

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

HENRIQUE PALERMO DO VALE

O NOVO REGIME FISCAL CRIADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E  
A DÍVIDA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

CURITIBA

2018

HENRIQUE PALERMO DO VALE

O NOVO REGIME FISCAL CRIADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E A  
DÍVIDA PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2018

## RESUMO

O presente trabalho busca investigar os conceitos essenciais que permeiam o Novo Regime Fiscal criado pela Emenda Constitucional Nº 95/2016, as condições que levaram à sua necessidade e seus aspectos jurídicos e econômicos mais relevantes. Para isso, apresentaremos os conceitos centrais de direito financeiro e política fiscal, em seguida passando pela trajetória macroeconômica recente do Brasil nos governos Cardoso, Silva, Rousseff e Temer avaliaremos o conteúdo da Emenda Constitucional que institui o Novo Regime Fiscal e os debates decorrentes de sua aplicação.

Palavras-chaves: Dívida pública. Responsabilidade fiscal. Teto de gastos.

## **ABSTRACT**

The article aims to analyze the essential concepts of the New Fiscal Regime created by the Brazilian Constitutional Amendment nº 95/2016, the conditions that led to its need and its most relevant legal and economic aspects. In this regard, we will present the central concepts of public finance law and fiscal policy, then following the recent macroeconomic trajectory of Brazil in the governments of Cardoso, Silva, Rousseff and Temer we will evaluate the content of the Constitutional Amendment that institutes the "New Fiscal Regime" and the debates arising from its application.

Key-words: Public debt. Fiscal responsibility. Expense ceiling.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO FINANCEIRO E POLÍTICA FISCAL</b> .....	<b>7</b>
2.1	O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	8
2.2	O RESULTADO FISCAL .....	12
2.3	AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E OS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS.....	13
2.4	A DÍVIDA PÚBLICA .....	14
<b>3</b>	<b>A RESPONSABILIDADE FISCAL E O CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>TRAJETÓRIA MACROECONÔMICA RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA</b> .....	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>O NOVO REGIME FISCAL</b> .....	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>30</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O agravamento da crise política brasileira entre 2015 e 2016 teve como causa e consequência a maior recessão econômica da nossa história, com resultados negativos no Produto Interno Bruto de 3,8% em 2015, 3,6% em 2016. O índice de desemprego chegou a atingir 13,7% em 2017, totalizando 14,2 milhões de desempregados. Ao mesmo tempo em que a produção brasileira diminuía, a inflação e os juros atingiam níveis altíssimos. O IPCA acumulou 10,6% em 2015 e 6,2% em 2016, e a Taxa Selic atingiu por longos meses o patamar de 14,25% ao ano.

Por algum tempo pareceu que todo o trabalho de estabilização e crescimento de duas décadas, desde a estabilização monetária com o Plano Real em 1994, tinham sido perdidos. A ausência de novas reformas a partir de 2007, a incapacidade de enxergar os sinais de superaquecimento da economia após 2010 e as desastradas proposições da Nova Matriz Econômica, somados aos erros políticos no relacionamento com o Congresso, com os partidos da base aliada e mesmo com os movimentos civis que a sustentavam levaram Rousseff a sofrer o segundo impeachment da nossa história - e o Brasil ao precipício econômico.

No centro da crise estava um déficit público crescente, fruto de demandas inerciais de reajustes ao funcionalismo e expansão dos serviços públicos. O descontrole orçamentário aumentava a dívida brasileira mês a mês em patamares alarmantes. Desde que assumiu interinamente, o Governo Temer sinalizou ao mercado que conteria o déficit e aprovaria reformas que possibilitassem a recuperação econômica brasileira em bases sustentáveis.

De todas as medidas já aprovadas, certamente a mais importante na busca do equilíbrio fiscal é a Emenda Constitucional Nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal. Seu objetivo é estabelecer limites às despesas públicas dos órgãos e poderes da União, reajustáveis apenas pelo IPCA do ano anterior, por um período de vinte anos. Assim, com a retomada do crescimento, será possível reduzir o déficit e, posteriormente, o tamanho da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto.

O objetivo do presente trabalho é investigar, a partir dos conceitos essenciais de direito financeiro e de política fiscal, a adequação do Novo Regime Fiscal em relação ao ordenamento jurídico brasileiro e a sua trajetória macroeconômica.

## 2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO FINANCEIRO E POLÍTICA FISCAL

Para compreensão ulterior do trabalho são indispensáveis alguns conceitos fundamentais. O campo de estudo deste trabalho é o da ciência das finanças. A raiz da palavra finanças vem do latim *finis*, que significa fim, limite, objetivo. Conceitua Aliomar Baleeiro que a ciência das finanças é<sup>1</sup>:

"a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental."

Para Regis Fernandes de Oliveira, trata-se de uma ciência informativa, pré-normativa, cujo ponto central é a atividade fiscal. Decorre dela outro campo essencial de estudo para este trabalho que é o direito financeiro, que é, para o mesmo autor, o estudo de princípios e normas que regem a atividade financeira do Estado. Neste sentido<sup>2</sup>:

"Enquanto a ciência das finanças fornece meios e dados para que o legislador escolha sua decisão política, o direito financeiro trabalhará sobre o dado posto, isto é, sobre a norma editada, seja ela de que nível for, buscando compreendê-la e dar-lhe as consequências jurídicas pretendidas."

Sob o ponto de vista econômico, interessa entender o conceito de política fiscal, cujo objetivo é, nas palavras de Baumann e Gonçalves<sup>3</sup>:

"aumentar ou diminuir a demanda agregada para assegurar e preservar a estabilidade econômica, amortecendo as flutuações dos ciclos econômicos por meio de variáveis pertencentes ao orçamento público."

Para Mankiw<sup>4</sup>, a política fiscal consiste nas "escolhas do governo quanto ao nível geral de compras governamentais ou aos impostos". Sobre a política fiscal,

---

<sup>1</sup> BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 9.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 95-97.

<sup>3</sup> BAUMANN, R; GONÇALVES, S. **Manual do candidato**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 121.

<sup>4</sup> MANKIW, N. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 733.

Fabio Giambiagi e Claudia Além dizem que<sup>5</sup>:

"A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico."

O cálculo e planejamento da riqueza de um país passa necessariamente pela análise de algumas variáveis econômicas, como o Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de inflação, a taxa de desemprego e a taxa de endividamento. Estes dados são o objeto de estudo da macroeconomia, que visa, segundo Nusdeo, os<sup>6</sup>:

"grandes agregados, grandezas que abarcam um conjunto dessas atividades [de administração, pelos agentes, dos recursos escassos], funcionalmente consideradas dentro do todo econômico. Fala-se, assim, na macroeconomia em consumo, renda, emprego, investimento, poupança, inflação, saldo da balança comercial e outras grandezas que representam parcelas substantivas, globais, de todo um conjunto de atividades econômicas, sem identificar produtos ou mercados específicos."

