

O TETO DE GASTOS E A NECESSIDADE DE QUALIFICAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Uendel Roger Galvão Monteiro¹

RESUMO

A economia brasileira é considerada preferencialmente fechada pela instituição Heritage Foundation, muito por ser o seu equilíbrio fiscal um das piores do mundo. O presente artigo tem como objetivo, portanto, investigar se o desequilíbrio fiscal gera consequências no desenvolvimento econômico e democrático, bem como se o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 tem o condão de auxiliar na recuperação fiscal ou está prejudicando o investimento público saudável. Utiliza-se de pesquisa documental, aplicando-se o método dedutivo. Como conclusão, o estudo observa que o teto de gastos, da forma como desenhado, vem prejudicando investimento em saúde e educação e em nada melhora a saúde fiscal no sentido de oferecer qualidade e transparência nas intervenções do Estado na economia.

PALAVRAS-CHAVE

Equilíbrio fiscal; teto de gastos; desenvolvimento econômico.

SUMÁRIO

Introdução. 1. Equilíbrio fiscal, democracia e desenvolvimento econômico; 2. Emenda Constitucional 95/2016 e suas críticas; 3. Teto de gastos e a necessidade de qualificar o gasto público. Conclusão. Referências.

¹ Mestrando em Desenvolvimento Regional pela UNITAU – Universidade de Taubaté. Mestre em Direito pela UNIMAR – Universidade de Marília. E-mail: uendel_eu@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A economia brasileira é considerada por agências e organismos internacionais como preferencialmente fechada. Mesmo tendo alguns bons índices de liberdade econômica, como a liberdade de comércio, a partir do ano de 2015 o Brasil passou a interferir de modo negativo na atividade econômica, gerando má avaliação de sua saúde fiscal e de sua democracia.

Na tentativa de retomar o equilíbrio fiscal, em dezembro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional 95/2016, que implantou a política do teto de gastos, ou seja, não se pode gastar nada a mais que a soma do orçamento do exercício anterior com o índice de inflação apurado.

Sucedem que o teto de gastos, da forma como concebido, gerou outros problemas e as soluções que prometia parecem não funcionar. Dispendios que não são considerados ruins, como em educação, são considerados como gastos, e, na elevação destes, é impossível realizar novos investimentos, de modo que o piso de aplicação de recursos na educação nacional acabou virando um teto. Ademais, a Emenda 95 deixou de trazer mecanismos de avaliação qualitativa do gasto, a fim de se constatar a necessidade de corte em uma área despida de fundamentalidade, como compra de tratores, em vez de se estagnar os investimentos sociais.

Nesse prisma, o presente estudo tem o objetivo de investigar, primeiro, qual é a importância do equilíbrio fiscal para o desenvolvimento econômico e fortalecimento da democracia e, em seguida, se o teto de gastos é capaz de gerar a saúde fiscal que promete, para garantia do bom ambiente de negócios e manutenção da ordem democrática.

Utiliza-se, para tal finalidade, a pesquisa documental, com análise de dados, e aplica-se o método dedutivo. Ainda, para cumprir com o objetivo proposto, de início, apresenta-se, por meio de artigos e dados coletados de organismos internacionais, a relação entre um ambiente de negócios saudável e a democracia de uma nação. É possível observar, nesse

capítulo, que a principal adversidade brasileira reside no equilíbrio da qualidade de seus gastos.

Na sequência, o estudo apresenta o fundamento legal e o que se entende pelo teto de gastos, observando que a regra tem apenas limitado o investimento público, sem conseguir provar a que veio. No terceiro capítulo, reúnem-se dados sobre a qualidade do ambiente de negócios e da (não) interferência do teto de gastos para melhoria do desenvolvimento econômico e democrático.

Como resultado, foi possível observar que não é somente um limite quantitativo que transformará o Brasil em modelo de equilíbrio fiscal, mas sim a busca pela qualidade e transparência dos seus investimentos.

1 EQUILÍBRIO FISCAL, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

É possível vislumbrar uma correspondência entre equilíbrio fiscal e desenvolvimento econômico em ambiente democrático? Com efeito, ao se cotejar os dados de avaliação das democracias feito pela The Economist Intelligence Unit (democracias podem ser “completas”, “imperfeitas”, “regimes híbridos” e “regimes autoritários”) – com os dados do Índice de Liberdade Econômica da Heritage Foundation, de 2019, a resposta tende a ser positiva. Haro, Dias e Ferrer, (2020, p. 168-169) introduzem o tema com propriedade:

