

*Democracia, direitos e política fiscal: desafios para a
reconstrução democrática brasileira sob o novo marco fiscal*

*Democracy, rights and fiscal policy: challenges for
Brazilian democratic reconstruction under the new fiscal
framework*

*Democracia, derechos y política fiscal: desafíos para la
reconstrucción democrática en Brasil bajo el nuevo marco
fiscal*

Francisco Mata Machado Tavares
Universidade Federal de Goiás
franciscotavares@ufg.br

David José Pereira Deccache
Câmara dos Deputados
david.deccache@gmail.com

Resumo

Vasta e eclética literatura da ciência política contemporânea identifica a mútua implicação entre os processos de desdemocratização observados a partir dos anos 2010 e o primado das políticas fiscais de austeridade, em especial no Sul Global. A partir desta premissa, discutem-se os riscos que o chamado Regime Fiscal Sustentável, implementado por meio da LC200/2023, apresenta para a reconstrução democrática e constitucional do Brasil. Uma justificação teórica sobre a centralidade da dimensão fiscal nas democracias da modernidade é seguida por uma discussão específica acerca dos problemas econômicos e políticos associados à fiscalidade austera. Sobre estas bases, produzem-se interpretações e simulações de cenários que indicam a incompatibilidade entre a regra fiscal aprovada no Brasil em 2023 e a implementação satisfatória de políticas públicas que concretizem preferências eleitorais e direitos fundamentais.

Palavras-chave: Desdemocratização; Austeridade; Regime Fiscal Sustentável; Custeio dos Direitos Fundamentais

Abstract

A vast and eclectic contemporary political science literature identifies a mutual implication between the processes of de-democratization observed since the 2010s

and the primacy of austerity fiscal policies, especially in the Global South. Based on this premise, we address the risks that the so-called Sustainable Fiscal Regime, implemented through LC200/2023, presents for the democratic and constitutional reconstruction of Brazil. A theoretical justification of the centrality of the fiscal realm in modern democracies is followed by a specific discussion of the economic and political problems associated with austere public finances. On these bases, interpretations and simulations of scenarios are produced that indicate the incompatibility between the fiscal rule approved in Brazil in 2023 and the satisfactory implementation of public policies that materialize electoral preferences and fundamental rights.

Keywords: Dedemocratization; Austerity; Sustainable Tax Regime; Funding of Fundamental Rights

Resumen

Una vasta y ecléctica literatura contemporánea de ciencia política identifica una mutua implicación entre los procesos de desdemocratización observados desde la década de 2010 y la primacía de las políticas fiscales de austeridad, especialmente en el Sur Global. Partiendo de esta premisa, abordamos los riesgos que el llamado Régimen Fiscal Sostenible, implementado a través de la LC200/2023, presenta para la reconstrucción democrática y constitucional de Brasil. Una justificación teórica de la centralidad del ámbito fiscal en las democracias modernas es seguida por una discusión específica de los problemas económicos y políticos asociados con las finanzas públicas austeras. Sobre estas bases, se producen interpretaciones y simulaciones de escenarios que indican la incompatibilidad entre la regla fiscal aprobada en Brasil en 2023 y la implementación satisfactoria de políticas públicas que materializan las preferencias electorales y los derechos fundamentales.

Palabras clave: Desdemocratización; Austeridad; Régimen Fiscal Sostenible; Financiamiento de Derechos Fundamentales

Introdução

O Brasil, entre os anos de 2016 e 2022, representou um caso paradigmático da implicação entre regimes de austeridade fiscal e o enfraquecimento do binômio composto por constitucionalismo e democracia como princípios organizativos da sociedade, do direito e da economia (TAVARES & SILVA, 2020). O conflito sócio-fiscal e sua manifestação nas dimensões orçamentária, creditícia, tributária e monetária deu o tom de uma sucessão de eventos ocorrentes no período iniciado com a ruptura institucional que encerrou o mandato da Presidente Dilma Rousseff em 2016 (justificada com base em supostos ilícitos de natureza fiscal) e desfechado ao final da gestão de Jair Bolsonaro, uma liderança de extrema direita. No período em questão, o país experimentou uma significativa queda em todos os indicadores de qualidade democrática aferidos pelo projeto V-Dem (Varieties of Democracy), como ilustra a figura abaixo, extraída de gráfico elaborado a partir de ferramenta disponibilizada no sítio oficial da iniciativa (V-DEM, 2023):

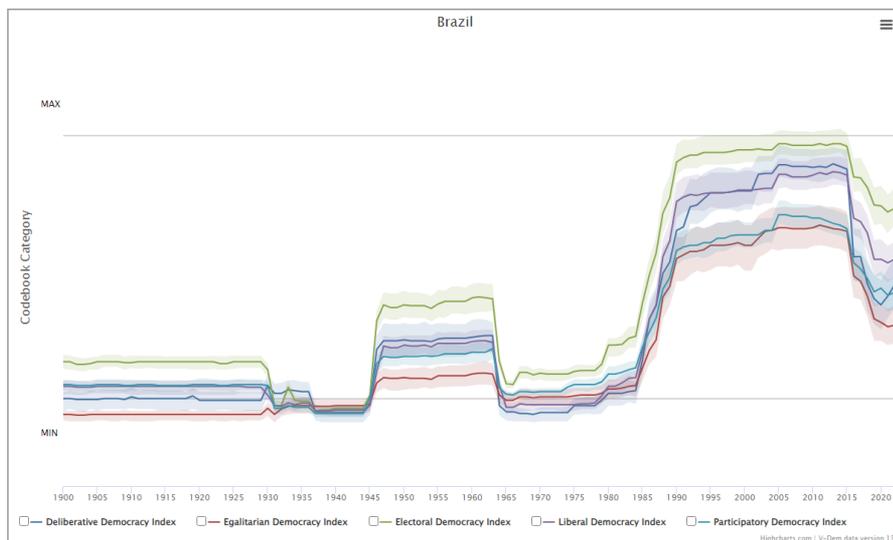


Figura 1: Desempenho da democracia brasileira no V-Dem

Fonte: V-Dem, 2023. Elaboração: Aplicativo do Projeto V-Dem.