## 2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é área de interesse de inúmeras disciplinas, o que garante a ele, nas palavras de James Giacomini, diferentes naturezas<sup>7</sup>:

Ao ver o orçamento como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais - receitas despesas, déficits e dívidas - é a natureza econômica do orçamento que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há, igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meio das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão.

---

<sup>5</sup> GIAMBIAGI, F; ALÉM, C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 10.

<sup>6</sup> NUSDEO, F. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 92-93.

<sup>7</sup> GIACOMINI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 54.

O surgimento do orçamento público é parte indissociável da história do liberalismo político e do controle dos governos pelos cidadãos. Um dos mais importantes marcos para o seu estabelecimento deu-se na Inglaterra a partir da publicação da Magna Carta, em 1217, pelo Rei João Sem-Terra. Ela, em seu art. 12, inseria<sup>8</sup>:

"No scutage nor aid shall be imposed on our kingdom, unless by common counsel of our kingdom, except for ransoming our person, for making our eldest son a knight, and for once marrying our eldest daughter; and for these there shall not be levied more than a reasonable aid."

Posteriormente, com a Revolução Gloriosa de 1689 as finanças do Estado foram separadas das finanças da coroa e, em 1787, foi aprovada a lei do Fundo Consolidado que, para Arizio de Viana<sup>9</sup>:

"Consiste o sistema do fundo consolidado no seguinte: certo número de impostos existe na Inglaterra para atender a certos serviços de caráter permanente; anualmente o Parlamento inglês não discute a legitimidade desses impostos nem dessas despesas; aprova o pedido do Governo, em globo; quando há excedente, isto é, quando a receita do fundo excede as despesas, torna-se possível discutir esse excedente, para ver se há impostos desnecessários e que devam ser abandonados; mas essa discussão nunca se verifica, porque os serviços administrativos crescem e o Governo é sempre obrigado a pedir maiores verbas e, daí, a aprovação dos recursos solicitados, ainda que, para obtê-los, seja preciso criar novos impostos ou agravar os existentes."

Nos próximos anos, o fundo consolidado possibilitou a contabilização dos fundos públicos a partir da publicação de um relatório anual detalhado de finanças e a exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício.

Na França o orçamento surge após a adoção do princípio do consentimento popular imposto pela Revolução Francesa de 1789. O controle orçamentário foi débil durante o Era Napoleônica, ganha alguma atenção com a Restauração Bourbon em 1815 e estabelece-se em 1831, na Monarquia de Julho. Dentre as regras criadas no período importa citar a anualidade do orçamento, a sua sujeição ao escrutínio parlamentar, a necessidade de previsão de receitas e despesas e a não vinculação entre elas.

---

<sup>8</sup> Nenhum tributo ou auxílio será instituído em nosso Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar-me, fazer meu primogênito cavaleiro e casar minha filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

<sup>9</sup> VIANA, A. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950. p. 43.

Vê-se que tradicionalmente é função do orçamento público o controle político sobre os gastos dos governantes. Para Giacomini<sup>10</sup> o "orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos". Modernamente o orçamento passou a servir à expansão crescente de papéis exercidos pelo Estado, primeiro como um corretor das distorções do sistema econômico e depois como promotor do desenvolvimento econômico e social. Assim<sup>11</sup>:

"O reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico foi bem anterior, mas é a partir da década de 30, com a doutrina keynesiana, que o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica."

Para Rodrigo Luís Kanayama, o orçamento público<sup>12</sup>:

"existe na forma de lei e define despesas (fixa-as) e receitas (as prevê). É um importante instrumento de gestão pública, não uma mera peça contábil, mas sendo, sobretudo, uma peça de planejamento. E não apenas: o orçamento público é o espelho do Estado, e pode expor, com riqueza de detalhes, a situação social e econômica do país. É uma peça indispensável para a manutenção do equilíbrio econômico e para a efetivação de direitos definidos constitucionalmente."

Sua natureza jurídica, de acordo com Regis Fernandes de Oliveira, é<sup>13</sup>:

A de lei em sentido formal, que estabelece a previsão de receitas e despesas, consolidando posição ideológica governamental, que lhe imprime caráter programático. Ao lado de ser lei, é o orçamento um plano de governo, mas que deve possuir previsões efetivas de ingressos públicos e previsões reais de despesas, equilibradas com aqueles.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 165 que são três as leis orçamentárias: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamento anual. O Plano Plurianual deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração

---

<sup>10</sup> GIACOMINI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 55.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>12</sup> KANAYAMA, R. L. **Orçamento público: execução da despesa pública, transparência e responsabilidade fiscal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 12.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 368.

pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, tendo duração de quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve descrever as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital do exercício subsequente e orientará a elaboração da lei orçamentária anual. Além disso, exige a Lei de Responsabilidade Fiscal que sejam previstos o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de limitação de empenho e metas anuais para as receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública nos três próximos exercícios.

O Orçamento Anual compreende o orçamento fiscal de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Conterá também um orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Correspondem à seguridade social a atuação do estado na prestação de serviços de saúde, previdência e assistência social.

Do ponto de vista econômico, o Orçamento Público é um importante instrumento que "reflete a estratégia de alocação das despesas do governo, bem como as expectativas de receitas que permitirão seu atendimento, ambos alinhados ao planejamento em cada exercício financeiro"<sup>14</sup>. Assim<sup>15</sup>:

"O Orçamento Público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho como um todo e de cada um de seus órgãos em particular para determinado período. Dessa forma, o orçamento exprime em termos financeiros e técnicos as decisões políticas na alocação dos recursos públicos, estabelecendo as ações e os programas prioritários para atender às demandas da sociedade, além de permitir o controle das finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos não previstos."

A elaboração do orçamento depende da mensuração da atividade econômica e da conseqüente previsão no ano seguinte. A partir de dados como o crescimento do Produto Interno Bruto e da inflação. O advento da Lei de

---

<sup>14</sup> SILVA et al. **Dívida Pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: < <https://goo.gl/XQLmKP> > Acesso em 12 out. 2018. p. 219.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 220.

Responsabilidade Fiscal, trouxe inovações nesse sentido, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>16</sup>:

"passou a conter dois anexos de grande importância para orientar o governo e a sociedade sobre a condução da política fiscal. Trata-se do Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios e que dão uma dimensão da austeridade dessa política; e o Anexo de Riscos Fiscais, no qual são enumerados os chamados passivos contingentes, ou seja, aquelas dívidas que ainda não estão contabilizadas como tal, mas que, por decisão judicial ou legal, poderão vir a aumentar a dívida pública."

## 2.2 O RESULTADO FISCAL

Giambiagi e Além<sup>17</sup> dizem que "nada mais natural do que definir o resultado fiscal, genericamente, como a diferença entre o total das despesas e as receitas do governo". Segundo Mankiw<sup>18</sup>, quando um determinado governo gasta mais que arrecada, ele incorre em um déficit orçamentário. O déficit pode ser financiado mediante expansão da base monetária ou financiamento de terceiros.