As democracias plenas são nações em que as liberdades civis e as liberdades políticas básicas não são apenas respeitadas, mas também reforçadas por uma cultura política conducente à prosperidade dos princípios democráticos. Essas nações têm um sistema válido de freios e contrapesos governamentais, um Judiciário independente cujas decisões são aplicadas, governos que funcionam adequadamente e meios de comunicação diversificados e independentes. Tais nações têm apenas problemas pontuais em seu funcionamento democrático. Democracias imperfeitas são nações onde as eleições são justas e livres, e as liberdades civis básicas são respeitadas, mas podem apresentar problemas (por exemplo, violação da liberdade de imprensa). Essas nações têm falha significativas em outros aspectos democráticos, como cultura política subdesenvolvida, baixos níveis de participação na política e problemas no funcionamento da governança. Regimes híbridos são

nações onde ocorrem notáveis irregularidades nas eleições, o que as impede de serem justas e livres. Esses países geralmente têm governos que perseguem opositores políticos, Poder Judiciário não independente, corrupção generalizada, assédio e pressão sobre a mídia, Estado de Direito anormal e falhas mais pronunciadas do que democracias imperfeitas no âmbito da cultura política subdesenvolvida, assim como baixos níveis de participação na política e problemas quanto ao funcionamento de sua governança. Os regimes autoritários são nações onde o pluralismo político desapareceu ou é extremamente limitado. Muitas vezes são monarquias absolutas ou ditaduras, que podem ter algumas instituições convencionais de democracia, mas de pouca significância. Infrações e abusos de liberdades civis são comuns, eleições (se ocorrem) não são justas e livres, a mídia é muitas vezes estatal ou controlada por grupos associados ao regime dominante, o Judiciário não é independente, há censura onipresente e supressão de críticas ao governo.

Pois bem, das nações com melhores pontuações no índice de liberdade econômica, seis delas (Nova Zelândia, Suécia, Austrália, Irlanda, Reino Unido e Canadá) são apresentadas como democracias plenas, enquanto os países de menor índice, no caso Guiné Equatorial, Zimbábue, República do Congo, Eritreia, Cuba, Venezuela e Coreia do Norte são identificados como de regimes autoritários, de modo que “quanto mais elementos garantidores da liberdade dos indivíduos houver em uma sociedade, maiores serão seus avanços políticos e mais qualidade terá sua democracia”.. (HARO; DIAS; FERRER, 2020, p. 170-171).

Segundo a instituição The Economist (2020, p. 37), a democracia brasileira pode ser considerada como imperfeita. O Brasil ocupa a 49ª posição na listagem mundial, com excelentes avaliações em alguns quesitos – como o processo eleitoral e pluralismo (9,58), bem como liberdades civis (7,94) – e ruins em outras, principalmente quanto ao funcionamento do governo, em que seu índice permaneceu em 5,36. (THE ECONOMIST, 2020, p. 37).

Observando os primeiros dados, nota-se que o ambiente democrático brasileiro não encontra problema em seu sistema de eleições, aliás, um dos melhores do mundo. As liberdades, até 2020, aliás, estavam em crescente evolução. Então, a pergunta é inevitável: especificamente em que atributo o Brasil perde de ser uma democracia plena? Sabe-se, a princípio, que tem ligação com a dinâmica governamental.

Diante desse desafio, é preciso, inicialmente, definir-se em qual dos medidores de liberdade econômica o estudo se concentrará. Segundo Haro; Dias e Ferrer (2020, p. 160-161) os índices da Economic Freedom of the World (EFW), do Instituto Fraser, e o Index of Economic Freedom (IEF), elaborado pela The Heritage Foundation são os que expressam maior credibilidade, uma vez que adentram a setores fundamentais para análise do ambiente democrático.

Nesse eito, os dados da Heritage Foundation, mais específicos que aqueles do World Bank Group, serão a fonte do presente estudo para verificar a relação entre equilíbrio fiscal e desenvolvimento econômico. O IEF da Heritage Foundation, aliás, é formado por quatro grandes eixos fundantes que, dos quais, exsurtem pontos específicos, formando o que se denomina “as 12 liberdades econômicas”:

Medimos a liberdade econômica com base em 12 fatores quantitativos e qualitativos, agrupados em quatro grandes categorias, ou pilares, da liberdade econômica:

1. **Estado de Direito** (direitos de propriedade, integridade governamental, eficácia judicial)
2. **Tamanho do Estado** (gastos do governo, carga tributária, saúde fiscal)
3. **Eficiência regulatória** (liberdade de negócios, liberdade de trabalho, liberdade monetária)
4. **Abertura dos mercados** (liberdade comercial, liberdade de investimento, liberdade financeira) (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