Esse processo, aparentemente, se reverteu com o resultado das eleições presidenciais de 2022 e a vitória de Lula, seguida da posse e do exercício do mandato pelo candidato eleito, constatação não óbvia, diante das contundentes ameaças e ações contrárias ao respeito à vontade das urnas efetivadas pelo grupo político derrotado¹. A nova gestão anuncia um contexto propenso à reconstrução política e constitucional do país, o que se extrai do próprio slogan oficial do governo 2023-2026, a enunciar “União e Reconstrução”. Ainda antes, durante a campanha eleitoral, o Presidente declarou que a “tarefa de restaurar a democracia e reconstruir o Brasil exigirá de cada um de nós um compromisso de tempo integral” (ACCARINI, 2022). O diagnóstico a partir do qual a gestão se impulsiona é, portanto, de um regime democrático danificado, a pressupor reconstrução e restauração².

A pesquisa aqui apresentada orienta-se pela identificação, na arquitetura desse projeto de reconstrução democrática e constitucional do país, de elementos fiscais que podem ameaçá-lo ou obstruí-lo. O objeto do trabalho cinge-se ao “novo marco fiscal”, “regime fiscal sustentável” ou “novo arcabouço fiscal” proposto pelo governo ainda em seus primeiros dias e positivado na forma da Lei Complementar 2000/2023. A norma

¹ O contundente relatório, versado em 1333 páginas, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instaurada para investigar a tentativa de golpe de Estado ocorrente no dia 8 de janeiro de 2023, apresenta minudentes e fartas evidências sobre as investidas contra o resultado da corrida eleitoral presidencial de 2022 (CONGRESSO NACIONAL, 2023).

² Há uma diversificada bibliografia que trata do processo de desdemocratização experimentado pelo Brasil entre 2016 e 2022. Uma leitura que associa as perspectivas da teoria política às do constitucionalismo pode ser encontrada em SILVA & TAVARES, 2021.

estabeleceu, ao substituir-se ao regime de teto de gastos prescrito na Emenda Constitucional 95/2016, após autorização prescrita nos artigos 6º e 9º da Emenda Constitucional 123/2022 (“Emenda da Transição”), uma nova regra de austeridade para as contas públicas da União. Pretende-se discutir o argumento de que, à semelhança do que ocorreu em outros países, sob o contexto de “austeridade permanente” (PIERSON, 2002) que define os estados constitucionais e democráticos no século XXI, a vitória eleitoral de setores ideologicamente identificados com o espectro de centro-esquerda e historicamente comprometidos com a promoção de políticas orientadas à redução de desigualdades, à indução estatal do crescimento econômico e à expansão dos direitos sociais, pode oferecer riscos políticos associados à frustração em meio ao eleitorado, acaso um programa político expansionista se esvaneça em um regime fiscal de contração. Realizou-se uma pesquisa preponderantemente teórica, ancorada na teoria democrática contemporânea e na economia política. O texto, com caráter ensaístico, inicia-se por uma discussão sobre a implicação entre o constitucionalismo democrático e a política fiscal. Em seguida, discute-se o sentido e o significado dos regimes fiscais de austeridade, em seus aspectos econômicos e em suas potenciais consequências deletérias para a democracia e os direitos fundamentais. Adiante, apresenta-se o marco fiscal adotado pelo Governo Lula em 2023 e fundamenta-se o seu atributo de medida rigidamente associada à contração fiscal, própria à Nova Síntese Neoclássica. Ao final, sugerem-se os riscos que esta escolha política pode impor ao objetivo de reconstrução da institucionalidade democrática no Brasil.

A Implicação entre Regime Fiscal e Política Democrática

As principais teorias sobre a democracia erigidas ao longo do Século XX, assim como uma expressiva parcela do pensamento constitucionalista contemporâneo, ancoram-se em elementos vinculados às finanças públicas. Os exemplos - pontilhistas e sem ânimo de sistematização - enunciados a seguir, justificam esta premissa, a partir da qual erige-se o problema que impulsiona a pesquisa teórica aqui relatada.

A teoria democrática contemporânea tem na obra J. Schumpeter um dos seus principais pontos de referência, seja como objeto de aplicação, de retificação ou de crítica (SHAPIRO, 2002). São menos frequentes, contudo, as contextualizações e associações entre o procedimentalismo democrático schumpeteriano e a Teoria do Estado lançada pelo autor. Esta última traduz um caráter substantivo e deterministicamente atado ao âmbito fiscal.

Em 1918, na esteira da sociologia das finanças públicas lançada por Goldscheid (1958), Schumpeter formulou a ideia de que o Estado moderno seria melhor definido como Estado-Tributo (*Tax State*). A partir de exemplos ligados, principalmente, à história prussiana, apontou que os processos de consolidação dos Estados e de controle dos respectivos governantes (antessala histórica da democratização) obedeceriam a conflitos referenciados na arredação estatal. Postulou-se a relação tributária como “trovão da história”, a partir do qual todos os aspectos simbólicos e materiais das sociedades poderiam ser explicados, seja causal ou sintomaticamente (SCHUMPETER,

1991). Em síntese, a referência primaz da teoria democrática contemporânea é obra do mesmo pensamento e do mesmo fluxo criativo que lançou as bases da sociologia fiscal e conferiu às finanças públicas centralidade na explicação das relações e dos conflitos políticos no capitalismo avançado.

Um segundo e relevante exemplo encontra-se na obra de Anthony Downs, cujo teor influenciou sobremaneira os estudos contemporâneos de ciência política, ao apresentar um esforço de transposição do método e do arcabouço teórico da teoria da escolha pública para o âmbito das relações políticas em democracias representativas. Ancorado em ideias como “axioma do interesse pessoal” e “cálculos de utilidade” como motores da ação em sociedade, Downs apresenta uma noção procedimental de democracia, cujo elemento central, expressamente mencionado em sete das oito condições assinaladas pelo autor ao governo democrático, reside nas eleições (DOWNS, 1999).

