

## AS IMPLICAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016 NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Jefferson Rafael Soares de Oliveira<sup>1</sup>  
Richard Medeiros de Araújo<sup>2</sup>

**Resumo:** Os resultados dos superávits primários disponibilizados pela União nos últimos anos serviram de base para elaboração de dispositivos jurídicos em prol do controle evolutivo da dívida pública, apesar do aumento de gastos governamentais. Nesse sentido, a problemática em torno à implantação do Novo Regime Fiscal, através da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que objetiva conter o crescimento dos gastos públicos e controlar a trajetória evolutiva da dívida do setor público. Este artigo tem por objetivo analisar as consequências da EC n. 95/2016 na gestão pública, em função das dimensões de bem-estar, crescimento e estagnação econômica brasileira, buscando identificar aspectos positivos e negativos da aplicação na alteração da constituição no âmbito da gestão pública brasileira. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, quanto aos objetivos é de caráter qualitativo e exploratório. Ao final do estudo, pode-se concluir que o controle do aumento da despesa primária é essencial para minimizar a despesa financeira, contribuindo positivamente para que o governo consiga disponibilizar os serviços e produtos à sociedade, tal como especifica a CF (1988).

**Palavras-chave:** Dívida pública; Gastos do setor público; Gestão Pública; Novo Regime Fiscal.

### IMPLICATIONS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT No. 95/2016 ON BRAZILIAN PUBLIC MANAGEMENT

**Abstract:** The results of the primary surpluses made available by the Union in recent years have served as a basis for drafting legal provisions for the evolutionary control of public debt, despite the increase in government spending. In this sense, the problem surrounding the implementation of the New Tax Regime, through Constitutional Amendment (EC) nº 95/2016, which aims to contain the growth of public spending and control the evolutionary trajectory of public sector debt. This article aims to analyze the consequences of EC n. 95/2016 in public management, according to the dimensions of welfare, growth and Brazilian economic stagnation, seeking to identify positive and negative aspects of the application in the alteration of the constitution in the scope of the Brazilian public management. It is a bibliographical and documentary research, regarding the objectives is qualitative and exploratory. At the end of the study, it can be concluded that controlling the increase in primary expenditure is essential to minimize financial expenditure, contributing positively to the government's ability to make services and products available to society, as specified by CF (1988).

**Keywords:** New Tax Regime; Public administration; Public debt; Public sector expenditures.

<sup>1</sup> UNIFACEX, Especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário UNIFACEX e Pós-Graduado em Formação Docente.

<sup>2</sup> UNIFACEX, Doutor em Administração pela UFRN, Mestre em Administração pela UFPB e Professor do UNIFACEX e do PPGP/UFRN

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, em relação à Gestão Pública, a arrecadação fiscal e a evolução da dívida pública nos últimos anos têm sido objetos de estudos na seara acadêmica, principalmente no tocante aos rumos e propostas das políticas fiscais. Nesse cenário, os resultados dos superávits primários disponibilizados pela União nos últimos anos serviram de base para elaboração de dispositivos jurídicos em prol do controle evolutivo da dívida pública, apesar do aumento de gastos governamentais. (BEHRING, 2008; CARNEIRO, 2010; SERRANO; SUMMA, 2012; ARAÚJO, 2017; MARIANO, 2017; PEREIRA, 2017; ANANIAS; NOLASCO, 2018)

Nesse sentido, a problemática em torno à implantação do Novo Regime Fiscal, através da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que objetiva conter o crescimento dos gastos públicos e, dessa maneira, controlar a trajetória evolutiva da dívida pública. Vale evidenciar que, para além do conteúdo normativo desse dispositivo legal que trata do assunto, ao final do ano de 2016 foi objeto de debate, em virtude do disciplinamento no âmbito constitucional ser demasiadamente rígido e, também, de ser conduzido pelo governo de Michel Temer, que escalou o poder através do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Segundo a Receita Federal, gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. São, em outras palavras, o somatório das anistias, isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedido aos contribuintes beneficiados.

A Secretaria de Receita Federal do Brasil (RFB) disponibiliza anualmente o demonstrativo dos benefícios tributários, de acordo com determinação do § 6º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, tal como está determinado no inciso II do art. 5 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, verifica-se que se trata de um demonstrativo significativo, em virtude de apresentar a perda de receita do Governo Federal com a concessão dos chamados benefícios tributários, bem como os setores beneficiados.

Por sua vez, no tocante à EC n. 95/2016, constata-se que, segundo Saraiva (2017), o limite de 2017 será o mesmo valor da despesa primária paga no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%. Mas, para os exercícios futuros, calcula-se em função do valor do limite referente ao exercício pretérito subsequencial, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Sendo que o limite 2018 foi calculado em função dos limites 2017 atualizados pelo IPCA e acumulado em doze meses, ou seja, de julho/2016 a junho/2017 (3,0%). Portanto, o teto de gastos da União foi de R\$ 1.347,9 bilhões.