A avaliação da IEF, assim, nasce da seguinte forma: cada um dos três frutos dos quatro eixos fundantes “Estado de Direito”, “Tamanho do Governo”, “Eficiência Regulatória” e “Abertura dos Mercados” ganha um índice em uma escala de 0 a 100. Em seguida, estabelece-se uma média a partir da soma entre os doze itens para estabelecimento do ranking geral. (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

Para o IEF, a economia que atinge entre 80 e 100 pontos é “totalmente livre”; aquela que fica entre 70 a 79,9 pontos é categorizada como “preferencialmente livre”; de 60 a 69,9 pontos é “moderadamente livre”; de 50 a 59,9 pontos fica na categoria “preferencialmente

fechada”; e, por fim, a que não atinge sequer 50 pontos é tida como “reprimida”. (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

Pertencem ao grupo dos países totalmente livres nações como Nova Zelândia (83,9), Austrália (82,4), Suíça (81,9) e Irlanda (81,4). Outros países integrantes da União Europeia, como Reino Unido e Alemanha, além da América do Norte (EUA e Canadá) são preferencialmente livres. Nos moderados, encontram-se os europeus França, Espanha, Itália e Portugal, além de sul-americanos, no caso, Uruguai, Colômbia, Peru e Paraguai. (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

O ranking é composto por 178 países. O Brasil é o 143º, com índice de 53,4 pontos, avaliado em “preferencialmente fechado”, assim como são África do Sul, China, Índia (integrantes dos Brics) e Argentina. (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

Pode-se extrair do IEF que o Brasil, conquanto acompanhe a média de importantes parceiros comerciais, como os Brics, encontra-se afastado da pontuação das nações que mais se aproximam com as características histórico-culturais brasileiras, como os vizinhos de continente e a península ibérica.

Adentrando a cada item das doze liberdades, contudo, nota-se que o Brasil possui vários de seus índices que se enquadram como predominantemente livre ou moderadamente livre, o que demonstra certo equilíbrio no ambiente de negócios, a não ser em um item em específico, aquele que, ao mesmo tempo, retarda o desenvolvimento econômico e o fortalecimento da democracia: a saúde fiscal².

Miller, Kim e Roberts (2021, p. 15) definem os fundamentos que auxiliam na análise da saúde fiscal de uma nação, sendo os principais deles a transparência do orçamento ao definir que área da atividade econômica será induzida pelo investimento público, além da divulgação da extensão e da profundidade dessa intervenção:

² Em destaque positivo, o Brasil recebeu a seguinte avaliação: Carga Tributária (70,1); Liberdade Monetária (77,8) e Liberdade de Comércio (64,6). (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

Widening deficits and a growing debt burden, both of which are direct consequences of poor government budget management, lead to the erosion of a country's overall fiscal health. Deviations from sound fiscal positions often disturb macroeconomic stability, induce economic uncertainty, and thus limit economic freedom. Debt is an accumulation of budget deficits over time. In theory, debt financing of public spending could make a positive contribution to productive investment and ultimately to economic growth. Debt could also be a mechanism for positive macroeconomic countercyclical interventions or even long-term growth policies. On the other hand, high levels of public debt may have numerous negative impacts such as raising interest rates, crowding out private investment, and limiting government's flexibility in responding to economic crises. Mounting public debt driven by persistent budget deficits, particularly spending that merely boosts government consumption or transfer payments, often undermines overall productivity growth and leads ultimately to economic stagnation rather than growth. (MILLER; KIM; ROBERTS, 2021, p. 15)

Com essas balizas, o IEF estabeleceu a avaliação média mundial em 74,2 pontos. O Brasil, nesse item, recebeu a nota de 5,3 pontos, o que claramente o empurrou para baixo na questão de ser uma economia moderada ou fechada. A título de comparação, os vizinhos Chile Uruguai e Colômbia ficaram com, respectivamente, 90,4; 80,5 e 78,9 pontos (THE HERITAGE FOUNDATION, 2021).

A avaliação do IEF para o equilíbrio fiscal iniciou apenas no de 2017. Em todas as avaliações desse quesito, de 2017 a 2021, o Brasil ou piorou ou se manteve em má situação, embora, nesse ínterim, tenha aprovado a Emenda 95 (“teto de gastos”) objeto deste estudo:

Tabela 1 – Índice de saúde fiscal do Brasil e do Mundo

Ano-referência	2017	2018	2019	2020	2021
Mundo	68.9	68.6	68.6	70.7	74.2
Brasil	22.8	7.7	5.9	4.6	5.3

Fonte: The Heritage Foundation (2021).