O que não costuma receber, na literatura, atenção tão frequente como o livro “Uma Teoria Econômica da Democracia”, que ainda hoje informa estudos teóricos e empíricos com suas considerações sobre comportamento eleitoral, lógica da atuação governamental e definição de governos democráticos, é o modo como, logo após a sua publicação, Downs o complementara. Em um artigo publicado na *World Politics* no ano de 1960, o autor valeu-se do seu ferramental teórico e metodológico para apresentar duas ideias que amarram sua teoria democrática ao âmbito das finanças públicas:

i) Downs dispôs que o modo como os governos efetuam os respectivos gastos, uma vez referenciado no escopo de angariar votos nas eleições vindouras, relaciona-se com as percepções do eleitorado com o impacto que a tributação exerce sobre as suas vidas *vis a vis* os benefícios notados com a atuação do Estado. Os tributos e orçamentos seriam, com efeito, o esqueleto dos processos eleitorais e da ação dos incumbentes no poder.

ii) Ainda mais incisivamente, o teórico político chega à síntese de que “cada eleição nacional pode ser entendida como uma disputa entre dois orçamentos prospectivos³” (DOWNS, 1960, p. 545). Este argumento é de ímpar relevância para um debate sobre rigidez fiscal. Ora, se a democracia corresponde às eleições e estas às oscilações orçamentárias, então é válido discutir a hipótese de que as políticas de rigidez fiscal mitigam a margem de opções quanto aos gastos públicos para, obliquamente, afetarem ou mesmo anularem o significado das disputas eleitorais, de modo a inviabilizarem o próprio regime democrático.

As finanças públicas também recebem destaque em teorias críticas e normativas sobre a democracia. A exemplo do que sucede com as variantes ortodoxas e descritivas, este traço não costuma ser notado com o destaque esperado. Tome-se, por exemplo, a teoria da democracia deliberativa, que em sua origem se constitui, em grande medida, como uma resposta habermasiana ao contexto sócio-histórico nomeado pelo filósofo

³ Tradução livre. No original: “each national election can be considered a contest between two prospective government budgets.”

frankfurtiano, ainda em seus escritos dos anos 70 do século XX, como de “crise de legitimação no capitalismo tardio”. Esta crise ocorreria nos países que erigiram Estados de Bem-estar na Europa Ocidental, em meio aos quais se mostrou politicamente difícil, ao longo do tempo, elidir-se a tensão entre capitalismo e democracia com o arranjo que depende de “elevar o nível necessário dos impostos, subtraindo lucros e rendas, e usar os impostos disponíveis racionalmente de modo que os distúrbios das crises do crescimento possam ser evitados” (HABERMAS, 2002, p. 82). Se o prelúdio da democracia deliberativa foi o diagnóstico habermasiano de uma crise fiscal a demandar legitimidade adicional para a tributação, o momento atual da produção filosófico-política do autor concentra-se sobre os problemas da União Europeia. Esta, segundo Habermas, estaria sequestrada por uma tecnocracia não democrática. A solução propugnada, como que reencontrando o problema de décadas anteriores, encontrar-se-ia em três elementos, todos de algum modo associados às finanças públicas, que deveriam ser democraticamente coordenados em todo o Velho Continente: i) política fiscal, econômica e monetária; ii) política orçamentária e; iii) dívida pública (HABERMAS, 2013). O diagnóstico sócio-histórico em que floresce a democracia deliberativa, portanto, remete à centralidade das questões fiscais, tanto em sua mais remota origem quanto na atualidade.

Um outro exemplo merece referência, antes de se abordar a relação entre constitucionalismo e fiscalidade. Os estudos sobre história das democracias, mormente sobre processos de democratização e de desdemocratização, são centralmente referenciados em aspectos como tributos e orçamentos, em especial no que tange à necessidade de aquiescência junto aos jurisdicionados para o aumento da arrecadação, de modo a se viabilizar os gastos dignos dos esforços de guerras ou conquistas em meio às quais gestaram-se os Estados nacionais (HOFFMAN & NORBERG, 1994). A mais influente referência em matéria de explicação dos mecanismos que informam o nascimento e o ocaso das democracias na experiência comparada, Charles Tilly, concentra-se detidamente sobre os conflitos associados à extração estatal, gênero em que se enquadra a espécie tributação. A relação entre a capacidade estatal (medida em que intervenções de Estado em recursos, atividades e conexões interpessoais não estatais alteram as existentes distribuições desses recursos, conexões e atividades), ligada à necessidade de exercer o controle dos recursos para a respectiva manutenção, de um lado; e a eventual imperiosidade de “negociar exaustivamente com os cidadãos para a obtenção de recursos” (TILLY, 2013, p.214), de outro; estaria relacionada a processos de democratização. As demandas extrativas dos Estados operariam, portanto, conforme ciclos de intervenção – resistência – repressão – barganha/democratização (TILLY, 2009).

Os exemplos acima são suficientes para justificarem o argumento de que a fiscalidade é, na história do Estado democrático e nas teorias a seu respeito, mais do que um elemento incidental. Linha de raciocínio similar pode ser emprestada aos direitos fundamentais.

Uma parcela da produção teórica dedicada ao direito constitucional contemporâneo sustenta uma tipologia dos direitos fundamentais segundo a qual haveria normas de ordem “positiva” ou “prestacional”, a demandarem ações e dispêndios estatais, ao lado de preceitos “negativos” ou “de defesa”, cujo sentido deontológico residiria, na esteira dos auspícios anti-absolutistas que impulsionaram as revoluções do século XVIII, em omissões e não intervenções estatais. Avançando sobre as consequências desta taxonomia deontológica constitucional, o campo teórico em questão prossegue para estatuir que “se relativamente aos direitos fundamentais de defesa inexistem maiores problemas no que diz com (...) a possibilidade de (...) desencadear desde já os seus efeitos jurídicos, o mesmo não ocorre na esfera dos direitos fundamentais a prestações” (SARLET, 2008, p. 299)⁴. O direito de defesa por excelência seria o limite à tributação e os direitos prestacionais compreenderiam, sobretudo, o dever estatal de gastar os valores tributados. Esta lógica, no limite, poderia sugerir crises⁵. Isto ocorreria porque o refreamento absoluto da tributação (direito de defesa conduzido ao paroxismo) levaria ao marco zero da eficácia de direitos prestacionais ou a um contexto de endividamento tão intenso que dissolveria o Estado-tributo schumpeteriano no Estado-dívida descrito por Streeck (2014), no qual os interesses de credores prevaleceriam sobre direitos fundamentais ou decisões democráticas.