Nessa perspectiva, objetivando a contenção da trajetória evolutiva da relação entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, DLSP/PIB e a redução da instabilidade ocasionada na economia brasileira em virtude da deterioração das contas públicas, a Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites individualizados às despesas primárias, cuja vigência será por um prazo máximo de 20 anos. Em relação às despesas primárias, segundo o *Manual de Demonstrativos Fiscais*, representam um “conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas às despesas financeiras”. (BRASIL, 2009)

Ora, o Novo Regime Fiscal representa um esforço governamental e legislativo que busca conter o aumento da despesa pública primária, acarretando da perda relativa em relação ao tamanho da economia e do crescimento real do PIB dos anos seguintes. Ou seja, diz respeito à hipótese legal de ajuste fiscal de médio e longo prazo, em função de evitar a ação de corte de gastos no contexto atual. Porém, esse dispositivo é limitado em virtude da rigidez na estrutura do gasto público brasileiro. (ANANIAS; NOLASCO, 2018)

No intuito de evitar que a política fiscal continue a reger desnecessariamente os gastos do funcionalismo do poder público, a EC nº 95/2016 prevê, a partir do décimo exercício financeiro, a hipótese legal de uma única alteração por mandato dos limites vigentes. Portanto, se a estabilidade das finanças públicas seja restaurada antes do prazo final, ou seja, de 20 anos, o teto dos gastos do Estado poderá ser reajustado de acordo com a necessidade demandada. (PEREIRA, 2017)

Os serviços públicos de qualidade demandam gestão pública de qualidade, e esta depende de investimentos e elevação de recursos usados para ampliar a melhoria. Novas contratações, uma crescente na qualificação profissional, manutenção e construção dos prédios para melhorar o desempenho de órgãos públicos, são possíveis aspectos afetados pela limitação imposta. A demanda social pela universalidade de áreas como saúde e educação pública de qualidade exigem elevações do gasto público para atingir este fim. (MARIANO; 2017)

A escassez de alguns serviços e a necessidade de impulsionar setores econômicos em determinadas situações, segundo Araújo (2017), clamam pela expansão das atividades do Estado, esta expansão foi prejudicada pela EC n. 95/2016. Isto é, admite-se que os públicos estejam associados à oferta de bens públicos para famílias e capital público às firmas. Pois, a reforma, em regra, impõe limites sobre os gastos públicos e acarreta efeitos negativos ao bem-estar e a eficiência da economia.

Neste cenário apresentado, esse estudo buscou responder ao seguinte questionamento: Quais são os principais impactos imediatos da alteração da Constituição Federal de 1988 com a EC 95/2016 na seara da Gestão Pública?

E, a partir do exposto, este artigo tem por objetivo analisar as consequências da EC nº 95/2016 na gestão pública, em função das dimensões de bem-estar, crescimento e estagnação econômica brasileira, buscando identificar aspectos positivos e negativos da aplicação na alteração da constituição no âmbito da gestão pública brasileira. Em relação à caracterização do estudo, esse artigo foi construído através de pesquisas bibliográfica e documental. Quanto aos objetivos é de caráter qualitativo e exploratório. Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura em torno do universo de livros e artigos científicos publicados sobre a temática proposta e, bem como, em torno do ordenamento jurídico brasileiro.

Para uma melhor visualização do leitor, o artigo está distribuído em seis partes. Após a primeira parte, que corresponde aos aspectos introdutórios, têm-se o segundo capítulo, que trata dos contextos social e político que antecedem a EC n. 95/2016. A terceira parte apresenta a política fiscal e o endividamento do setor público, através da relação entre a DSLP e o PIB. A quarta seção trata da CF (1988) à EC n. 95/2016, com ênfase na saúde, educação e no Novo Regime Fiscal. A quinta parte expõe sobre a EC n. 95/2016, evidenciando as implicações no setor público. E, por fim, a sexta seção trata das considerações finais.

## **2. METODOLOGIA DA PESQUISA**

Esta pesquisa caracterizasse como uma revisão da literatura, por meio de uma pesquisa bibliográfica, sobre o tema em estudo, ou seja, é aquela baseada na análise da literatura já publicada em forma de livros, artigos e literatura.

Como lembram Marconi e Lakatos (2007) a pesquisa bibliográfica aproxima o autor/pesquisador de forma direta com tudo que vem sendo investigado sobre o assunto.

Ainda pode-se denominar este estudo como uma pesquisa documental, pois foram feitas análises documentais de legislações diversas que tratam da Emenda Constitucional nº 95/2019 e das legislações infraconstitucionais. A pesquisa documental caracteriza-se pela apreciação “de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 45).

## **3. CONTEXTOS SOCIAL E POLÍTICO QUE ANTECEDEM A EC N. 95/2016**

Após a crise econômica, financeira e fiscal que o Brasil atravessou nos anos de 1980, cujo contexto sociopolítico exigia a disciplina fiscal, a privatização e liberalização comercial, por meio de um Estado Social-Liberal, ou seja, após o Estado mínimo, o Estado social-burocrático, eis que ressurge o Estado liberal, que se difere do neoliberalismo, pragmático e sociodemocrático. (BEHRING, 2008)

Segundo Giambiagi (2008), no Brasil, desde o final da década de 1990 a política fiscal vem sendo condicionada em função dos gastos primários do governo, cujo aumento ocorreu através de uma taxa média anual de 6% entre 1992 e 2008, representando o dobro do crescimento médio da economia desse mesmo recorte temporal.