Existem dois critérios para se calcular o resultado fiscal, chamados de "acima da linha" e "abaixo da linha". Para Giambiagi<sup>19</sup>:

"As estatísticas fiscais desagregadas, que apresentam variáveis de receita e de despesa, são chamadas 'acima da linha', enquanto a variável que mede apenas a dimensão do desequilíbrio através da variação do endividamento público - sem que se saiba ao certo se este mudou por motivos ligados à receita ou à despesa -, é denominada de estatística 'abaixo da linha', a partir das alterações no valor do endividamento público. A razão de escolha desse critério é que, se o cotejo de receitas e despesas é diferente da variação do endividamento, o mais provável não é que a estatística da dívida pública esteja errada e sim que algum item talvez não tenha sido corretamente apurado pelas estatísticas desagregadas, gerando, porém, na prática, uma variação do endividamento."

O critério "acima da linha" permite calcular o resultado nominal, o resultado operacional e o resultado primário. O resultado nominal corresponde ao confronto entre receitas e despesas. O resultado operacional afasta do cálculo os custos da atualização monetária da dívida, sendo útil para países com altos índices

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 223.

<sup>17</sup> GIAMBIAGI, F; ALÉM, C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 48.

<sup>18</sup> MANKIW, N. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 224.

<sup>19</sup> GIAMBIAGI, op.cit. p. 47.

inflacionários. O resultado primário, por sua vez, exclui o pagamento de juros. Já o critério "abaixo da linha" mede o resultado fiscal a partir das alterações no valor do endividamento público. Estes dados são divulgados pelo Banco Central na série Necessidades de Financiamento do Setor Público.

As Necessidades de Financiamento do Setor Público "correspondem à variação do endividamento do setor público não financeiro junto ao sistema financeiro e ao setor privado, doméstico ou do resto do mundo"<sup>20</sup>. Por endividamento "deve-se entender aqui o conceito de dívida líquida do setor público, que desconta da dívida bruta os ativos financeiros em poder do setor público, como os créditos junto ao setor privado doméstico ou as reservas internacionais em poder do Banco Central"<sup>21</sup>. A dívida líquida do setor público é a soma consolidada dos valores da dívida líquida do tesouro, INSS e Banco Central, dos estados e municípios e das empresas estatais.<sup>22</sup>

### 2.3 AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E OS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS

Genericamente, entende Oliveira, que o empréstimo público é o contrato administrativo pelo qual o Estado recebe determinado valor que se obriga a pagar, na forma por ele estipulada. Ainda, "a vontade do indivíduo em contratar com o Estado é fundamental para que se evitem discussões sobre o denominado empréstimo compulsório, que é tributo."<sup>23</sup>

Cabe à União ditar a política a respeito dos empréstimos públicos, bem como fiscalizar as operações realizadas. Caberá ao Senado Federal a fixação de limites globais de endividamento do setor público e a aprovação para realizar operações de crédito externas (art. 52, V e VII, da CF).

Assevere-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal inclui no conceito - mais genérico - de operação de crédito outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Assim, são diversas as formas de endividamento (art. 29, III da Lei Complementar 101/200).

---

<sup>20</sup> GIAMBIAGI, F; ALÉM, C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 52.

<sup>21</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 660.

## 2.4 A DÍVIDA PÚBLICA

Como argumenta Gabriel Loretto Lochagin<sup>24</sup>, não há "no direito internacional, qualquer definição expressa do conceito de dívida pública". Deste modo, uma das alternativas é tomar como base o conceito inscrito no artigo 32 da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados a Respeito da Propriedade Estatal, Arquivos e Dívidas, de 1983, como segue<sup>25</sup>:

"Article 33

State debt

For the purposes of the articles in the present Part, 'State debt' means any financial obligation of a predecessor State arising in conformity with international law towards another State, an international organization or any other subject of international law."

Ressalva-se que a convenção nunca entrou em vigor, já que não obteve o número necessário de ratificações.

De outro modo, a despeito da multiplicidade de ordenamentos jurídicos que tratam da dívida pública, é possível conceituá-la subjetivamente como a dívida de um Estado soberano. É o conceito que corresponde à noção de déficit abaixo da linha. Lochagin<sup>26</sup> assevera que disso decorre, nos Estados constitucionais, que seja ela juridicamente regulada. Assim, a autorização legislativa para o endividamento é elemento essencial de controle, assegurando o respeito ao princípio da unidade, pelo qual todas as receitas e despesas devem passar pelo escrutínio do parlamento. Como veremos adiante, o controle pleno do endividamento pelo Poder Legislativo nem sempre foi a prática brasileira.

Ainda, nem toda a dívida pública do Estado se submete ao mesmo regime jurídico. A natural complexidade da Administração Pública faz com que existam dívidas ligadas a entes da administração indireta, empresas estatais, além de estruturas de governos subnacionais que, a depender do critério utilizado, podem ou não ser contabilizadas. Ficam evidentemente excluídas do conceito de dívida pública

<sup>24</sup> LOCHAGIN, G. L. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 29

<sup>25</sup> "Para o propósito dos artigos na presente Parte, "dívida pública" é qualquer obrigação financeira de um Estado antecessor, em conformidade com o direito internacional, em direção a outro estado, uma organização internacional ou qualquer outra instituição sujeita ao direito internacional." Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts. **United Nations**, 1983. Disponível em: <[http://legal.un.org/docs/?path=/ilc/texts/instruments/english/conventions/3\\_3\\_1983.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_3_1983.pdf&lang=EF)>. Acesso em 22 jul. 2018.

<sup>26</sup> LOCHAGIN, op. cit., p. 29

aquelas contraídas pelo setor privado da economia.

Em seu conceito objetivo, para Lochagin, a "dívida pública o conjunto das obrigações financeiras em que incorre o Estado quando, em um dado exercício fiscal, as receitas são insuficientes para cobrir as despesas públicas."<sup>27</sup>, conceito que corresponde à noção de déficit acima da linha. Assim, em síntese, "a dívida pública é o estoque das obrigações do Estado resultante da sucessão dos resultados orçamentários até um determinado momento de referência"<sup>28</sup>, o que pode ser apreendido como o conceito simples de dívida pública. A ele o autor adiciona a noção de orçamento intergeracional, que deve conter "os pagamentos e outros deveres juridicamente constituídos que são adiados em vantagem das gerações atuais e que recairão sobre as gerações futuras"<sup>29</sup>, como as obrigações da seguridade social. De todo modo, essa noção implícita de dívida pública não necessariamente traz consigo o elemento contratual presente na dívida explícita.