É possível, todavia, ir além desse registro e sustentar-se que, tal como ocorre com os processos de construção do Estado e de democratização, os temas ligados às contas públicas são indecomponíveis de todo o debate acerca dos direitos fundamentais, os quais, para além das tipologias que os definem como de “defesa” ou “prestação”, colhem, todos, idêntica dignidade deontológica. Sob este ânimo, são especialmente relevantes dois livros publicados no início do século XXI e redigidos sob influência do liberalismo igualitário.

Sob o enfoque tributário, L. Murphy e T. Nagel (2005) propuseram que não faz sentido normativo afirmar-se a noção de uma “carga tributária” ou uma “renda pré-tributária”, a ser protegida como “defesa” diante da imposição estatal. Por um lado, sob o prisma fático e econômico é verdade que o Estado moderno custeia-se ao extrair porções da atividade produtiva privada, regida segundo a livre iniciativa e não controlada diretamente pela burocracia (OFFE, 1984). Por outro, a propriedade é, antes de um dado da natureza ou de uma dádiva com gênese metafísica, um direito proclamado, prescrito e assegurado precisamente pelo Estado. Assim, coerentemente, o Estado precede a propriedade em uma abordagem lógico-jurídica, de modo que a tributação não pode ser entendida apenas como uma imersão do poder soberano em um domínio alheio e em relação ao qual deve, por princípio, omitir-se (MURPHY &

⁴ De modo semelhante, a dispor sobre “direitos de defesa”, “direitos de prestação (jurídica ou material)” e “direitos de participação”, confira-se MENDES *et. al.*, 2008.

⁵ O conceito de crise fiscal de Hoffman e Norberg (1994), com efeito, diz respeito a um quadro em que há um salto nas despesas públicas que fique além da capacidade de arrecadação e de obtenção de empréstimos pelo Estado.

NAGEL, 2005)⁶. A propriedade, em sua expressão moderna, associada à livre iniciativa e às escolhas privadas sobre a produção, decorre de um ambiente político-estatal que se revela imprescindível ao seu reconhecimento e à sua manutenção. Assim, antes de direitos “negativos”, toda garantia constitucional, por mais liberal que seja a sua remota origem, depende de uma máquina estatal materialmente aparatada e mantida, em condições de capitalismo avançado, principalmente por meio da arrecadação tributária. O mesmo Estado que depende da produção privada e da anuência dos jurisdicionados para cobrar os tributos que o mantêm é aquele que reconhece, garante e protege a propriedade. Portanto, não haveria uma precedência normativa entre os âmbitos da produção/acumulação privada de riquezas e da extração/tributação pelo Poder Público.

Lógica similar, mas concentrada nos gastos públicos, encontra-se na teoria dos direitos formulada por S. Holmes e C. Sunstein, para quem não há “direitos negativos”. Toda prescrição legislativa, segundo o argumento e a miríade de exemplos históricos mobilizados para lastreá-lo, por mais que seja classificada como omissiva, traduz custos e dispêndios estatais. A liberdade de locomoção demandaria, quando menos, a autoridade estatal para garantir alguma segurança nos itinerários; a liberdade de expressão pressuporia a regulação de condutas como calúnias e injúrias; a propriedade necessitaria de recursos coercitivos que a protegessem e de tribunais que dirimissem os conflitos a seu respeito, e assim sucessivamente. Todo direito custa e é positivo na teoria propugnada Holmes e Sunstein. Por conseguinte, não há disposição constitucional isenta de projeção tangível no orçamento público (HOLMES & SUNSTEIN, 2000)⁷.

Mais recentemente, órgãos parlamentares, organizações da sociedade civil e intelectuais têm adotado a ideia de Human Rights Budgeting – HRB (WATTS, 2022; BUI, 2015; KUOSAMANEN, 2020). Este conceito reúne uma gama de compreensões sobre o orçamento público e a política fiscal que comungam da premissa de que os direitos humanos, em especial os econômicos, sociais e culturais, pressupõem políticas orçamentárias que os tenham como prioridade. Sob esta perspectiva, arranjos político-participativos, critérios para a validação constitucional de orçamentos públicos e parâmetros para monitoramento e avaliação das políticas orçamentárias são lançados. O conceito de HBR delimita o orçamento público tanto processual quanto substantivamente. Quanto ao procedimento, esperam-se orçamentos que sejam participativos, transparentes e passíveis de *accountability*. Substantivamente, devem se

⁶ Confira-se: “A análise tributária tem de libertar-se do libertarismo vulgar; este caracteriza-se como um conjunto de pressupostos irrefletidos e geralmente tácitos que não resistem a um exame atento, e tem de ser substituído pela concepção que entende os direitos de propriedade como algo que depende do sistema jurídico que os define. Uma vez que os impostos são um elemento absolutamente essencial desse sistema, a idéia de um direito natural à propriedade da renda pré-tributária – renda que nem sequer existiria sem o governo sustentado pelos impostos – simplesmente não tem sentido. A renda pré-tributária que cada um de nós tem inicialmente, e que o governo deve tirar de nós eqüitativamente, só tem realidade nos livros de contas” (MURPHY & NAGEL, 2005, p. 51).

⁷ No mesmo sentido, confira-se um excerto de antológico artigo de J. Waldron, publicado ainda antes do livro de Holmes e Sunstein: “All serious political theorists recognize that protection is costly, and that therefore first generation - as much as economic entitlements - impose costs and raise questions about priorities for us all” (WALDRON, 1993, p. 24-25).

nortear por realização progressiva dos direitos sociais, econômicos e culturais; garantia de um núcleo mínimo de obrigações estatais que permitam valores necessários às políticas que viabilizem a dignidade de todas as pessoas; não retrocesso em medidas, políticas e dispêndios já conquistados; não discriminação na definição dos gastos e das prioridades; e a dotação máxima de recursos em favor dos direitos sociais, econômicos e culturais, de modo a garantir, por exemplo, aumento de arrecadação fiscal ou indução estatal do crescimento, com vistas ao levantamento das condições necessárias a um orçamento público que viabilize a crescente ampliação dos direitos econômicos, sociais e culturais (WATTS, 2022). Por exigentes que estas balizas se afigurem, é inevitável notar que se revelam como meros corolários do dever estatal de levantamento máximo de recursos para a progressiva realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, tal como definido no artigo 2.1 d Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁸.