Para se entender como o Brasil chegou a esse patamar, é necessário rememorar o que ocorreu no passado recente quanto aos gastos públicos e como a dívida foi medida no decorrer

do tempo. A aferição da dívida é feita, desde a década de 1980, pelo Banco Central do Brasil, que divulga mês a mês a dívida bruta do governo geral (DBGG) e a dívida líquida (DLSP):

Até 2014 [...] praticamente o único conceito que era considerado nos documentos oficiais e também nas análises de mercado era a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Resultava de uma subtração, em que se considerava tudo que é devido por conta de empréstimos tomados no sistema bancário e pela emissão de títulos, no mercado doméstico e no exterior, abatido de tudo que se tinha líquido, em caixa ou aplicado, e empréstimos concedidos. Por abrangência, são contadas as administrações públicas, direta e indireta, das três esferas de governo, além das empresas estatais – salvo as duas maiores empresas estatais: Petrobras e Eletrobras, excluídas da apuração do setor público desde 2009, por decisão regulatória e não por razão econômica ou fiscal.

Outra medida calculada é a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). a diferença não corresponde apenas ao que se conta, mas também de quem se conta. Sendo bruta, conta somente o que se deve, na mesma forma antes medida, e são ignorados os haveres (AFONSO, 2017, p. 31).

O problema que se constata, nesse eito, é com a DBGG e sua relação com o PIB. A DBGG restrita calculada pelo BCB, até 2014, conservava a mesma porcentagem em relação ao PIB desde dezembro de 2005: menor que 69%. (AFONSO, 2017, p. 317). Sucede, porém, que, a partir de abril de 2015, constatou-se um viés de alta na DBGG, atingindo 70% do PIB naquele ano e 80% em abril de 2017. (AFONSO, 2017, p. 317).

Segundo Nogueira (2015), o crédito dos bancos públicos da União aos demais entes federativos e para o consumo resultou em uma corrida por empréstimos. A dívida dos Estados e Municípios aumentou de modo que não houve acompanhamento da arrecadação, causando inadimplência e desequilíbrio da saúde fiscal. (NOGUEIRA, 2015).

Diante desse contexto, o Brasil, que até 2014 operava já há nove anos dentro de uma média de gasto, passou a aumentá-lo em comparação com o PIB e de modo ruim, pois a intervenção gerava pouca produção, causando restrição da liberdade dos negócios e piora no ambiente democrático, uma vez que houve posterior ruptura pelo impeachment e eleição de um chefe do Executivo com discurso predominantemente autoritário.

Anote-se, por fim, que a celebrada instituição do teto de gastos e a promessa de uma condução liberal do governo em 2018 nada resolveu o problema da saúde fiscal brasileira, fundamentalmente porque o teto previsto na Emenda Constitucional 95/2016 não qualifica o gasto público (ARANHA, TUON, 2020), criando, na verdade o problema do corte de investimento bom para financiar o gasto ruim.

2 EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E SUAS CRÍTICAS

Com a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passou a vigorar com a inclusão dos artigos 106 ao 114, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal da União até o ano de 2036, o que ficou conhecido como o “Teto de Gastos”.

O início do novo regime fiscal foi instituído para o ano de 2017, em que o teto de gastos é o Orçamento da União do ano anterior, no caso 2016, acrescido da inflação do mesmo ano. A fixação de um teto de gastos para as áreas da saúde e da educação, contudo, iniciou-se no ano de 2018, tendo 2017 como referência.

Em resumo, nos termos do art. 102 do ADCT, “é fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida)” (MARIANO, 2017, p. 260) para os três Poderes e órgãos essenciais, como MPU e DPU, sendo vedado aumento real desse limite, porquanto “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 (e assim sucessivamente).” (MARIANO, 2017, p. 260).

Nesse eito, observa-se que as regras estabelecidas pela Emenda 96 não permitem o “crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras

que adotaram o teto de gastos públicos”. (MARIANO, 2017, p. 261). Em tese, portanto, o incremento no investimento em saúde ou educação apenas seria possível se o governo economizar em outros pontos de gestão, como por exemplo, em gastos em obras ou compra de tratores. Mariano, nessa linha de intelecção, tece as primeiras críticas ao modelo adotado pela Emenda 95:

Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem Estar Social. (MARIANO, 2017, p. 261).

Além de alterar via Emenda um projeto de Estado definido pelo constituinte originário, de modo a romper a conciliação entre estado social e capital, o teto de gastos como aprovado “revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, [...] para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública”. (MARIANO, 2017, p. 262).

Veja-se, a propósito das críticas, que §6º, do art. 106 da ADCT³, criado pela Emenda 95, exclui o pagamento de juros da dívida pública do teto de gastos, de modo a privilegiar os ricos, estagnar investimentos, uma vez que a destinação de receitas obrigatórias, por exemplo, com saúde e educação, permanecem sob a guarda do teto.