Outra diferenciação importante se dá entre a dívida financeira e a dívida administrativa. Dívida administrativa seria aquela contraída no cumprimento de atividades-fim, quando o Estado se obriga perante credores que, por sua vez, disponibilizam bens e serviços mediante pagamento. Dívida financeira, ao revés, seria necessariamente aquela que serve à provisão de meios, devidamente autorizada, na forma de tomada de crédito.<sup>30</sup>

Assim, para os fins deste trabalho, considerar-se-á dívida pública como a "dívida financeira explícita do Estado, isto é, as obrigações autorizadas decorrentes de operações de crédito"<sup>31</sup>.

### 3 A RESPONSABILIDADE FISCAL E O CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO

Tão importante quanto a boa gestão da dívida é o seu adequado dimensionamento frente às necessidades e condições do Estado. Para Souza Júnior e Santos, há pouco consenso sobre o limite de endividamento ao qual cada país deve se submeter. Reinhart e Rogoff "tentaram demonstrar que, a partir do patamar de 90% de DBGG (Dívida Bruta do Governo Geral), os efeitos negativos sobre o

---

<sup>27</sup> LOCHAGIN, G. L. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 34.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>29</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 38.

crescimento são mais intensos.”<sup>32</sup> Em outro trabalho citado pelos autores, Checherita-Westphal, Rother Baum<sup>33</sup>:

“sugerem também que o efeito negativo sobre a atividade tem origem quando a dívida pública bruta é superior a 70%, patamar em que as taxas de juro de longo prazo passam a ser sensíveis ao endividamento.”

Também em análise do tema, Pescatori, Sandri e Simon demonstram que<sup>34</sup>:

“tão ou mais importante que o nível de dívida é a sua trajetória, ou seja, países com trajetória descendente de dívida podem crescer tanto quanto países com dívida baixa. O nível de dívida, por sua vez, contribui para o aumento da volatilidade de crescimento, com implicações diretas para o bem-estar da população.”

Ainda sobre a trajetória da dívida, argumentam Souza Júnior e Santos<sup>35</sup>:

“Dívidas em trajetória ascendente têm o potencial de gerar desconfiança por parte dos credores quanto à capacidade futura de pagamento. O primeiro efeito desse aumento da incerteza é a elevação dos custos de captação, que, no caso da dívida pública, resulta no aumento de seu custo médio. De acordo com a hipótese das expectativas racionais, os agentes econômicos não cometem erros sistemáticos e utilizam toda a informação disponível para realizarem suas decisões, o que inclui as previsões sobre o futuro da economia. Dessa forma, a trajetória esperada das contas públicas afeta as decisões contemporâneas dos agentes econômicos. Portanto, apesar de a sustentabilidade dizer respeito à capacidade futura de endividamento, o impacto na economia real e nos parâmetros financeiros é imediato, pois a sinalização de que a evolução da DBGG será controlada é um bom ponto de partida para reverter tais impactos negativos.”

A transposição da preocupação econômica para o ordenamento jurídico varia de acordo com a realidade de cada país. Conti assevera que o estabelecimento de limites para o endividamento deve guardar relação com conceitos econômicos fundamentais “como a riqueza nacional, a população e, principalmente, a renda nacional”<sup>36</sup>. Segundo este autor, o Estado brasileiro trata do

<sup>32</sup> JUNIOR, J. R.; SANTOS, F. E. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037)**. Texto para discussão nº 2303. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/gydTzJ>>. Acesso em 15 out. 2018. p. 8.

<sup>33</sup> Ibidem, loc.cit.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>35</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>36</sup> CONTI, J. M. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo. (Org.). **Direito tributário**. Estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa. 1. ed. 2. vol. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 1087.

tema<sup>37</sup>:

“fixando os limites de endividamento por meio de normas jurídicas. Algumas delas previstas na própria Constituição e as demais na legislação infraconstitucional, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo fundamental é justamente regular a dívida pública.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu primeiro artigo a delimitação dessa obrigação de controle, nos seguintes termos<sup>38</sup>:

“§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Além do disposto, a Constituição Federal veda a realização ilimitada de operações de crédito para cobertura de despesas, é a chamada Regra de Ouro<sup>39</sup>:

“Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”

Embora seja o principal instrumento de proteção do equilíbrio orçamentário na Constituição Federal de 1988, um trabalho da Instituição Fiscal Independente apontou que<sup>40</sup>:

“a regra brasileira utiliza definição muito abrangente para as despesas de capital, o que abre espaço para que seu cumprimento ocorra mesmo quando o fluxo de operações de crédito cresce bastante acima dos

<sup>37</sup> CONTI, J. M. Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro. In: SCHOUERI, Luís Eduardo. (Org.). **Direito tributário**. Estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa. 1. ed. 2. vol. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 1088.

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

<sup>39</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 dez. 1988.

<sup>40</sup> COURI, D. V. et. al. **Regra de Ouro no Brasil: balanços e desafios**. Instituição Fiscal Independente, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gm7iau>> Acesso em 15 out. 2018.

investimentos públicos. Para tanto, basta que esta diferença seja compensada pelas demais categorias contabilizadas entre as despesas de capital, como por exemplo as despesas financeiras. Além disto, [...] a regra brasileira não exige necessariamente equilíbrio do orçamento corrente. Sua restrição deve ser mais apropriadamente interpretada como um teto para o déficit corrente que depende diretamente do volume de receitas e despesas financeiras do governo federal. Por sua vez, estas receitas e despesas financeiras alcançaram volumes expressivos com o passar dos anos, de modo que a restrição imposta pela Regra de Ouro sobre o teto de déficit corrente acabou tornando-se muito flexível."

Considerados os argumentos expostos, torna-se evidente o risco que o atual quadro fiscal brasileiro traz para a estabilidade da economia e a manutenção do Estado. Em publicação de setembro de 2018, o Banco Central do Brasil trouxe os seguintes números para a Dívida Bruta do Governo Geral<sup>41</sup>:

"A DBGG - que compreende o Governo Federal, o INSS e os governos estaduais e municipais - alcançou R\$5.224 bilhões em agosto, equivalente a 77,3% do PIB, expansão de 0,1 p.p. do PIB no mês. No ano, a relação DBGG/PIB registra expansão de 3,3 p.p., decorrente da incorporação de juros nominais (aumento de 4,2 p.p.), do efeito da desvalorização cambial acumulada de 25% (aumento 1,0 p.p.), das emissões líquidas (aumento de 0,4 p.p.) e do crescimento do PIB nominal (redução de 2,1 p.p.)."

Superados os limites razoáveis de endividamento, colocado em risco o equilíbrio orçamentário e as perspectivas de retorno aos níveis econômicos pré-crise, cabe, na condução de uma política fiscal corretiva, a conclusão de Souza Júnior e Santos<sup>42</sup>:

"Não basta [...] sinalizar ou fornecer indícios de que a dívida será controlada; essas sinalizações têm de vir acompanhadas de ações que tornem crível esse desejo. Mais especificamente, é importante estabelecer a chamada consistência intertemporal da política econômica. Quando uma regra é anunciada com o objetivo de ser perseguida no longo prazo, essa deve ser a escolha ótima em cada período de tempo. Caso as escolhas mudem, os agentes anteciparão que o governo não cumprirá a regra, tornando, portanto, a política anunciada não crível."