Justificada a relevância das finanças públicas para a compreensão dos processos de democratização e constitucionalização, além do recente acoplamento entre direitos humanos e política orçamentária na literatura e nas formulações de políticas públicas, passa-se à discussão sobre a específica contradição entre regimes fiscais de austeridade e o binômio composto por direitos fundamentais e soberania popular.

Austeridade fiscal: concepção e efeitos observados

As políticas de austeridade fiscal, globalmente disseminadas ao longo do século XX, ancoram-se em um argumento tão simples como plausível. Primeiramente, adotam-se as teses emanadas de centros como as Escolas da Virgínia e a Escola de Chicago, para se justificar as seguintes premissas: i) a política monetária deve ter como foco a contenção da inflação, que conta com precedência normativa em relação a objetivos como pleno emprego; ii) a política econômica deve priorizar o aspecto da oferta, permitindo um ambiente de garantia dos direitos de propriedade e de liberalização das relações econômicas capaz de transmitir confiança a quem deseja investir ou empreender; iii) a relação tributos/PIB de uma economia nacional está sujeita à chamada curva de Laffer, a dispor que o aumento da tributação para além de um determinado limite provoca comportamentos refratários aos fatos tributáveis (e, portanto, à iniciativa de investir ou empreender), de modo que se perde na base de cálculo eventual ganho de arrecadação esperado com a alíquota e; iv) a confiança dos credores da dívida pública na capacidade de pagamento do Estado se correlaciona positivamente com a possibilidade de redução dos juros que a remuneram e, assim, com melhores condições para o crescimento econômico impulsionado por crédito privado e por segurança em meio a investidores. Malgrado o caráter controverso – seja empírica ou teoricamente - de todas estas premissas, o certo é que se tornaram hegemônicas e justificaram governos

⁸ Confira: “1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. “

referenciados, na condução da política fiscal, em cortes de despesas e enxugamento dos direitos sociais. Este cenário, como adiante se explica, produz adversos desdobramentos econômicos e políticos.

O oxímoro da “Austeridade Expansionista”: apontamentos sobre a macroeconomia da contração fiscal

No atual panorama econômico brasileiro, prevalece a tese que enfatiza a necessidade imperativa de políticas de austeridade fiscal para alcançar a estabilidade econômica. Segundo essa perspectiva, medidas fiscais de natureza contracionista têm o poder de catalisar a confiança dos agentes econômicos, fomentando assim o crescimento.

A austeridade fiscal é conceituada como um arcabouço de políticas que visam a diminuir os déficits públicos, seja por meio da retração dos gastos governamentais, do incremento dos impostos, ou de uma combinação dos dois. Estas estratégias, frequentemente defendidas como manifestações de responsabilidade fiscal, apoiam-se na premissa de que déficits elevados podem precipitar a ascensão das taxas de juros, desencorajando investimentos e, por consequência, atenuando o crescimento econômico.

Além disso, sustenta-se que, em determinadas situações, políticas fiscais contracionistas podem atuar como estímulos à confiança dos agentes econômicos, incentivando, paradoxalmente, a expansão econômica. Tal postulado é conhecido na literatura como "contração fiscal expansionista" (ALESINA E PEROTTI 1995; ALESINA & ARDAGNA 1998). Vale mencionar que as pesquisas que adotam a tese da contração fiscal expansionista alegam que os ajustes via cortes de gastos teriam melhor resultado do que os protagonizados pelo aumento das receitas (ALESINA, FAVERO e GIAVAZZI, 2012).

Outra vertente argumentativa sugere que a implementação de políticas austeras sinaliza aos agentes econômicos que haverá uma tendência de diminuição nos impostos no futuro. Esta antecipação, por sua vez, poderia estimular o consumo e o investimento no momento presente, dada a expectativa de uma carga tributária mais leve no horizonte (GIAVAZZI & PAGANO, 1990).

Estes mecanismos, teoricamente, explicam como a austeridade fiscal, apesar de ter um efeito contracionista imediato, pode levar a uma expansão econômica nos médio e longo prazos. Esta perspectiva está alinhada à abordagem macroeconômica expressada pela Nova Síntese Neoclássica (NSN). Tal abordagem tem influenciado as políticas macroeconômicas predominantes desde a década de 1990, embora existam indícios de que se trata de um paradigma em crise. Esta influência se baseia no consenso formado a partir das premissas centrais de duas importantes correntes do pensamento econômico: a escola Novo-Clássica e o Novo Keynesianismo (WOODFORD, 2009).

No âmbito do modelo teórico proposto pela NSN, a política fiscal é relegada a uma posição subalterna na estratégia de formulação da política econômica. Tal como delineado por essa linha de pensamento, a competência primordial, senão exclusiva, da política fiscal reside na preservação da sustentabilidade da dívida pública. Preconiza-se

que a sustentabilidade da dívida é fundamental para assegurar a eficácia da política monetária, postulada como o instrumento proeminente de intervenção macroeconômica. Desse modo, a capacidade intrínseca da política fiscal de catalisar estímulos econômicos é frequentemente subestimada ou até mesmo ignorada.

Conforme a perspectiva da NSN, a política fiscal ativa é vista como geradora de consequências adversas, entre elas o fenômeno de "*crowding-out*" e potenciais pressões inflacionárias, sem proporcionar um impacto duradouro sobre o crescimento econômico ou o nível de emprego. A NSN conduz ao argumento de que mesmo que exista algum estímulo econômico de curto prazo derivado da política fiscal, este se desvanece rapidamente, deixando como legado apenas a inflação e o deslocamento do investimento privado (BLANCHARD, DELL'ARICCIA e MAURO, 2010). Dessa forma, ao contrário de fomentar um crescimento econômico sustentado ou estabilidade no emprego, a política fiscal ativa no âmbito da NSN resulta apenas em consequências negativas no âmbito macroeconômico.

No âmbito da estrutura orçamentária, constatou-se uma inflexão paralela à ascensão da Nova Síntese Neoclássica (NSN) a partir dos anos 1990. Em contraponto à Era de Ouro do Capitalismo, período no qual o orçamento era delineado com vistas ao pleno emprego e à construção e expansão do Estado de bem-estar social, a consolidação da perspectiva da NSN a partir dos anos 1990 promoveu uma mudança substancial nesta abordagem (ANDERSON; 1994; HOBSBAWN, 1995).