Contudo, segundo Carneiro (2010), a partir do século XXI, ou seja, dos anos 2000, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em comparação proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) resultou numa escala decrescente, pois os resultados primários foram expressivos e ocorreu um aumento do PIB.

Na tentativa dos políticos e das instituições estatais ampliarem os níveis de investimento e emprego no Brasil foi reforçada em virtude da inflação e da dívida

pública oscilarem para cima, apesar de não ocasionar em nenhum excesso de gasto público. A taxa de juros é uma das maiores entre os países com mercados de capitais relevantes, representando o principal motivo dos “superávits primários enormes e privatizações entre 1991 e 2013 não foram capazes de enxugar gelo e mal reduziram o peso da dívida pública no orçamento” (BASTOS, 2016, p. 35).

As reformas do Estado brasileiro tiveram atuação em áreas que, segundo a doutrina neoliberal, extrapolam a sua responsabilidade (áreas sociais e econômicas), além do questionamento do exaurido modelo burocrático weberiano como forma de gerir o Estado (BRESSER-PEREIRA, 2017). Dentre os fatores que contribuíram para isso, a literatura destaca a jovem democracia brasileira, cujo “ajuste econômico e conseqüente redução dos recursos para a área social, as maiores exigências impostas pelos órgãos financiadores, especialmente internacionais, em relação ao controle de gastos e resultados” (PEREZ, 2010, p. 145).

No tocante à crise e seu respectivo impacto nas contas públicas, geralmente, utiliza-se as palavras de Farah (2016, p. 970), ao inferir que o cenário de crise fiscal e de endividamento externo conduziu também à adoção pelo governo de políticas de ajuste. Mudanças se fizeram “sentir na gestão pública e nas políticas públicas sob o efeito, portanto, de dois movimentos: a democratização, orientada pela perspectiva de direitos, e a busca da eficiência na utilização de recursos públicos”. Como pode ser visto na Tabela 1 a seguir, tem-se a apresentação dos dados relativos à relação entre o PIB, despesas e Carga Tributária Bruta no período de 2006 a 2015.

**Tabela1: Relação entre PIB, despesas e Carga Tributária Bruta (2006-2015)**

| <b>ANO</b> | <b>PIB Bilhões R\$</b> | <b>DESPESAS Bilhões R\$</b> | <b>CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA</b> |
|------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 2006       | 2.409,4                | 2.957,5                     | 33,42%                        |
| 2007       | 2.720,3                | 2.280,4                     | 33,76%                        |
| 2008       | 3.109,8                | 2.468,9                     | 33,67%                        |
| 2009       | 3.333,0                | 2.598,1                     | 33,37%                        |
| 2010       | 3.885,8                | 2.699,0                     | 32,53%                        |
| 2011       | 4.373,7                | 2.748,0                     | 33,44%                        |
| 2012       | 4.805,9                | 2.908,6                     | 32,75%                        |
| 2013       | 5.316,5                | 2.873,6                     | 32,74%                        |
| 2014       | 5.687,3                | 2.965,1                     | 32,49%                        |
| 2015       | 5.904,3                | 3.040,5                     | 32, 63%                       |

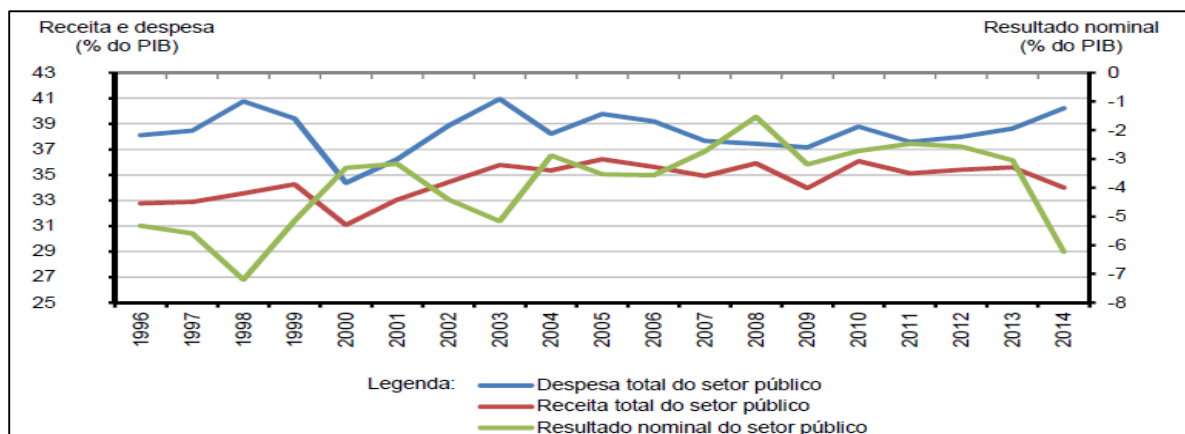
**Fonte:** Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2017).