Dentre as alternativas fiscais, surge a de estabelecer um teto de despesas. De acordo com o FMI, este instrumento foi utilizado por pelo menos 29 países entre

<sup>41</sup> Estatísticas Fiscais: nota para a imprensa de 28.09.2018. **Banco Central do Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

<sup>42</sup> JUNIOR, J. R.; SANTOS, F. E. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037)**. Texto para discussão nº 2303. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/gydTzJ>>. Acesso em 15 out. 2018. p. 11.

1985 e 2013<sup>43</sup>. Dentre as vantagens de sua utilização, destaca-se que "a presença de limites de gasto é associada com performances fiscais mais robustas, ou seja, um maior superávit primário e políticas contracíclicas". Ressalva-se, porém, que<sup>44</sup>:

"limites de gasto são associados com baixos níveis de investimento público em mercados emergentes, onde a administração das finanças públicas pode ser menos eficiente em prevenir que gestores públicos posterguem despesas discricionárias de alta qualidade em nome do cumprimento dos limites estabelecidos"

Dorotinsky e Watkins, opinam que os tetos de despesa são globalmente reconhecidos por "fortalecer a disciplina fiscal e a eficiência de gastos no nível nacional [...] aperfeiçoar a estratégia de alocação de recursos públicos<sup>45</sup>". Ainda, dizem que<sup>46</sup>:

"governos normalmente adotam tetos de despesa para mandar fortes sinais dentro e fora do governo acerca do espaço fiscal disponível para implementar políticas e para influenciar comportamentos de ministérios, agências e departamentos."

#### 4 TRAJETÓRIA MACROECONÔMICA RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

Desde a redemocratização, a economia brasileira passou por reformas que buscaram, em seu tempo, abrir a economia à concorrência externa, vencer a hiperinflação, reduzir a participação do estado na economia, equilibrar a balança de pagamentos e o câmbio, controlar os gastos públicos, reduzir o desemprego e a desigualdade social.

A maior preocupação do governo central com o endividamento no pós-redemocratização se dá entre os anos de 1998 e 2000 no Governo Cardoso, período de consolidação do Real frente às seguidas crises internacionais que colocaram em dúvida as economias emergentes, promovendo uma fuga de capitais para economias mais estáveis.

---

<sup>43</sup> CORDES, T, et. al. Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? **International Monetary Fund**, 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>>. Acesso em 12 out. 2018. p. 3.

<sup>44</sup> Ibidem, p.4

<sup>45</sup> DOROTINSKY, W; WATKINS, J. **Common practices in setting expenditure ceilings within national budgets**. Washington, World Bank Group, 2013. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25491>> Acesso em 12 out. 2018.

<sup>46</sup> Ibidem, loc.cit.

Quatro eventos importantes aconteceram naquele período: a) a maxidesvalorização do real; b) o acordo com o FMI que resultou na alta das taxas de juros; c) a reforma da previdência com a instituição do fator previdenciário; e d) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF, aprovada em 2000 como Lei Complementar 101/00, apresenta, segundo Giambiagi<sup>47</sup> "uma série de diretrizes que devem balizar as autoridades, na administração das finanças públicas dos níveis central, estadual e municipal." Entre outros pontos, a Lei disciplina um limite do endividamento público e tetos para a despesa com pessoal.

Com esses eventos, o Brasil passa por três mudanças essenciais que vão determinar a atuação governamental por mais uma década: a) a política fiscal passa a ser baseada na definição de metas de superávit primário relativamente rigorosas; b) a taxa de câmbio torna-se flutuante; e c) a política monetária passa a ser definida em função das metas de inflação.

Com efeito, segundo Giambiagi<sup>48</sup>:

"se a dívida pública ameaçasse aumentar de forma muito intensa, o Governo reagiria aumentando o superávit primário; se houvesse problemas de Balanço de Pagamentos, o câmbio de ajustaria à nova situação; e, se a inflação excedesse à meta, o Banco Central teria que elevar a taxa de juros. O sistema teria então mecanismos de retorno ao equilíbrio que permitiram pavimentar o terreno para uma economia mais ordenada que a das décadas anteriores."

A eleição de 2002 trouxe um curto período de instabilidade denominado pelo mercado de "Risco Lula", em que os agentes econômicos temiam que a eleição do líder sindical resultasse na completa desconstrução do arranjo fiscal formulado após a estabilização monetária. Conforme cresciam suas chances de vitória, o candidato Luis Inácio Lula da Silva toma decisões importantes como a escolha do empresário José Alencar como seu companheiro de chapa, a publicação da "Carta aos Brasileiros" onde prometia respeitar os pressupostos fiscais estabelecidos pelo governo anterior e, após eleito, com a nomeação do banqueiro Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central. O resultado foi uma rápida recuperação e a colheita de excelentes resultados econômicos numa conjuntura raras vezes tão

---

<sup>47</sup> GIAMBIAGI, F; ALÉM, C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 171.

<sup>48</sup> Ibidem, p.186.

positiva ao país.

O aumento vertiginoso do preço das commodities, criado por uma China voraz por produtos básicos, e um cenário externo relativamente tranquilo e de alta liquidez possibilitaram no período um aumento no crescimento médio do PIB, a redução progressiva da inflação e o aumento do superávit primário. É importante notar que o Governo Silva manteve a tendência de aumento progressivo do gasto público e da receita tributária em relação ao PIB, mantendo o superávit primário próximo de 2% do PIB em todo o período. Em 2010 o Governo Silva termina consagrado com 80% de aprovação, o crescimento do PIB naquele ano é de 7,5% e a eleição de sua sucessora é garantida em uma campanha eleitoral dominada pelo discurso de continuidade.

Com o início do governo Rousseff, surgem o que Giambiagi<sup>49</sup> chama de "passivos ocultos" do Governo Silva, que indicavam o superaquecimento da economia. Em síntese, são os altos índices de utilização da capacidade instalada das indústrias, o aumento real dos salários acima dos ganhos de produtividade e o aumento expressivo dos déficits em conta-corrente. Por último, em consequência, os preços foram pressionados para cima, fazendo com que o IPCA crescesse ano a ano. Somado a isso, segundo Giambiagi<sup>50</sup>, os bons resultados econômicos oriundos das políticas anticíclicas no pós-2008 "deu às autoridades a ideia de que política de estímulo à demanda, (...), seriam também as políticas certas a adotar daí em diante." Assim, durante todo o mandato de Rousseff os gastos públicos cresceram em taxa superior ao crescimento do PIB, sem correspondente aumento na arrecadação tributária, o que resultou num aprofundamento crônico do déficit primário. O agravamento geral da situação econômica no segundo mandato de Rousseff pode explicar - somado à incapacidade política de negociação com o Congresso - o seu Impeachment em 2016.