Concomitantemente, observou-se um aumento no número de países que passaram a adotar regras fiscais, subordinando o orçamento a resultados fiscais finalísticos, sejam eles regidos por regras de dívida, de gasto, de equilíbrio orçamentário ou de receita. Em 1990, apenas cinco países - Alemanha, Indonésia, Japão, Luxemburgo e Estados Unidos - possuíam regras fiscais implementadas que abrangiam, no mínimo, o nível do governo central. O número de países com regras fiscais nacionais ou supranacionais elevou-se para 76 em 2012. Já em 2021, 105 países as adotavam, evidenciando uma continuidade na tendência de gestão orçamentária que privilegia resultados fiscais, em detrimento da discricionariedade para a necessária gestão macroeconômica, implementação de políticas públicas preferidas por canais democráticos de vocalização da vontade coletiva ou custeio de direitos fundamentais (NINA, 2013; DAVOODI et al., 2022).

Entretanto, embora o discurso em torno da "contração fiscal expansionista" e das regras derivadas desta abordagem mantenha sua hegemonia na orientação das políticas econômicas no Brasil, tal hipótese enfrenta crescente questionamento no resto do mundo. Esta revisão não se restringe apenas aos círculos acadêmicos, onde debates intensos têm questionado a sua validade e aplicabilidade, mas também se estende aos formuladores de políticas econômicas.

O debate internacional tem sido alimentado por abundância de evidências empíricas e históricas que, em muitos casos, contradizem, principalmente, as premissas

centrais da "contração fiscal expansionista", bem como há uma tendência de construção de argumentações teóricas alternativas que desafiam seus fundamentos.

Neste contexto, um artigo de alto impacto, "*Growth in a Time of Debt*", de autoria dos acadêmicos de Harvard, Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, publicado em 2010 na renomada *American Economic Review*, merece atenção especial. Reinhart e Rogoff argumentaram que quando a dívida pública bruta ultrapassa o limiar de 90% do PIB, estaria associada a taxas de crescimento consideravelmente mais baixas. Esta afirmação rapidamente ganhou destaque e passou a influenciar o pensamento econômico e a formulação de políticas em diversas jurisdições, incluindo organizações influentes como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Econômica Europeia (REINHART e ROGOFF, 2010).

No entanto, a robustez deste trabalho foi posta em xeque em 2013. Um estudo meticuloso conduzido por Thomas Herndon, então doutorando no MIT, e supervisionado pelos professores Michael Ash e Robert Pollin, identificou uma série de anomalias no trabalho original. Eles descobriram que a pesquisa de Reinhart e Rogoff estava permeada por erros metodológicos, desde omissões inadvertidas de dados até técnicas de ponderação questionáveis e falhas elementares na tabulação (HERNDON, ASH e POLLIN, 2013).

Quando esses erros foram corrigidos, os resultados obtidos divergiram notavelmente dos apresentados no trabalho original. Em contraste com a reivindicação inicial de uma redução de 0,1% no crescimento, os dados corrigidos sugeriam, paradoxalmente, um aumento médio de 2,2% no crescimento econômico, mesmo em cenários onde a dívida excedia 90% do PIB.

Em um panorama mais amplo de estudos que avaliaram empiricamente a tese da contração fiscal expansionista Guajardo, Leigh e Pescator (2014) investigaram as implicações específicas de políticas fiscais contracionistas. Suas conclusões evidenciaram que as medidas de austeridade tendiam a exercer efeitos contracionistas sobre a demanda interna privada e, conseqüentemente, sobre o crescimento do PIB.

Além disso, os efeitos concretos das políticas de austeridade fiscal sobre as sociedades são motivos de crescente preocupação, especialmente em relação à ampliação das desigualdades socioeconômicas e ao aumento do desemprego nas regiões onde tais políticas foram implementadas. Uma pesquisa conduzida por Ball et al. (2013), também sob a égide do FMI, analisou 17 países da OCDE entre 1978 e 2009. Os autores estimaram que as políticas de austeridade fiscal, ao longo do período em questão, levaram a efeitos distributivos regressivos notáveis, exacerbando a desigualdade e minando a criação de empregos a longo prazo.

Em um estudo subsequente, Ostry, Loungani e Furceri (2016), concluíram que, empiricamente, os benefícios almejados da contração fiscal em termos de crescimento econômico são, na melhor das hipóteses, tênues, enquanto os custos associados ao aumento da desigualdade são muito significativos e evidentes. Esta dinâmica, por sua

vez, ameaça comprometer a própria sustentabilidade do crescimento a longo prazo (OSTRY, LOUNGANI e FURCERI, 2016).

Os resultados observados a partir da adoção de políticas de austeridade fiscal se alinham aos postulados teóricos embasados no Princípio da Demanda Efetiva (PDE). De acordo com o PDE, o produto agregado e a renda de uma economia são determinados pelo patamar de sua demanda efetiva. Esta demanda é determinada pela capacidade e vontade dos agentes de cobrir o preço de produção e, quando insuficiente, torna-se a causa subjacente de desemprego, ampliação da capacidade ociosa não planejada e um crescimento econômico não condizente com o potencial pleno da economia (KEYNES, 1996).

Assim, tanto à luz do princípio da demanda efetiva e dos estudos empíricos analisados, ou seja, em desacordo com a conjectura proposta pela tese da contração fiscal expansionista, cortes nos gastos governamentais - os quais, em sua essência, seriam alocados para famílias e empresas - ao restringir a demanda efetiva, têm propensão a agravar a desaceleração econômica, ao contrário de fomentar o crescimento.

Adicionalmente, ao se alinhar aos preceitos das Finanças Funcionais delineadas por Abba Lerner, e ao reconhecer que o Estado, enquanto entidade monetariamente soberana, detém uma capacidade fiscal distinta dos demais agentes econômicos, torna-se evidente que o orçamento público deve atuar como mecanismo de estabilização econômica. Deve, portanto, promover a utilização completa da capacidade produtiva por meio de políticas fiscais sintonizadas com o ciclo econômico. Em fases de desaceleração, a ação fiscal planejada e flexível deve adotar um caráter expansionista, enquanto em períodos de expansão, deve ser ajustada para evitar excessivas pressões demanda-induzidas. Regras fiscais que impeçam essa ação devem ser descartadas, como, ainda bem, foram em todo o mundo durante a pandemia (LERNER, 1943; MITCHELL e WRAY, 2019).

