, ao tratar sobre gastos do Estado com efeitos multiplicativos em 30 países, Stuckler (2014) concluiu que o corte de gastos em serviços públicos básicos é um caminho nocivo para o crescimento econômico. Esse estudo entendeu que os melhores índices multiplicadores, que devem ser implementados mesmo em tempos de crise, vêm de gastos com educação e saúde. Percebe-se que esse caminho não foi o traçado pelo novo regime fiscal, o que demonstra a superficialidade que o simples corte tem quando feito sem nenhum critério de especificidade.

Nesse contexto, como alternativa, Esther Dwick e Pedro Rossi citam que o Brasil poderia pensar o ajuste fiscal não apenas pela ótica da despesa, mas também pelo lado da receita. Assim, uma reforma tributária que

repensasse o fim da isenção dos dividendos, uma reestruturação da tabela progressiva do Imposto de renda, a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas e de um Imposto sobre o valor Agregado (IVA) contribuiria para gerar superávit ao mesmo tempo em que se corrigiriam falhas graves na economia brasileira (DWICK; ROSSI, 2018, p. 100).

Diferentemente do que ocorre nos países que apresentam um modelo de tributação mais eficiente, a carga brasileira tem uma lógica cruel: onera excessivamente os mais pobres. A base dessa distorção é que nossa matriz fiscal é concentrada em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos (DWICK; ROSSI, 2018, p. 27). Por exemplo, em 2012, as famílias que ganharam até dois salários mínimos pagaram 49% da sua renda com tributos enquanto que as que receberam mais de trinta salários mínimos pagaram apenas 35,6% (ZOCKUN, 2016, p. 3).

Dessa forma, o sistema tributário brasileiro vai de encontro ao que determina o princípio distributivo, o que gera mais concentração de renda. Além disso, o modelo de tributação nacional apresenta outro contrassenso: onera, principalmente, o trabalho e o consumo ao invés de focar em renda do capital e do patrimônio (ZOCKUN, 2016, p.27). Cerca de dois terços da nossa arrecadação decorre da tributação sobre o consumo, até mesmo de produtos destinados à sobrevivência básica, como alimentos, remédios e materiais de higiene pessoal (BARBOSA, 2018, p.86).

Outro ponto bastante criticado da matriz tributária brasileira é a forma de estruturação do Imposto de Renda (IR). Aponta-se que seu grau de progressividade, na tributação das pessoas físicas, dependente do número de faixas sobre as quais são aplicadas as alíquotas do imposto, desde a isenção até a tributação máxima, é ineficiente (BARBOSA, 2018, p. 88)⁷. Logo, esse tributo direto não cumpre eficientemente o seu principal papel: redistribuir

⁷ Nos Estados Unidos, o teto do IR é de 39,6%. Japão e Chile cobram até 40%. Inglaterra, Austrália e França, 45%. No Brasil, é 27,5%.

renda. Outro problema do IR é que ele não onera os lucros e dividendos recebidos por sócios e donos de empresas (GOBETTI; ORAIR, 2015, p. 28).

No que se refere ao imposto sobre herança e doações, percebe-se que a taxaço das heranças, por meio do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), segundo a legislação brasileira, pode ser de até no máximo 8% e representa irrisórios 0,09% da carga tributária total, o que equivaleu a 4 bilhões de reais em 2013. Como cada estado determina essa alíquota, efetivamente esse percentual está ainda mais abaixo dos níveis mundiais. Hoje, a média aplicada está em torno de 4 % (BARBOSA, 2018, p. 86).

6. Considerações Finais

No presente artigo, buscava-se compreender como se estruturam as críticas à austeridade enquanto caminho de enfrentamento à crise fiscal pela qual atualmente passa o Brasil. Nesse sentido, inicialmente tratou-se sobre as limitações que a ela apresenta para propor soluções para esse tipo de problemática. Constatou-se o risco que essa política tem de acarretar a queda no crescimento e aumento da dívida pública.

A lógica da política de austeridade pode ser entendida, dessa forma, como voltada para a defesa de interesses específicos. E isso ocorre por meio da captura do Estado pelas elites econômicas, pela diminuição da participação popular na determinação da agenda do Estado e pelo fortalecimento do poder corporativo no sistema político.