3 § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Em relação aos direitos sociais fundamentais de saúde e educação, elegidos como os principais serviços de competência concorrente entre os entes federativos, a Constituição estabelece um percentual mínimo de aplicação de receitas:

A União federal é obrigada a aplicar na saúde ao menos o mesmo valor do ano anterior mais o percentual de variação do Produto Interno Bruto (PIB). Estados e Municípios precisam investir 12% e 15%, respectivamente. Na educação, a União federal deve gastar 18% do arrecadado, e Estados e Municípios 25%. (MARIANO, 2017, p. 262).

Como os gastos previstos pela própria Constituição Federal estão inclusos para contagem do limite de gastos, o constituinte derivado, por vias oblíquas, na prática, acabou por estabelecer não um piso, mas um teto de gastos para saúde e educação.

A equipe econômica que auxiliou na elaboração do texto da Emenda 96 dizia que as despesas com educação estariam protegidas, pois poderiam crescer com a inflação e com a economia de gastos em outros setores. Olvidaram-se, contudo, os economistas dos últimos dois governos (2016/2018 e 2019/2022) que, se a destinação de receitas à educação está inclusa como gasto para o teto, por lógica, o crescimento da inflação fará com que o gasto aumente (RUGISTKY, 2016, p. 2) e o teto sempre será pressionado.

Dessa maneira, “ainda que, formalmente, apenas um piso esteja sendo proposto, será praticamente impossível destinar recursos acima do piso para essas duas áreas, uma vez que várias outras rubricas do gasto público crescem inevitavelmente acima da inflação”, (RUGISTKY, 2016, p. 2). Nessa linha, “como o teto é para o gasto total e boa parte do orçamento já está comprometida com gastos obrigatórios crescentes, não há margem para aumento do gasto com educação e saúde acima do piso, que acaba virando teto”. (RUGISTKY, 2016, p. 2).

Não se encontra na literatura recente sobre o tema, a não ser em seus próprios desenvolvedores, alguém que defenda o teto de gastos como foi concebido. Até mesmo

aqueles que veem nesse modelo fiscal a saída para o desenvolvimento econômico e social opinam por mudanças, consoante explicam Giambigi e Tinoco (2019, p. 26):

[...] dados do Observatório Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) [...], mostram que a série do investimento de todo o setor público (incluindo empresas estatais) esteve, nos últimos três anos, em seus menores patamares desde seu início, em 1947. A média desses três anos situou-se em 2,2% do PIB, bem abaixo da média da série de 4,9% do PIB. Cabe lembrar aqui, como já ressaltado na seção 2, que a literatura sobre regras fiscais aponta que, especialmente para países emergentes, regras com foco na despesa costumam ser associadas a menores níveis de investimento público. Diante de todas essas considerações, propõe-se a adoção de um teto duplo. De um lado, o teto de despesa primária total [...]. De outro, um teto de despesa corrente, similar ao atualmente vigente. A taxa de variação real aceita para o primeiro seria 0,5% superior à do segundo no período de vigência do teto posterior a 2022, depois da estabilidade neste ano, conforme a seguinte regra para o crescimento do teto da despesa corrente [...].

De um modo ou de outro, o que não se admite é a manutenção das regras fiscais estabelecidas pela Emenda 95 como estão. O Brasil perde poder de investimento, de “gasto bom” sem que isso surta qualquer efeito na evolução da saúde fiscal. Há clara necessidade de se pensar em um modelo em que a medida quantitativa seja avaliada após a aferição qualitativa do gasto público.

3 TETO DE GASTOS E A NECESSIDADE DE QUALIFICAR O GASTO PÚBLICO

A primeira definição apontada no presente estudo é a de que o Brasil não precisa parar abruptamente de intervir na atividade econômica, mas sim fazê-lo de forma salutar, o que as regras previstas na Emenda 95 estão longe de propiciar.

Isso porque o teto de gastos, conforme concebido, não qualifica a despesa, aliás, contribui para a indesejada união entre perda de investimento e permanência do gasto ruim. No segundo capítulo do trabalho, demonstrou-se, com a ilustração das áreas da saúde e da

educação que, em vez de se estabelecer um piso de investimentos nessas áreas, a Emenda 95 trouxe um teto, em que os recursos destinados variam apenas com a inflação, sem avanços.