A compilação de dados empíricos e questionamentos teóricos citados sublinha a imperatividade da cautela entre aqueles encarregados da formulação de políticas econômicas e as instâncias governamentais ao ponderar a implementação de proposições baseadas em hipóteses como a da "contração fiscal expansionista". Mesmo que de maneira mais reservada e matizada, como veremos na próxima sessão, esta concepção ainda influencia as diretrizes fiscais e orçamentárias no Brasil, com impactos potenciais de longa duração para o tecido social e a estrutura econômica.

Há, adicionalmente, riscos ao regime democrático inscritos nas políticas de austeridade fiscal. Este é o assunto perquirido na subseção abaixo.

A contração fiscal como motor da desdemocratização: desfazendo o *kratos*

Em um influente artigo publicado no ano de 2007, o helenista Josiah Ober lança luzes sobre a noção de democracia a partir de uma escavação menos concentrada sobre o conceito – polissêmico, oscilante no tempo e em permanente disputa – de *demos*, para focar-se no segundo componente desta categoria, *kratos*. O historiador de Stanford

constata que não é trivial ou sem profundo significado o dado de que monarquia, oligarquia e anarquia se componham de radical diferente, *arche*. Nas palavras do autor, “ (...) *arche* root terms are concerned with how many people may occupy official positions of authority within a constitutional order of some kind⁹” (OBER, 2007, p. 4). *Kratos*, contudo, tem outro sentido, diferente da afetação de posições, cargos ou funções em uma institucionalidade pré-determinada. Em busca de uma síntese que dê conta da justaposição de significados e sentidos que o conceito reuniu na Grécia Antiga, Ober alcança a ideia de capacidade para fazer as coisas ou capacidade para fazer acontecer. O que a austeridade inflige sobre a democracia, portanto, não é um desfazimento do *demos* (BROWN, 2015)¹⁰, mas, de modo ainda mais profundo, uma inviabilização do *kratos*.

O *demos* continua legitimado a votar, se expressar em redes sociais, manifestar simpatia ou rechaço a políticos, protestar (ainda que, usualmente, sob rígidos limites) e, eventualmente, até mesmo comparecer a audiências públicas, plebiscitos ou debates. Tudo isto, contudo, sem margem fiscal para que as coisas aconteçam (*kratos*), suscita, politicamente, nada além de frustração. As eleições e disputas políticas parecem perder o seu sentido, convertendo-se em formas espetaculares, anódinas, diante da falta de recursos para que preferências e deliberações cidadãs se convertam em políticas. Com ênfase no Norte Global, uma vasta gama de politólogas/os tem tratado deste problema desde o início dos anos 2010 (OFFE, 2013; STREECK, 2014). Emerge, na esteira do *kratos* enxugado por políticas de austeridade, uma miríade de fenômenos nocivos às democracias, como crises sociais, espraiamento de um sentimento generalizado de *malaise*, revolta contra os tocquevilleanos “corpos intermediários” (URBINATI, 2015) e menor interesse de pessoas pobres e desprivilegiadas em se envolverem politicamente, por saberem que não há orçamento para que os seus direitos e preferências sejam atendidos (OFFE, 2013).

Recentemente, já em 2023, um estudo empírico de maior robustez detectou, para um conjunto de países do Norte Global, um nítido vínculo entre polarização política e austeridade, assim explicado porque, diante da invariável incapacidade dos governos de partidos tradicionais implementarem as políticas preferidas nas urnas, o eleitorado tende a se deslocar em favor de alternativas antirregime, na esperança de que algo se

⁹ Tradução livre: “Termos com o radical *arche* dizem respeito a quantas pessoas podem ocupar posições oficiais de autoridade dentro de uma ordem constitucional de algum tipo.”

¹⁰ A tese de que o primado neoliberal dissolveria toda noção de *demos* em uma racionalidade estritamente econômica, de modo que as diferentes noções de cidadania, povo, coletividade ou subjetivações coletivas perderiam significado, encerra uma interpretação possível das lições de Foucault em “O Nascimento da Biopolítica”. Pressupõe, ademais, talvez inadvertidamente, uma clivagem de matriz polanyiana entre economia e política. Esta foi a escolha da filósofa política Wendy Brown em um livro publicado em 2015. A própria autora, porém, parece ter notado a baixa ressonância factual e histórica desse diagnóstico, que revisou em livro publicado poucos anos depois, quando acrescentou ao economicismo de outrora a dimensão de uma moralidade própria ao pensamento preponderante no mundo atual, expressado na Sociedade de Mont Pèlerin (BROWN, 2019). O que ainda não alcança é a ideia de que o *demos*, portanto, permanece sob o neoliberalismo, seja votando, emitindo opiniões ou, o que é mais problemático, afirmando-se como elemento excludente das parcelas humanas que são alijadas do seu âmago, retidas por filtros como nacionalidade, credo ou raça. O que, de fato, não se vê na atualidade da austeridade é o *kratos*, ou, mais precisamente, o *kratos* informado e realizado pelo *demos*.

modifique (HÜBSCHER *et. al.*, 2023). A ascensão de nomes como Trump, Orbán, Erdogan, Netanyahu e Bolsonaro pode estar, portanto, correlacionada com a desesperança lançada pela incapacidade dos partidos da ordem de traduzirem esperanças eleitorais em ações de governo, à míngua de recursos que o viabilizem¹¹.

O resultado eleitoral de 2022 para a presidência brasileira indicou um *demos* majoritariamente inclinado à mudança, entendida como reconstrução da democracia e do constitucionalismo. A manutenção de uma política fiscal contracionista, fundada na tese empiricamente falseada da austeridade expansionista, pode, acaso todos os estudos aqui citados estejam corretos, trazer problemas à continuidade da estabilização institucional do país anunciada pela gestão empossada em 2023. A seguir, explica-se como este risco está pressuposto na Lei Complementar 200/2023, que institui um teto de gastos primários (excetuado o serviço da dívida), além de uma pressão inviabilizadora do compromisso constitucional de expansão dos direitos à saúde e à educação.