Logo que assume transitoriamente, Temer traz para o Ministério da Fazenda o ex-presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, e compromete-se com uma agenda ortodoxa de estabilização e recuperação da economia, que envolverá as reformas fiscal, trabalhista e previdenciária. A última ainda em curso.

Pressionado pela maior recessão da história brasileira, aliada à inflação e

---

<sup>49</sup> GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 241.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 242.

juros altos, Temer teve como primeiro desafio a aprovação de regras que voltassem a endurecer a política fiscal, resgatando o superávit primário de modo a permitir a redução da dívida pública. A solução apresentada pelo governo consubstanciou-se na Ementa Constitucional Nº 95/2016.

## 5 O NOVO REGIME FISCAL

A Emenda Constitucional Nº 95/2016<sup>51</sup> alterou a Constituição Federal de 1988<sup>52</sup> para instituir o Novo Regime Fiscal. O seu processamento no Congresso Nacional como PEC 55 na Câmara e PEC 241 no Senado foi amplamente debatido pela sociedade brasileira, que passou a chamar o projeto de PEC do Teto dos Gastos.

Em síntese, esta Ementa Constitucional limita o crescimento das despesas do governo brasileiro durante vinte anos ao índice de inflação no ano anterior, alcançando os três poderes, incluindo o Ministério Público e a Defensoria Pública da União.

A emenda possui apenas três artigos, sendo que o primeiro trata da instituição do Novo Regime Fiscal inserindo nove artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o segundo trata da vigência imediata da norma após a sua promulgação e o seu último artigo revoga o art. 2º da EC 86/2015<sup>53</sup>, que definia valores mínimos de aplicação em serviços públicos de saúde.

O Artigo 106 da ADCT institui o Novo Regime Fiscal e limita a sua duração em 20 anos. O art. 107 estende e ao mesmo tempo individualiza os seus limites de despesa primária ao Poder Executivo, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Poder Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública da União. Em seus parágrafos, traz as seguintes disposições:

a) Primeiro: fixa para o exercício de 2017 o limite de despesas primárias pagas em 2016, incluindo restos a pagar e demais operações que afetem o resultado primário, corrigidos em 7,2%. Para os exercícios posteriores, utilizar-se-á o

<sup>51</sup> Emenda **constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

<sup>52</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 dez. 1988.

<sup>53</sup> BRASIL. Emenda **Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 168 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 118 mar. 2015.

valor limite do ano imediatamente anterior corrigido pela variação do IPCA para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior.

b) Segundo: insere no limite de gastos a liberdade de organização financeira da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunais, Ministério Público e Defensoria Pública da União;

c) Terceiro: exige que a mensagem a encaminhar o projeto de lei orçamentária explicita os valores máximos de programação e os limites individualizados de despesas;

d) Quarto: proíbe que as despesas primárias excedam os valores de despesa autorizados;

e) Quinto: veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante de despesas autorizadas;

f) Sexto: exclui da base de cálculo de limite de despesas as transferências constitucionais, a assistência financeira ao Distrito Federal e as complementações do FUNDEB; as consideradas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; as com realização de eleições; e com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes;

g) Sétimo: autoriza o Poder Executivo a compensar nos três primeiros anos do Novo Regime Fiscal os excessos de despesas dos demais poderes;

h) Oitavo: limita a compensação do parágrafo anterior a 0,25% do limite de despesas do Poder Executivo;

i) Nono: permite à LDO dispor sobre limites de compensação entre unidades dos mesmos órgãos, separados nos incisos II a IV do caput;

j) Dez: determina que para verificar o cumprimento dos limites, serão somadas as despesas primárias e restos a pagar pagos, além de outras operações que afetem o resultado primário no exercício;

k) Onze: faculta a exclusão dos pagamentos de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 dos limites de despesa na medida do resultado primário do exercício em relação à meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 108 da ADCT autoriza a revisão do Novo Regime Fiscal a partir do seu décimo ano de vigência, sendo permitida apenas uma alteração por mandato presidencial. Já o art. 109 enumera as penalidades em caso de descumprimento do limite de despesas individualizado, vedando, em síntese, o aumento de despesas com pessoal e a criação de despesa obrigatória.

O art. 110 compensa a revogação do art. 2º da EC 86/2015, ampliando de 13,7% para 15% da receita corrente líquida (RCL) a despesa mínima com serviços públicos de saúde em 2017, além de assegurar os 18% da RCL para a manutenção e desenvolvimento do ensino, que, nos exercícios seguintes serão reajustados segundo o Novo Regime Fiscal. O art. 111 inclui os limites de crescimento das despesas às emendas parlamentares individuais.

O art. 112 afasta do Novo Regime Fiscal a obrigação por pagamento futuro pela União sobre o erário, nem revoga ou suspende o cumprimento de dispositivos constitucionais que tratem de metas fiscais ou limites de despesas. O Art. 113 exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, ou gere renúncia de receita seja encaminhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Por fim, o Art. 114 autoriza aos membros da respectiva casa legislativa a suspensão por até vinte dias de proposições para avaliar sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, exceto quando trata-se de medida provisória.

Feita a análise do texto da emenda, cumpre analisar os seus aspectos jurídicos e econômicos.

O intenso debate social em torno da Emenda Constitucional provocou a judicialização preventiva da Proposta de Emenda à Constituição com o Mandado de Segurança 34.448<sup>54</sup> e, após a promulgação, o ajuizamento da ADIN 5633<sup>55</sup>. Nelas sustenta-se, entre outros assuntos, a separação de poderes e autonomia financeira do Poder Judiciário. Ao arguir sobre a constitucionalidade da Emenda, Vanice afirma que<sup>56</sup>:

"1) a autonomia orçamentária das estruturas institucionais integrantes da estrutura de controle destina-se, na perspectiva finalística, a evitar um estado de subordinação em relação ao Poder Executivo; 2) esta mesma autonomia não se constitui em valor absoluto, sujeita que está a parâmetros objetivos no seu exercício, critérios esses que devem ser construídos mediante consensos possíveis e veiculados na Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) observados os referidos parâmetros objetivos delineados na LDO, não se reconhece ao Poder Executivo a formulação de juízo de valor sobre as escolhas materializadas na proposta orçamentária; 4) a fase de deliberação legislativa comportará a possibilidade de modificação do

---

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34448. Rel. Min. Roberto Barroso., Jandira Feghali e Outros x Presidente da Câmara dos Deputados. **Diário da Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 13 out. 2016.

<sup>55</sup> A ação de controle abstrato, distribuída à Ministra Rosa Weber, teve seu processamento remetido ao rito do art. 10 da Lei 9868/99.