Quanto às vinculações orçamentárias, percebeu-se que elas são necessárias para garantir uma margem de liberdade de alocação do gestor orçamentário já que os legisladores constituintes criaram um número elevado de vinculações orçamentárias, o que resultou na diminuição da margem de atuação orçamentária. No entanto, a função essencial das desvinculações foi desvirtuada, uma vez que esses recursos acabaram sendo direcionados para o pagamento da dívida pública.

Apesar das especificidades, tanto a DRU quanto o teto dos gastos são ferramentas fiscais que possuem uma finalidade em comum: são instrumentos de direcionamento das receitas do Estado para pagamento de juros da dívida. Com outras palavras, são mecanismos que retiram recursos da área social e direcionam para pagamento aos credores da dívida pública.

Quanto à Emenda Constitucional 95, percebeu-se que o teto de gastos aplicado ao Brasil tem um grau de rigidez bem maior que o usado nos países que apresentam mecanismos fiscais semelhantes. Isso se manifesta tanto no prazo da medida, quanto na amplitude de gastos atingidos e na imutabilidade do índice de correção, mesmo em momentos de crescimento e de equilíbrio fiscal. Somam-se a isso as especificidades brasileiras quanto ao crescimento da população e ao compromisso da Constituição com a prestação de serviços públicos de qualidade.

Nesse artigo, muitas limitações do novo regime fiscal foram apontadas: (a) redução da liberdade do gestor orçamentário de planejar a política fiscal; (b) diminuição das possibilidades de alocação dos recursos; (c) descumprimento do princípio orçamentário de não retrocesso dos direitos sociais. Esses pontos demonstraram as ilegalidades presentes na Emenda Constitucional de n. 95.

Tais medidas fortalecem as macroestruturas excludentes da sociedade brasileira, marcadas pela grande desigualdade social. O sacrifício pela crise, que deveria ser coletivo e perpassar por todas as classes sociais, é suportado majoritariamente pela parcela mais vulnerável da população. No caso brasileiro, que apresenta uma matriz tributária que incide majoritariamente sobre os mais pobres, o ônus das medidas de austeridade se tornou ainda mais pesado.

Por esse motivo, entende-se que o Estado brasileiro precisa distribuir melhor esse ônus entre as classes que o compõe. Nesse sentido, uma reforma tributária que tivesse como parâmetros a eficiência e a justiça tributária é um dos caminhos apontados. Além disso, mecanismos mais inteligentes no

teto de gastos e na DRU, que preservassem os investimentos em educação e saúde, ajudariam a diminuir o impacto dessa crise nos trabalhadores brasileiros.

Referências

- BARBOSA, L. F. R. B. Reforma tributária e justiça social. **Reforma tributária**. Rio de Janeiro: Ipea, OAB/DF, 2018.
- BELUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise (orgs). São Paulo: Brasiliense, 1998.
- BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- DIAS, Fernando A. C. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado — Textos para discussão, n. 103, pp. 1-25, 2011.
- DIAS, Fernando A. C.; TAVARES, José F. C. Impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento federal e em gastos sociais. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 3, n. 9, pp. 51-67, 1999.
- DIEESE. **PEC nº 241/2016**: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Setembro de 2016. Nota Técnica Número 161. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro. **Economia para poucos** – Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: autonomia literária, 2017.
- DWICK, Esther; ROSSI, Pedro. O discurso econômico da austeridade e os interesses velados. In: SOLANO, Esther. **O ódio como política**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- _____. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Caderno de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz**. 32(12), 2016.
- GASSEN, V.; SILVA, J. J. Matriz tributária, (in)justiça fiscal e objetivos do Estado brasileiro. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, v. 28, n. 242, pp. 701-720, 2016.
- GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade Tributária**: a agenda esquecida. Brasília: Prêmio de Monografia em Finanças Públicas do Tesouro Nacional, 2015.
- MARANHÃO, Tatiana de Amorim. **Governança e pobreza**: do Consenso de Washington ao consenso de oportunidades. 2009. 148f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- 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, pp. 259-281, jan./abr. 2017
- PINTO, E. G. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? De Jure — **Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais**, v. 11, pp. 511-537, 2008.

SCAFF, Fernando F. Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União - DRU. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 4, pp. 723-736, 2004.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana** – por que mata a austeridade. Portugal: Bizancio, 2014.

SUZART, Janilson Antonio da Silva. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. **Brasil Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, pp. 869-887, jul./ago. 2015.

ZOCKUN, M. H. **Equidade na tributação**. Texto para discussão nº 15. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), 2016.

Artigo recebido em: 30/04/2019.

Aceito para publicação em: 06/12/2019.