A partir da tabela 1, verifica-se que apesar do PIB ter um aumento de um ano para o outro, sem apresentar nenhuma redução nesse período de 2006 a 2015, a Carga Tributária Bruta tem uma trajetória evolutiva no decorrer dos anos, com exceção dos anos 2011 e 2014 que apresentaram uma redução em relação ao percentual dos anos anteriores, 2010 e 2013, em decorrência das despesas também apresentarem uma elevação constante nas cifras monetárias, passando de 2.280,4 bilhões de reais em 2007, para 3.040,5 bilhões de reais em 2015. Vale destacar que o único período que as despesas diminuíram foi do ano de 2006 para o ano de 2007.

Apesar das inúmeras reformas políticas, econômicas, trabalhistas e sociais, o Brasil vive os reflexos do endividamento do setor público, que disparou no governo Dilma. O setor público gastou muitos bilhões a mais do que se arrecadou com tributos e, neste período, o seu governo recorreu a manobras criticadas por analistas para fechar as contas públicas, ou seja, a vulgarmente denominada de contabilidade criativa. (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014; MEDEIROS, 2015). Nesse sentido, para uma melhor visualização das despesas, receitas e resultado nominal da União em relação ao PIB, elaborou-se o Gráfico 1:

**Gráfico 1: Receita e despesas governamental total em relação ao PIB (1994-2014)**



Fonte: IMF (2015)

De acordo com o Gráfico 1, constata-se que, a partir do ano de 2008, houve um declínio do Resultado Nominal em relação ao PIB, em aproximadamente 10%. Enquanto que nesse mesmo período de tempo, as despesas aumentaram de 3% em relação ao PIB percentual e, por fim, as receitas declinaram em torno de 2%.

Portanto, o desgaste político contribuiu para a crise se instalar no Brasil, cujo desdobramento da contabilidade criativa perpassa pela constatação no preço de

energia reduzido, os juros básicos da economia diminuídos e a isenção de imposto, o que ajudou a segurar a inflação até o final do primeiro mandato de Dilma. Com os preços represados, em algum momento teriam que ser repassados e, inevitavelmente, a cobrança da política econômica brasileira recai sobre a sociedade brasileira. A inflação começou a aumentar e o desequilíbrio das contas públicas começou a aparecer. Com isso, o cidadão passa a sentir os ajustes, inclusive de uma forma adversa, nos mais diversos serviços (ARAÚJO, 2017)

Após o impeachment de Dilma Rousseff, assume o governo Michel Temer, herdando a crise econômica, apesar de o presidente ter negado que existisse crise no Brasil. Mas o país se deparou com um cenário preocupante, cujos índices de crescimento econômico demonstram números alarmantes tais como: o desemprego, endividamento, alta dos preços e crescente da inflação, e a consequente perda do valor de compra pelos brasileiros. (PEREIRA, 2017)

A essência da governabilidade é de dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional e a capacidade de tomar decisões, bem como, é um instrumento de medição para avaliar se as políticas públicas foram plenamente executadas e ainda, podem ser entendida como “a capacidade do Estado de incorporar um acervo legal e institucional que responda aos anseios dos cidadãos na implementação de políticas públicas, além de abordar questões ligadas à governança” (PAGNOCCHESCHI, 2016, p. 157).

Segundo Ananias e Nolasco (2018), o Governo Federal continuava gastando mais do que se arrecada, comprometendo, desta forma, a governabilidade e a concretização de ações contidas no planejamento estratégico da União. Neste contexto, de desequilíbrio nas contas governamentais, do pessimismo dos investidores no país e da diminuição na arrecadação de imposto é que nasce o principal óbice na execução das políticas públicas no período, ou seja, a falta de recurso para a execução dos programas de governo.

Assim aflora a dificuldade de governabilidade do poder executivo, ou seja, a capacidade de governo de tomar decisões. O objetivo de uma da gestão responsável é a busca para se atingir a eficiência e a eficácia por qualquer ente, seja público ou privado, como também pelo ímpeto de se atingir o ápice: a excelência gerencial e o bem-estar social, que serão diretamente influenciados pelos cumprimentos das políticas públicas e pelo grau de governabilidade dos entes envolvidos. (PAGNOCCHESCHI, 2016)



Segundo Pereira (2017), a avaliação das políticas públicas e o fiel cumprimento execução do orçamento poderão contribuir para que os gestores públicos busquem cumprir os programas, as metas e as ações de governo, dentro de um cenário transparente, eficiente e legal. E cumprindo as determinações da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988), da Lei n. 4320/64 e da Lei n. 101/2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Vale antecipar que, dentre as principais mudanças decorrentes da LRF, mercê destaque o Novo Regime Fiscal, através da EC n. 95/2016, representando uma norma que estabelece uma retenção que impede o aumento das despesas primárias d a União, pois, de acordo com Borba *et al* (2018, p. 123), apenas “poderão crescer, em termos nominais, pela variação do IPCA amplo. Essa restrição fiscal se aplica a todo o orçamento fiscal e de seguridade social” do Estado, incluindo os Poderes e órgãos federais.