<sup>56</sup> VALLE, V. R. L. do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017.

proposto, inclusive por força de gestões políticas do Executivo, observados os limites constitucionalmente estabelecidos no art. 166, §§ 3o e 4o CF; 5) a autonomia orçamentária é de ser assegurada igualmente na fase de execução da Lei de Meios, sendo vedado ao Executivo empreender à retenção de duodécimos; e 6) o direito ao acesso aos duodécimos não se define exclusivamente a partir da previsão contida na Lei de Meios, mas é de sofrer os (eventuais) reflexos negativos da realidade econômica expressa em frustração da receita."

Ainda, sobre a incompreensão dos postulantes da ADIN, diz a autora que<sup>57</sup>:

"É certo que o Novo Regime Fiscal se revela *ab initio* como desconfortável barreira a pretensões de expansão de atividades desenvolvidas por estruturas revestidas de autonomia financeira – mas esta é meramente uma primeira (e equívoca) aproximação. Com o Novo Regime Fiscal, o que pode se apresentar como alternativa possível é o financiamento da expansão das atividades não pelo aumento nominal das despesas primárias, mas pela racionalização em geral do dispêndio, e o incremento da qualidade do gasto público."

Já na discussão de seu prisma econômico, de acordo com Freitas e Mendes<sup>58</sup>:

"O Novo Regime Fiscal (NRF) surge como resposta à rápida deterioração das contas públicas que observamos nos últimos anos. A relação da dívida bruta/PIB subiu de 63% para 73% de 2014 para 2015 e, tendo em vista a meta de déficit primário de R\$170 bilhões para 2016, essa relação deve subir ainda mais, talvez ultrapassando 80% do PIB."

Com o Novo Regime Fiscal, espera-se que o crescimento da atividade econômica em anos futuros possibilite um aumento da arrecadação que venha a progressivamente cobrir o déficit primário das despesas públicas. Assim, o NRE cria uma trajetória de reequilíbrio das contas públicas sem exigir o corte imediato do déficit, o que causaria o colapso do governo central e, conseqüentemente, de toda a economia brasileira. O mesmo entendem Junior e Santos, que<sup>59</sup>:

<sup>57</sup> VALLE, V. R. L. do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017. p. 249

<sup>58</sup> FREITAS, P.; MENDES, F. **Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: Necessidade e Constitucionalidade da Medida**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONL EG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 55, de 2016). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos> Acesso em 7 set. 2018. p. 17

<sup>59</sup> JUNIOR, J. R.; SANTOS, F. E. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037)**. Texto para discussão nº 2303. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em <https://goo.gl/gydTzJ>. Acesso em 15 out. 2018. p. 30

"Nesse sentido, os ajustes cuja base é o controle de gastos, tal qual a EC nº 95, são menos custosos em termos de produto do que ajustes via aumento de receitas, ainda que o impacto do último possa ser mitigado por uma política monetária expansionista."

É importante frisar que esta Emenda Constitucional afeta apenas as despesas da União, sem impor limites mesmo às transferências por ela realizadas aos estados e municípios.

Em avaliação da trajetória da dívida pública a partir do Novo Regime Fiscal, Junior e Santos entendem que<sup>60</sup>:

"ao frear o crescimento das despesas primárias, a EC nº 95 tem o potencial de estabilizar e reduzir a dívida pública, garantindo, assim, a sustentabilidade da dívida pública brasileira. Os efeitos positivos da maior credibilidade da política fiscal podem extrapolar a questão puramente fiscal e se espalhar para a economia real por meio de um aumento da segurança para consumidores e investidores quanto ao futuro da economia brasileira."

Além disso<sup>61</sup>:

"O novo regime fiscal é claramente uma estratégia gradualista para lidar com o grave problema atual das contas públicas brasileiras. O prazo de vinte anos com a possibilidade de alteração na metade do período também parece ser adequado. Dependendo do desempenho da economia nos próximos dez anos, pode ser possível adotar uma regra mais branda a partir de 2027. O horizonte de duas décadas, contudo, é indicado para dar mais credibilidade a esse tipo de estratégia porque, caso o crescimento do PIB seja menor, o ajuste fiscal seria ainda mais gradual."

Ao lado dos argumentos já expostos, interessa-nos pontuar outro aspecto relevante de que trata o Novo Regime Fiscal, a justiça intergeracional. Com a crise da dívida na Zona do Euro passou-se a identificar nas enormes somas de dívida pública soberana - que em muitos casos superam o produto anual dos países - riscos para a solvência presente e para a viabilidade futura dos Estados europeus.

O tema não é novo, lembra Clark Wolf que<sup>62</sup>:

---

<sup>60</sup> JUNIOR, J. R.; SANTOS, F. E. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037)**. Texto para discussão nº 2303. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/gydTzJ>>. Acesso em 15 out. 2018. p. 30.

<sup>61</sup> Ibidem, loc. cit,

<sup>62</sup> WOLF, C. **Justice and Intergenerational Debt**. Iowa, Philosophy and Religious Studies at Iowa State University Digital Repository, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/Pn4hcX>>. Acesso em: 12 de outubro de 2018. p. 13-14

"Thomas Jefferson estava profundamente preocupado com a possibilidade de escolhas de uma geração virem a vincular e constranger as próximas. Em um contexto essa preocupação estava ligada com seus interesses na Constituição dos Estados Unidos: ele argumentou que o documento deveria ser reescrito a cada dezenove anos para que representasse o contínuo consentimento de cada geração que chegasse. [...] Mas Jefferson também estava preocupado com a dívida intergeracional: a possibilidade de que uma geração perdulária pudesse hipotecar o futuro de uma nação ao emprestar vastas somas de dinheiro, gastando-o irresponsavelmente, e passando à próxima geração o fardo de pagá-la. Ele instou que as dívidas deveriam ser retiradas pela geração que nelas incorreu, e que isso importaria uma sólida e salutar disciplina sobre o governo se isso tivesse que ser feito como um requerimento legal."

Em discurso de 2013, Yves Mersch, então membro do Conselho Executivo do Banco Central Europeu, tratou da relação entre a dívida soberana e os conflitos intergeracionais<sup>63</sup>:

"Uma primeira pergunta é como o fardo dos altos níveis de dívida pública nas sociedades ocidentais serão divididos entre as gerações. A questão é particularmente pertinente na Zona do Euro porque todos os países são obrigados por lei a reduzir suas dívidas a níveis abaixo de 60% do PIB - e os níveis médios de dívida pública na Zona do Euro hoje excedem 95% do PIB. [...] Se a consolidação fiscal começar hoje, a geração que mais se beneficiou dessa dívida terá o maior papel em reduzi-la. Mas se a consolidação for postergada, as futuras gerações terão que lidar com o fardo de reduzir a dívida - isso constituiria uma transferência direta dos nossos filhos e netos para nós. [...] E somos apenas nós que estamos tomando a decisão. Nossos filhos e netos não têm poder de levantar suas objeções."