A prática material do atual governo provou que há um teto também para saúde e educação (e não um piso) é verdadeira. Em maio de 2022, o governo federal anunciou o bloqueio de 14,5% da verba para custeio e investimento de entidades vinculadas ao MEC, como universidades federais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CASTRO; VIEIRA; RODRIGUES, 2022), o que compromete frontalmente o desenvolvimento estudantil e a capacidade científica nacional. A justificativa apontada pelo Ministério da Educação é justamente o cumprimento do teto de gastos. (CASTRO; VIEIRA; RODRIGUES, 2022).

Sucedee, por outro lado, que, durante o biênio 2021/2022, governo federal e a direção da Câmara dos Deputados instituíram as denominadas “Emendas do Relator” ou “Orçamento Secreto”, a fim de beneficiar os deputados que votassem a favor de pautas de interesse do Executivo. (PORTO; CORACCINI; HIRABAHASI, 2021).

Em suma, recentemente, o Congresso Nacional adotou duplo regime de execução das emendas parlamentares discricionárias ao Orçamento. O primeiro regime é conhecido como “emendas de bancada”, em que, embora seja caracterizado por ampla discricionariedade, é possível o rastreamento do parlamentar destinante e a destinação. O segundo regime, desde 2021, o relator-geral pode instituir emendas ao orçamento com os dados necessários para fiscalização simplesmente ocultados.

No regime das “emendas do relator”, os parlamentares elegem as destinações de verbas que querem manter ocultas a fim de que sejam registradas como repasses do próprio relator-geral do orçamento, sendo classificadas como emendas “RP 9”, em pleno desacordo com o princípio republicano da transparência. Diante dessa situação, não fosse a Suprema Corte brasileira, no julgamento da ADPF 854, as emendas “RP9” ainda estariam sendo utilizadas em detrimento de tantas outras necessidades de aumento de investimento:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual. Pretensão de inconstitucionalidade fundada tanto em situações verificáveis no plano objetivo-normativo (práticas institucionais) quanto em alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação fático-probatória (condutas individuais). [...]. Execução orçamentária e financeira das emendas do relator (classificadas pelo identificador RP 9). Constatação objetiva da ocorrência de transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos. práticas institucionais condescendentes com a ocultação dos autores e beneficiários das despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento federal. Modelo que institui inadmissível exceção ao regime de transparência no âmbito dos instrumentos orçamentários. Medida cautelar deferida. Referendo. 1. As práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput). Precedentes. 2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes. [...] 6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. Precedentes. [...]. (STF, 2021).

Aliás, como exemplo da absoluta falta de critério na destinação de recursos públicos pelo Executivo federal, durante a votação da Emenda Constitucional nº 114/2021⁴, o governo destinou o montante de R\$ 909 milhões para os parlamentares que depositassem apoio à proposta realizar os acordos que desejassem nos repasses. (VIANA, 2021).

Em todo o ano de 2021, o governo federal avalizou R\$ 16 bilhões de reais para o orçamento secreto (MARCHESINI, 2022), em que parte disso, R\$ 3 bilhões, foram usados

4 “PEC dos Precatórios”, votada exatamente para abrir espaço no orçamento, inclusive nas emendas RP9. (MARTELLO, 2022).

para compra de tratores em pequenos municípios (PIRES, 2021). A título de comparação, rememora-se o bloqueio de verbas no Ministério da Educação para cumprir o teto de gastos.

No total, as entidades do MEC sofreram o corte de R\$ 3,23 bilhões de reais (CASTRO; VIEIRA; RODRIGUES, 2022). Ainda, durante o ápice da vigência do orçamento secreto, a União repassou ao Maranhão, Estado com as maiores necessidades de investimento do país, o valor de R\$ 9 bilhões de reais (BRASIL, 2022), 44% inferior ao orçamento secreto.

Ora, se o que define um bom ambiente de negócios, com liberdade de atuação dos atores econômicos, é o gasto público bom, porquanto o Estado é indutor econômico, qual a necessidade de se estabelecer um teto de gastos em que os investimentos mínimos em saúde e educação não são excluídos da conta? Ou seja, qual a utilidade de uma política fiscal em que não há aferição da qualidade do gasto em bom ou ruim?

Veja-se, o mesmo valor que se gastou com tratores em prefeituras alinhadas com o governo federal é o que foi bloqueado das universidades e do FNDE. A Emenda Constitucional 95 foi capaz de impedir tal situação e ampliar o desenvolvimento econômico? Segundo dados do IBGE, 2022 teve o pior início de produção industrial desde 2018, com queda de 2,4%. (IBGE, 2022).

Dessa maneira, para que o Brasil melhore seu ambiente de negócios, provando ser uma democracia forte, não é necessário adotar um projeto ultraliberal de forma cega, com a instituição de um teto de gastos em que o investimento em saúde do seu povo e educação de seus cidadãos conte como gasto passível de corte, enquanto um trator é comprado para uma prefeitura.