#### **4. POLÍTICA FISCAL E ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO: DSLP e PIB**

De acordo com o Banco Central (Bacen), os superávits primários exerceram uma forte influência à redução da DLSP/PIB, em média 2,7% do PIB entre 2007 e 2012, por outro lado, verificou-se que a aumento do PIB contribuiu para que a dívida pública fosse reduzida em, aproximadamente 4,4% do PIB nesses cinco anos. Porém, esses resultados positivos da redução da proporção entre DLSP/PIB foram deixando de ocorrerem a partir de 2011. (ARAÚJO, 2017).

Nesse sentido, os superávits primários foram mitigando paulatinamente de 3,3% do PIB em 2008 para 1,71% em 2013, ou seja, aos poucos foi perdendo a qualidade de compensar o efeito dos juros nominais no resultado fiscal. E, desde o ano de 2014 o resultado primário tornou-se deficitário, de forma que em 2016 o déficit primário representou 2,49% do PIB, exercendo influência para o aumento da DLSP em 2,5% do PIB. (MARIANO; 2017)

Portanto, a evolução histórica de redução na taxa de crescimento nominal do PIB minimizou o resultado desta variável na contenção da relação DLSP/PIB. Vale destacar que aumento do PIB, em virtude desta relação, atingiu a marca de 1,2% em 2015 e 1,5% em 2016, respectivamente. Desse modo, a DLSP aumentou 15,7% em relação ao PIB em apenas três anos, ou seja, de 30,5% do PIB ao final de 2013 para 46,2% em 2016. (PEREIRA, 2017)

Esse cenário fiscal brasileiro em relação ao PIB alimentou a discussão político-econômica no âmbito nacional, principalmente em função da problemática no tocante à estabilidade da dívida pública e dos gastos do setor público.

Vale evidenciar que, de acordo com Santana, Cavalcanti e Paes (2012), no Brasil, o Estado possui obrigações são amparadas e regidas pela Constituição Federal de 1988, ou seja, não podem sofrer reduções. Segundo o Tesouro Nacional, em 2016, aproximadamente, 75% da despesa primária do Governo Federal foram relativas aos benefícios previdenciários, salários, encargos sociais e, principalmente, com os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC) e do Desenvolvimento Social (MDS).

Desse modo, a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, comumente denominada de a Emenda do Teto dos Gastos, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e estabelece o Novo Regime Fiscal para as despesas da União no Brasil. Por um lado, as despesas com os gastos públicos em curto prazo amparam a população nas diversas subdivisões sociais, estimulando, assim, o desenvolvimento econômico do país (ANANIAS; NOLASCO, 2018).

Porém, em longo prazo prejudicam a economia, pois o governo impõe altas cargas tributárias passando a ter *deficit* e dívidas elevadas o que prejudica setores que proporcionariam o crescimento econômico como o aumento da produtividade e a flexibilidade do mercado de trabalho (ARAÚJO, 2017).

Neste horizonte ficou instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que prevalecerá por vinte exercícios financeiros. Cada exercício financeiro, excluindo as regras para o ano de 2017, cujos limites devem ser corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere à lei orçamentária (MARIANO, 2017).

Isto é, para o ano de 2017 os limites dos gastos públicos foram equivalentes às despesas primárias pagas em 2016, apesar de serem incluídos os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, atualizada em 7,2%. Mas, para os exercícios financeiros seguintes, o teto dos gastos públicos deverá ser calculado através do valor do limite do exercício anterior, devendo ser atualizado pelo IPCA, cuja publicação é de responsabilidade do IBGE (PEREIRA, 2017).

Em relação ao IPCA, verifica-se que deve ser contabilizado no período de 12 meses, encerrado em junho do exercício anterior. Dessa maneira, as despesas primárias, regidas pelas Leis Orçamentárias Anuais e sujeitas ao teto dos gastos públicos, devem estar dentro do limite estipulado no Novo Regime Fiscal. (ANANIAS; NOLASCO, 2018).

Isso significa dizer que, a partir de 2017, as despesas primárias da União foram limitadas ao montante que o Estado gastou no ano pretérito e corrigido pela inflação. Isto é, a partir de 2017, descontada a inflação, a despesa da União foi igual à realizada em 2016. A inflação prevista para o ano de 2016 foi fixada em 7,2%.

## **5. DA CF (1988) À EC N. 95/2016: saúde, educação e o Novo Regime Fiscal**

Da análise do art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela EC n. 95, de 2016, existem dois contextos diferentes que merecem ser analisados: as aplicações mínimas em saúde e no ensino educacional no âmbito do Novo Regime Fiscal.

Em relação às aplicações mínimas em saúde e educação no exercício financeiro de 2017, assegurando-se as normas constitucionais vigentes, isto é, as aplicações mínimas em saúde e educação corresponderão no exercício de 2016, regidas em conformidade com o inciso I, §2º do art. 198 e do caput do art. 212 da CF (1988).

O art. 198 trata das aplicações mínimas em saúde no âmbito da União, em cujo inciso I do § 2º determina que sejam equivalentes a 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.