Prossegue o economista<sup>64</sup>:

"Se as atuais gerações forem proativas em reformar o sistema de pensões, elas podem reduzir o peso que o número cada vez melhor de pessoas em idade de trabalhar terão que carregar. Mas se elas escolherem preservar seus direitos, podem fazer a vida das gerações seguintes comensuradamente mais difícil. Elas estariam efetivamente sacrificando a qualidade de vida de seus descendentes pela sua própria. [...] Em outras palavras, todas as sociedades ocidentais estão enfrentando escolhas sobre a distribuição de responsabilidades. Nós, a atual geração, tomaremos responsabilidade pelos desafios fiscais de longo prazo que nós criamos? Ou nós nos atrasaremos e passaremos as consequências das nossas escolhas aos nossos filhos e netos? Eu penso que é perfeitamente claro o que uma perspectiva de justiça intergeracional implicaria."

Assim, é perfeitamente possível colocar a justiça intergeracional na seara

---

<sup>63</sup> MERSCH, Y. **Intergenerational Justice in Times of Sovereign Debt Crises**. European Central Bank, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/KvnUUR>>. Acesso oem 12 out. 2018.

<sup>64</sup> Ibidem.

dos conflitos distributivos, brilhantemente trabalhados por Cass Sunstein e Stephen Holmes. Estes autores, quando tratam do caráter onipresente dos *tradeoffs* nas decisões políticas, enunciam questões quase universais para o problema da alocação dos recursos<sup>65</sup>:

"Aqueles que descrevem os direitos como absolutos tornam impossível a realização de importantes questões factuais: Quem decide e em que nível o financiamento de cada grupo de direitos básicos e para quem? Quão justo e quão prudente é o nosso atual sistema de alocação de recursos escassos entre direitos que competem entre si, inclusive constitucionais? E quem exatamente é empoderado para tomar essas decisões alocativas? A atenção aos custos dos direitos leva-nos não apenas a problemas de cálculo orçamentário, como consequência, mas também a questões filosóficas básicas de justiça distributiva e responsabilidade democrática."

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interpretação de conceitos econômicos como a macroeconomia e suas variáveis são essenciais para a compreensão de muitas normas com que se depara o jurista. A normatização da política fiscal permite o controle de variáveis econômicas essenciais à estabilidade e ao desenvolvimento de um país. No caso do controle da dívida pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Novo Regime Fiscal são obras da necessária convivência entre o direito e a economia.

Quando se verifica a trajetória recente da economia brasileira, é possível atestar que o penoso processo de estabilização iniciado em 1994 por Cardoso, ampliado de forma substancial em 1999, gerou frutos que ultrapassaram os seus mandatos presidenciais, proporcionando uma década de crescimento ininterrupto ao Brasil. A euforia do crescimento, porém, passou a cegar as autoridades depois da crise de 2008. O que era para ser apenas um remédio contra a recessão mundial tornou-se rotina e o Brasil passou a aumentar o gasto público em uma taxa duas vezes acima do crescimento do PIB. Tendo ignorado os sinais claros de superaquecimento, o segundo governo Rousseff colocou o Brasil na pior recessão de sua história. Apenas após o seu impeachment foi possível retomar a trajetória de equilíbrio das contas públicas.

Como solução ao crescimento da dívida e ao significativo déficit orçamentário legado, o governo Temer propôs um limite de despesas da União que

---

<sup>65</sup> HOLMES, S; SUNSTEIN, C. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999. Capítulo VIII.

possibilitasse um ajuste gradual das contas, a partir da expectativa de crescimento do PIB. A opção pela vigência de vinte anos, com a possibilidade de ajustes apenas a partir do décimo ano de vigência foi um sinal importante para o mercado de que o governo brasileiro vai retomar a trajetória de superávits fiscais e redução proporcional da dívida que predominou na primeira década do Século XXI.

Com o Novo Regime Fiscal aprovado, cabe ao Governo Federal estimular o crescimento econômico a partir do aumento produtividade do trabalhador brasileiro, aprovando reformas que estimulem a atividade econômica privada e tornem a prestação de serviços pelo Estado mais eficiente, com vistas a garantir um futuro próspero aos brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BAUMANN, R; GONÇALVES, S. **Manual do candidato: economia**. Brasília: FUNAG, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 dez. 1988.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34448. Rel. Min. Roberto Barroso. Jandira Feghali e Outros x Presidente da Câmara dos Deputados. **Diário da Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 13 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 168 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

CONTI, J. M. **Dívida pública e responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro**. In: SCHOUERI, L. E. (Org.). Direito tributário. Estudos em homenagem ao Prof. Alcides Jorge Costa. 1. ed. 2. vol. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

DOROTINSKY, W; WATKINS, J. **Common practices in setting expenditure ceilings within national budgets**. Washington, World Bank Group, 2013. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25491>> Acesso em 12 out. 2018.

Estatísticas Fiscais: nota para a imprensa de 28.09.2018. **Banco Central do Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

FREITAS, P.; MENDES, F. **Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: Necessidade e Constitucionalidade da Medida**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 55, de 2016). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)> Acesso em 7 set. 2018.

GIACOMINI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HOLMES, S; SUNSTEIN, C. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

COURI, D. V. et. al. **Regra de Ouro no Brasil: balanços e desafios**. Instituição Fiscal Independente, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/gm7iau>> Acesso em 15 out. 2018.

CORDES, T, et. al. Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? **International Monetary Fund**, 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>>. Acesso em 12 out. 2018.

JUNIOR, J. R.; SANTOS, F. E. **Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037)**. Texto para discussão nº 2303. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/gydTzJ>>. Acesso em 15 out. 2018.

KANAYAMA, R. L. **Orçamento público: execução da despesa pública, transparência e responsabilidade fiscal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LOCHAGIN, G. L. **Elementos jurídicos da reestruturação internacional da dívida pública**. São Paulo : Blucher, 2017.

MANKIW, N. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2013

MERSCH, Y. **Intergenerational Justice in Times of Sovereign Debt Crises**. European Central Bank, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/KvnUUR>>. Acesso oem 12 out. 2018.

NUSDEO, F. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA et al. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em:< <https://goo.gl/XQLmKP>> Acesso em 12 de out. 2018.

VALLE, V. R. L. do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017.

VIANA, A. **Orçamento brasileiro** 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

Vienna Convention on Sucession of States in respect of State Property, Archives and Debts. **United Nations**, 1983. Disponível em: <[http://legal.un.org/docs/?path=..ilc/texts/instruments/english/conventions/3\\_3\\_1983.pdf&lang=EF](http://legal.un.org/docs/?path=..ilc/texts/instruments/english/conventions/3_3_1983.pdf&lang=EF)>. Acesso em 22 jul. 2018.

WOLF, C. **Justice and Intergenerational Debt**. Iowa, Philosophy and Religious Studies at Iowa State University Digital Repository, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/Pn4hcx>>. Acesso em 12 out. 2018.