É preciso, como meta, que o Brasil alcance a moderação com a qualificação de seus gastos públicos, diferenciando o que é investimento social daquilo que realmente se trata de despesa. O equilíbrio para cumprir o projeto constitucional de composição entre as necessidades sociais e produção de riquezas gerará desenvolvimento e proteção da democracia.

CONCLUSÃO

1. Nações cujo desenvolvimento econômico é promovido com um bom ambiente de negócio tendem a ser mesmas em que a democracia se mostra forte o suficiente para evitar rupturas em governos eleitos. Nesse contexto, é possível extrair de importantes índices de avaliação da liberdade econômica qual o principal passo de evolução para que o Brasil se desenvolva de modo equilibrado e mantenha sua democracia alheia a arroubos autoritários.

2. Um dos índices de maior credibilidade no mundo é o IEF, produzido pela The Heritage Foundation, que avalia três itens de quatro grandes eixos da liberdade econômica: a) “Estado de Direito”, b) “Tamanho do Governo”, c) “Eficiência Regulatória” e d) “Abertura dos Mercados”, residindo o principal problema brasileiro no eixo “Tamanho de Governo”, não pela carga tributária em si, mas sim em razão de sua saúde fiscal.

3. A saúde fiscal, por sua vez, é avaliada conforme a transparência do orçamento. Não é a interferência pública na economia que gera prejuízo ao ambiente de negócios, mas o gasto ruim. Dessa forma, há saúde fiscal se o orçamento pode esclarecer em que área haverá investimento, a razão e o grau e a extensão dessa interferência, a fim de se avaliar a qualidade do gasto.

4. De 2005 a 2014, o Brasil não apresentou problemas sérios com sua saúde fiscal, contudo, a partir de 2015, com a alta de empréstimos aos entes subnacionais e a queda na arrecadação, o país passou a intervir de modo negativo na economia, o que foi constatado pelo IEF a partir de 2017, gerando baixíssimo índice de equilíbrio fiscal, caracterizando a nação brasileira de economia “preferencialmente fechada”.

5. Em dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional 95/2016, instituindo como política fiscal o que se denominou de “teto de gastos”, em que o limite de gastos e investimento é o Orçamento da União do ano anterior acrescido da inflação do mesmo ano, sem exclusão de despesas obrigatórias, como saúde e educação.

6. O teto de gastos, contudo, como foi gerado, não resolve o problema fiscal brasileiro, pois, além da quantidade de recursos que se pode ou não gastar em um exercício, o mais importante é avaliar a transparência e qualidade do investimento.

7. Entre 2021 e 2022, instituiu-se no âmbito do Congresso Nacional, com apoio do Executivo, o que se denominou de orçamento secreto, em que emendas parlamentares tiveram seus autores e destinatários ocultados para favorecimento político de apoiadores do governo federal. Ou seja, a transparência do gasto público hoje é pior do que em 2016/2017, quando se instituiu o teto de gastos e o Brasil passou a ser mal avaliado quanto às despesas estatais.

8. O que necessita ser desenvolvido no Brasil, portanto, é uma medida de qualificação de gasto público, sendo o viés quantitativo analisado posteriormente, principalmente quanto às despesas discricionárias, as quais não podem ser priorizadas para que áreas fundamentais, como saúde e educação, sofram cortes que em nada auxiliam no desenvolvimento econômico e democrático nacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Dívida pública no Brasil. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, vol. 18, nº 2, p. 309-320 maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7832267>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ARANHA, Carla; TUON, Ligia. Pandemia escancara evolução das despesas do governo. **Revista Exame**, São Paulo, 08 out. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/revista-exame/a-ciranda-fiscal-em-sete-atos/>>. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854-DF**. [...] Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual. Pretensão de inconstitucionalidade fundada tanto em situações verificáveis no plano objetivo-normativo (práticas institucionais)

quanto em alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação fático-probatória (condutas individuais). Inadmissibilidade do conhecimento da arguição de descumprimento quanto ao suposto esquema de desvio de verbas públicas denominado “tratoação”. Controvérsia cuja análise demanda aprofundado exame de fatos e instauração incidental de fase de dilação probatória. Impossibilidade de exame de fatos concretos e situações específicas em sede de processos de perfil objetivo. Execução orçamentária e financeira das emendas do relator (classificadas pelo identificador RP 9). Constatação objetiva da ocorrência de transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos. práticas institucionais condescendentes com a ocultação dos autores e beneficiários das despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento federal. Modelo que institui inadmissível exceção ao regime de transparência no âmbito dos instrumentos orçamentários. Medida cautelar deferida. Referendo. Relatora: Ministra Rosa Weber, julgado em 11 de novembro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459502/false/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências a Estados e Municípios**. Brasília, DF: Tesouro Nacional Transparente, 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

CASTRO, Ana Paula; VIEIRA, Lígia; RODRIGUES, Mateus. Governo bloqueia 14,5% da verba para custeio e investimento de universidades federais. **G1**, Brasília, DF, 27 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/05/27/governo-bloqueia-145percent-da-verba-para-custeio-e-investimento-de-universidades-federais.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2022.

GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. **O teto de gasto público: mudar para preservar**. Brasília, DF: BNDES, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18620/1/PRFol_Teto%20do%20gasto%20publico_BD.pdf. Acesso em: 1 ago. 2021.

HARO, Guilherme Prado Bohac de; DIAS, Jefferson Aparecido; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. A influência da liberdade econômica nos índices de aferição da qualidade das democracias. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 57, n. 227, p. 155-176, jul./set. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/227/ril_v57_n227_p155>. Acesso em: 30 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Industrial cai 2,4% em janeiro e fica abaixo do patamar pré-pandemia**. IBGE: Rio de Janeiro, 2022.

Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33123-producao-industrial-cai-2-4-em-janeiro-e-fica-abaixo-do-patamar-pre-pandemia#:~:text=Ind%C3%Bastia%20nacional-,Produ%C3%A7%C3%A3o%20industrial%20cai%20%2C4%25%20em%20janeiro%20e%20fica,abaixo%20do%20patamar%20pr%C3%A9%20pandemia&text=A%20produ%C3%A7%C3%A3o%20registrou%20redu%C3%A7%C3%A3o,registrado%20em%20dezembro%20de%202021./> Acesso em: 22. abr. 2022.

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, vo. 4, n. 1, p. 259/281, jan./abr., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wJb3fZFMmZh65KfmrcWkDrp/?format=pdf&lang=pt/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MARTELLO, Alexandro. PEC dos precatórios abriu espaço para emendas de relator, reajuste a policias e fundo eleitoral, diz Instituição Fiscal Independente. **G1**, Brasília, DF, 20 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/01/20/pec-dos-precatorios-abriu-espaco-para-emendas-de-relator-reajuste-a-policiais-e-fundo-eleitoral-diz-instituicao-fiscal-independente.ghtml/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MARCHESINI, Lucas. Orçamento secreto foi de R\$ 16 bilhões em 2021. **Metrópoles**, Brasília, DF, 06 jan. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/orcamento-secreto-foi-de-r-16-bilhoes-em-2021/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MILLER, Terry; KIM, Anthony B.; ROBERTS, James M. **2021 Index of Economic Freedom**. Washington, DC: The Heritage Foundation, 2021. Disponível em: <https://www.heritage.org/index/pdf/2021/book/index_2021.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

NOGUEIRA, Danielle. Dívidas explodiram com incentivo a crédito de banco público e aumento de gastos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 ag. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/dividas-explodiram-com-incentivo-credito-de-banco-publico-aumento-de-gastos-17276252/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 08 maio 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PORTO, Douglas; CORACCINI, Raphael; HIRABAHASI, Gabriel. STF mantém suspensão de emendas do relator ao orçamento por 8 a 2. **CNN Brasil**, São Paulo, 09 nov. 2021.

Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-forma-maioria-em-acao-contra-emendas-de-relator-ao-orcamento/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

RUGITSKY, Fernando. **Para entender a PEC do teto de gastos**. São Paulo: Blog Revista Fevereiro, 2016. Disponível em: <https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2020**. In sickness and in health? Londres: EIU, 2021. Disponível em: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/democracy-index-2020.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAF-p_Utwxi4eMFri2AHVUxGKSyicAA8QLUTivkAzXG1QDpyb7lC_-p8-PQUOkZHRYzO_JqF5UVqap5ZrPNsmH6cjEJU0h0LUAq0EIG37nlHLUk9rg>. Acesso em 1 ago. 2021.

THE HERITAGE FOUNDATION. **2021 Index of Economic Freedom**. Country Rankings. Washington, DC: 2021. Disponível em: <<https://www.heritage.org/index/ranking>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

VIANA, Hamanda. PEC dos precatórios: governo liberou quase R\$ 1 bi em emendas antes da votação, aponta ONG. **G1**, Brasília, DF, 05 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/05/governo-bolsonaro-liberou-r-909-milhoes-do-orcamento-secreto-as-vesperas-da-votacao-da-pec-dos-precatorios-diz-contas-abertas.ghtml/>. Acesso em: 15 jan. 2022.