Por sua vez, no tocante à educação, em regra, a aplicação mínima está regida no caput do art. 212 da CF (1988) e dispõe que “a receita resultante de arrecadação de impostos deve ser aplicada pela União no patamar igual ou superior a 18% (dezoito por cento) e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25%”. (ANANIAS; NOLASCO, 2018, p. 94).

Por outro lado, o Inciso II do art. 110 do ADCT refere-se ao segundo momento das aplicações dos recursos mínimos em saúde e educação, especificando que:

[...] aos 19 (dezenove) exercícios posteriores, correspondentes aos anos de 2018 a 2036, com valores calculados para as aplicações mínimas referentes ao exercício imediatamente anterior, começando com o exercício de 2017, corrigidos pelo IPCA (BRASIL, 1988)

Quanto aos efeitos da EC n.55, de 2016 sobre a saúde, vejamos a respeito, as conclusões dos pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

[...] Pelo exposto fica claro que impactará negativamente o financiamento e a garantia do direito à saúde no Brasil. Congelar o gasto em valores de 2016, por vinte anos, parte do pressuposto equivocado de que os recursos públicos para a saúde já estão em níveis adequados para a garantia do acesso aos bens e serviços de saúde o congelamento não garantirá sequer o mesmo grau de acesso e qualidade dos bens e serviços à população brasileira ao longo desse período, uma vez que a população aumentará e envelhecerá de forma acelerada. Assim, o número de idosos terá dobrado em vinte anos, o que ampliará a demanda e os custos do SUS. [...] Como o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, a redução do gasto com saúde e dos gastos com políticas sociais de uma forma geral afetará os grupos sociais mais vulneráveis, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais e para a não efetivação do direito à saúde no país [...].(ANANIAS; NOLASCO, 2018, p. 94).

No prisma econômico, fiscal e político com o advento do Novo Regime Fiscal, a partir do exercício financeiro de 2018, os recursos mínimos aplicados nas áreas da saúde e da educação, por serem estratégicas à atuação do Estado em prol de salvaguardar o acesso universal e democrático “a dois dos mais importantes direitos sociais fundamentais passam a ser uma mera atualização monetária dos recursos – corrigida pela inflação do exercício anterior medida pelo IPCA”. (VIEIRA JUNIOR, 2016, p. 30)

As mudanças constitucionais no ordenamento jurídico brasileiro, cujas alterações decorrentes da EC n. 95/2016 preconizam os mecanismos previstos à correção do limite de despesas para “os próximos 19 (dezenove) exercícios, com objetivo apenas de atualizar monetariamente os valores obtidos no exercício de 2017, mecanismo que viola frontalmente o núcleo essencial da Constituição.” (ANANIAS; NOLASCO, 2018, p. 96). A EC n. 95/2016 pode ser analisada em função da interface entre o Novo Regime Fiscal e o resguardo de direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana.

A limitação das despesas primárias do Executivo federal é o que mais impacta negativamente nas políticas públicas sociais, inclusive as da educação, inviabilizando sua sobrevivência com eficácia, na medida em que provoca a compressão das despesas discricionárias e dos investimentos. Entre as despesas discricionárias estão, por exemplo, os recursos do desidratado Plano de Ações Articuladas (PAR), o livro didático (ação orçamentária 20RQ) e o funcionamento de instituições federais de ensino superior (ação 20RK) (MARTINS, 2018, p. 229)

Sendo relevante enaltecer que a tal dispositivo pode ser compreendido como sendo uma violação ao art. 60, § 4º, IV da CF (1988), ao dispor sobre o reajuste fiscal que tende a suprimir direitos sociais, principalmente, aqueles previstos nos arts. 198 e 212 da CF (1988).

O Novo Regime Fiscal priorizou o sistema tributário e financeiro, deixando em segundo plano os princípios e direitos fundamentais contidos no texto constitucional, sobretudo os direitos sociais que perderam a guarida estatal. Mas, a partir deste momento, o Estado deixa de ser garantidor e provedor do bem-estar social, passando a ser provedor de política fiscal em detrimento da social, o que não é uma medida congruente. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 19)

O procedimento de EC, em regra, é rígido e tem que tramitar em conformidade com as Cláusulas Pétreas, art. 60 da CF (1988), posto que, tenciona preservar o que inicialmente foi estabelecido pelo constituinte originário. As implicações podem ser tratadas de duas formas, a primeira sob o déficit da ação estatal no bojo do reducionismo das intervenções e do outro a necessidade de otimizar as contas públicas. A escolha dos legisladores eivada de frágeis evidências tendem a minimizar o sucesso da provável Emenda.

## **6. DA EC N. 95/2016 ÀS IMPLICAÇÕES NO SETOR PÚBLICO**

Nessa atual conjuntura, utilizou-se o disposto legislativo para propor a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, afetando negativamente os investimentos nas áreas sociais, incluindo a Educação, ou seja, representa uma afronte às metas PNE. “O orçamento de 2017 já representou corte significativo em relação ao de 2016” (ANDIFES, 2017, p. 1).

O Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016 terá validade para os orçamentos fiscais e da seguridade social e para todos os órgãos e Poderes da

República, conforme estabelecido nos art. 106 e 107 (BRASIL, 2016). Contudo, há determinadas despesas que não ficarão sujeitas ao limite do teto. De acordo com o § 6º do art. 107 da referida emenda, as exceções são as transferências de recursos da União para estados e municípios; gastos para realização de eleições e verbas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb). Os gastos com saúde e educação foram diferenciados dos demais gastos apenas em 2017, começando a ser limitada igualmente a partir de 2018. (BRASIL, 2016)

O comportamento do IPCA é insuficiente para atender as demandas, pois, de um lado, os serviços públicos atualmente prestados à população são escassos para atender as necessidades para a manutenção da vida humana. De outro lado, o próprio processo de acumulação de capital exige a expansão das atividades do Estado em setores de infraestrutura física (rodovias, aeroportos, ferrovias, etc.), financiamento de pesquisas, aparato militar e tantas outras atividades que são exclusivas do próprio Estado (arrecadação tributária, regramento das normas sanitárias e trânsito, atividades de fiscalização, etc). (ULHÔA; ALMEIDA FILHO, 2018, p. 59)

Controle da despesa primária esconde a tendência histórica de concentrar os custos do financiamento da ação pública sobre os segmentos menos privilegiados da população.

Destarte, [...] foi possível ultimar que a Emenda supracitada, a qual implementou o Novo Regime Fiscal no Brasil, profana cláusulas pétreas e a dimensão de seus efeitos opõe-se a direitos fundamentais e princípios soberanos, cânone e sol da Carta Magna. (SILVA; PEREIRA, 2018, p. 1)

Segundo Silva e Bittencourt (2017), essa constatação esconderia a tendência histórica de concentrar os custos do financiamento da ação pública sobre os segmentos menos privilegiados da população. Por sua vez, de acordo com Mariano (2017), a importância da atuação do Estado em diferentes áreas, classificando como equívoco a substituição do investimento pela política do corte do gasto. Ela sugere reforma no sistema de arrecadação, passando pela redução gradual de juros, o fim da isenção de dividendos, e o redimensionamento da tabela de imposto de renda, além da taxaço sobre Grandes Fortunas, entre outras medidas, que seriam capazes de alcançar um equilíbrio fiscal. Portanto, a EC n. 95/2016 representa a vontade de uma ala conservadora de setores



políticos e econômicos que não aceitam a implantação de um Estado Social no Brasil e assim, querem devolver o país ao seu habitual Estado de exceção econômico.

Segundo dados contidos no Informativo Técnico nº 52/2018-CONOF/CD (TANNO, 2018), desde 2015 há compressão das despesas primárias no Ministério da Educação, de 208,6 em 2014 para 98,2 bilhões de reais em 2017, com queda significativa na subfunção da educação básica, de 33,7 para 26,1 bilhões de reais no mesmo período. (MARTINS, 2018, p. 231)

Nesse viés apresentado do Novo Regime Fiscal cumpre em relação às implicações no setor público, vale insistir na ressalva em relação ao possível entendimento do desenvolvimento econômico em função da concepção de crescimento econômico, representado através do crescimento da produção ou do PIB. No tocante ao desenvolvimento integral do homem na perspectiva do desenvolvimento econômico, verifica-se que:

Em primeiro lugar, [...] o desenvolvimento econômico passa por caminhos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem-estar material, o desenvolvimento da sua profissão, da cultura e do lazer. Em segundo lugar, a ideia de que o desenvolvimento é condicionado por determinadas estruturas e implica, portanto, transformações mais ou menos profundas dessas estruturas. Em terceiro, a ideia de que, sem ignorar a necessidade do crescimento econômico do PND, o desenvolvimento deve colocar-se, fundamentalmente, ao serviço das necessidades básicas das populações (NUNES, 2003. p. 89).

Desse modo, verifica-se que o conceito de necessidades básicas está diretamente relacionado à noção de satisfação das necessidades imediatas da sociedade, através da democratização ao acesso da população aos serviços e produtos do setor público, tais como: os serviços básicos de saúde, educação e, inclusive, segurança pública, cujo aumento populacional representa um respectivo aumento das demandas.

O total dos R\$ 129,7 bilhões destinados ao orçamento da educação no ano de 2016. Desse valor, R\$ 51,6 bilhões são do piso constitucional de 18%. Deste segundo valor, R\$ 50,5 bilhões são despesas obrigatórias e financeiras, como pagamento de salários de professores e aposentadorias. (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 89)

Porém, em virtude da desvinculação, a educação pode perder até 50% do seu orçamento, que é imprescindível para a própria manutenção. Desse modo, a dilatação do serviço público está vedada, em consequência da elevação na despesa real, sendo contornável caso sejam realizadas ações de corte em outras áreas.

E, ainda em relação aos impactos do Novo Regime Fiscal nas políticas públicas de natureza social, torna-se relevante enaltecer o estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos (DIEESE), ao divulgar a projeção do teto dos gastos aplicados, tal como estivesse vigente nos anos de 2002 a 2015. (SILVA; BITTENCOURT, 2017).

Isso significa, em valores, que a perda na saúde, entre 2002 e 2015, teria sido de R\$ 295,9 bilhões e, na educação, de R\$ 673,6 bilhões, o que corresponderia a um montante total em torno de R\$ 969,5 bilhões que, na lógica do novo regime fiscal já em vigor, seriam expropriados das políticas sociais para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira. (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, p. 90)

No caso da educação, com o Novo Regime Fiscal, em regra, a redução seria de 47% no período, enquanto que às despesas de saúde, a redução seria de 27%. Dessa maneira, segundo os dados do IPEA divulgados no início de outubro de 2016, somente o SUS perderá, com o novo regime fiscal, cerca de R\$ 743 bilhões. (VIEIRA; BENEVIDES, 2016). Evidentemente, que as políticas públicas de educação carecerão de reordenamento por parte do Estado.

De acordo com Santos e Scheibe (2018), os direitos básicos e constitucionais de natureza social podem ser representados pela Educação e Saúde. No caso do Brasil, a população conta com o sistema público de saúde universal, sendo o único Estado no mundo que atende, aproximadamente, 100 milhões pessoas por ano. Como também, o Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos mais complexos no cenário internacional, segundo Santos e Scheibe (2018, p. 200), “tendo em vista que possui desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da atenção básica, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito” à população.

A ineficiência do gasto público deve passar a ser objeto de um maior controle social, por parte de todos, especialmente, com a impossibilidade de ampliar a ação com recursos orçamentários, enquanto as demandas só se ampliam, a capacidade estatal de saná-las dentro das limitações impostas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do cenário social, político, econômico e jurídico apresentado nesse estudo em relação aos limites e admissões da EC n. 95/2016, à luz da CF (1988) e à democratização do acesso aos serviços e produtos do setor público, pode-se afirmar que foi possível responder ao questionamento inicial e, também é certo enaltecer que, a partir do exposto, este artigo atingiu o objetivo proposto, em função da análise das consequências da EC n. 95/2016 na gestão pública, das dimensões de bem-estar, crescimento e estagnação econômica brasileira, através da identificação dos aspectos positivos e negativos da sua aplicação prática.

O Novo Regime Fiscal representa a contenção da expansão da despesa pública primária que, no período 2008 a 2015 cresceu anualmente acima da inflação. Desse modo, pode-se concluir que o controle do aumento da despesa primária é essencial para minimizar a despesa financeira, contribuindo positivamente para que o governo consiga disponibilizar os serviços e produtos à sociedade, tal como especifica a CF (1988).

Como perspectiva futura, evidencia-se a importância de estudos façam pesquisas comparativas da trajetória evolutiva entre o quantitativo de habitantes no Brasil, o PIB, as receitas, despesas e gastos da União com Educação e Saúde, a partir de dados oficiais do Governo Federal em relação aos anos posteriores à EC n. 95/2016, para compreender os impactos do Novo Regime Fiscal na vida dos brasileiros a partir dos investimentos em serviços e produtos da União disponibilizados à sociedade.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, P. P. Z. Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014). Texto para Discussão, IE-UNICAMP, n. 273, 2016.

BEHRING. Brasil em Contra Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BORBA et al. Gestão fiscal, desenvolvimento e direitos sociais o desafio do crescimento econômico com equidade, controle inflacionário e equilíbrio fiscal. Revista Duc In Altum Cadernos de Direito, v. 10, n. 21, mai.-ago. 2018. [pp. 107-131]

BRASIL. Ministério da fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório resumido da execução orçamentária. 2 ed. v. 2, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. (Manual de demonstrativos fiscais)

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5out. 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 15 dez. 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. 971 f. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, Nov/Dez 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>>. Acesso em: 20 mai 2018.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006. São Paulo: Atlas, 2007.

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, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MARTINS. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. Revista Retratos da Escola, v. 12, n. 23. Brasília, jul./out. 2018. [pp. 227-238]. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 28 nov 2018.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo & Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS; SCHEIBE. A (des)democratização do Brasil e a negação da educação como um direito. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 12, n. 23, p. 199-205,

jul./out. 2018. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 25 nov 2018.

SILVA, José de Ribamar Pereira da; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. Conselho Editorial. Senado Federal. Brasil. 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529648/OED0034.pdf?sequencia=1>>. Acesso em: 04 nov 2018.

SILVA; PEREIRA. O imbróglio da instituição e dos efeitos do novo regime fiscal do Brasil. Revista da Universidade Vale do Rio Verde, v. 16, n. 2, ago/dez 2018.

ULHÔA, Wander M. M; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Estado e Políticas Públicas sob o "Novo Regime Fiscal". Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Niterói. 2018. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%205/64.pdf>>. Acesso em: 04 nov de 2018.

VIEIRA; BENEVIDES. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Nota Técnica, n. 28. Brasília: IPEA, set 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf)>. Acessado em: 13 dez 2018.

Enviado em: 02 de fevereiro de 2019

Aceito em: 16 de maio de 2019