O Novo Arcabouço Fiscal: construção, fundamentação e características gerais

Esta seção visa a analisar a Lei Complementar 200/2023, advinda do Projeto de Lei Complementar (PLP) 93/2023. Uma breve contextualização referenciada no processo legislativo antecedente à aprovação da norma antecede a abordagem dos seus aspectos operacionais. Discute-se que o regime estabelecido, estruturado em torno de um duplo teto e entrelaçado com metas de superávit primário rigorosas, perpetua a perspectiva de austeridade fiscal, exercendo efeitos estruturais e duradouros sobre os gastos primários federais. Este argumento se ancora em simulações produzidas com o fito de avaliar o impacto desta nova regra, caso estivesse em vigor desde 2003 até 2022, inicialmente sobre as despesas primárias totais e, posteriormente, considerando as alterações previstas para o mínimo constitucional em saúde. Revelam-se perdas expressivas em ambos os cenários.

A PEC de Transição

Foi durante o período de transição governamental que Geraldo Alckmin, na qualidade de vice-presidente eleito e coordenador do governo de transição, submeteu ao Congresso Nacional a minuta da chamada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de Transição. Este documento introduzia uma cláusula de excepcionalidade para o novo programa de transferência direta de renda em relação à regra fiscal do teto de gastos vigente à época, baseada na Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (EC 95/2016). Segundo projeções, o programa teria um orçamento de R\$175 bilhões, destinado a prover um benefício de R\$600,00 por família, com um acréscimo de R\$150,00 para beneficiários/as com crianças até 6 anos.

¹¹ É possível argumentar que a cultura da austeridade fiscal descaracteriza não apenas a democracia, mas a própria ideia do Estado moderno, em que, diferentemente das formas políticas precedentes “os impostos e a receita [são] basicamente dependentes das despesas socialmente necessárias” (ELIAS, 1993, p. 175), de modo que a fixação das despesas (atualmente, valores para o custeio de políticas que atendem às decisões democráticas e promovam os direitos fundamentais) é que explica a arrecadação fiscal, nunca o oposto.

Além disso, a minuta contemplava a alocação de até R\$23 bilhões adicionais para 2023, desvinculados do teto de gastos, destinados a investimentos em um cenário de “excesso de arrecadação” em relação ao previsto na lei orçamentária. Como referência, estabelecia-se que os montantes não poderiam exceder 6,5% da arrecadação que superasse as previsões de 2021.

Entretanto, a minuta garantia a manutenção da Emenda Constitucional nº 95, um instrumento legislativo implementado em 2016 destinado a impor, por um período de vinte anos, um teto aos gastos públicos primários federais, os quais seriam ajustados anualmente apenas pela inflação. Com isso, também se optou pela continuidade da suspensão dos pisos constitucionais da saúde e de educação, conforme previsto na EC 95.

Portanto, a EC 95/2016, o chamado teto de gastos, seria mantida, mas com um teto elevado entre R\$ 175 e R\$ 198 bilhões. A partir do segundo ano de governo, o congelamento original seria restabelecido, iniciando-se, evidentemente, de um patamar mais elevado.

Diante deste cenário, é pertinente questionar os motivos pelos quais o governo de transição optou pela manutenção do teto de gastos original (EC 95/2016), em vez de propor uma nova estrutura fiscal. Uma hipótese seria que a manutenção da EC 95/2016 até 2026 era considerada positiva, ao assegurar a suspensão dos pisos de saúde e educação, com os gastos nessas áreas sendo apenas ajustados pela inflação, ou seja, permaneceriam congelados em valores reais.

No caso da EC 95/2016 ser revogada já na PEC de transição, o governo seria obrigado a assegurar gastos mínimos vinculados à arrecadação federal em saúde e educação¹². Portanto, a manutenção da EC 95 seria a estratégia adequada, caso o objetivo fosse a contenção de gastos nessas áreas.

Posteriormente, a minuta inicial, proposta pela equipe de transição, passou por alterações significativas durante sua tramitação no Senado, casa responsável por iniciar a discussão da matéria. A redação aprovada pelos senadores estabeleceu a necessidade de o novo governo apresentar um Projeto de Lei Complementar, visando a instituir um “novo arcabouço fiscal”. O Presidente da República deveria encaminhar esta proposta ao Congresso Nacional até agosto de 2023. Esta modificação foi corroborada pela Câmara

¹²O artigo 198, §2º, II, da Constituição, determina que a União gaste ao menos 15% (quinze por cento) de sua receita corrente líquida com saúde. Já o artigo 212 prescreve que a União afete ao menos 18% da receita de impostos com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Durante a vigência da Emenda Constitucional 95/2016, estas garantias foram suspensas por meio de uma alteração no artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim versada: "Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

dos Deputados e, em sequência, promulgada como Emenda Constitucional 126. A alteração específica está consubstanciada no artigo 6º desta Emenda. Além disso, houve liberação adicional cerca de R\$ 170 bilhões fora do limite de gastos da EC 95 para o ano de 2023. O crescimento econômico e a melhoria de indicadores como emprego em 2023 pode, em farta medida, ser associado a esta efêmera e emergencial expansão de gastos públicos.

Com a previsão de revogação da Emenda Constitucional 95, os mínimos constitucionais de saúde e educação, anteriormente suspensos e congelados, seriam restaurados já em 2023, após a sanção do novo regime fiscal. Em outras palavras, a versão ajustada pelo Congresso não somente possibilitou a abolição do antigo teto de gastos por meio de lei complementar, mas também reinstaurou os mínimos constitucionais.

Portanto, a estrutura de contenção de gastos, simbolizada pelo teto e pelo congelamento dos mínimos constitucionais em saúde e educação, teve seu desfecho delineado, ou ao menos, essa era a expectativa predominante.

O PLP 93 de 2023, atual Lei Complementar 200 de 2023

O PLP 93/2023, promulgado como Lei Complementar 200 de 2023 e conhecido como Regime Fiscal Sustentável (RFS), emergiu como a resposta do governo federal à exigência, delineada pela PEC de transição, de apresentar uma nova regra fiscal ao Congresso Nacional até agosto de 2023. A norma estabelece que “a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios” (BRASIL, 2023). Assim, as determinações prescritas no artigo 2.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, associadas aos parâmetros mencionados na segunda seção deste artigo, identificados com a categoria *Human Rights Budgeting*, ficam preteridos, em favor de uma referência no controle da dívida pública que, a par de não encontrar ressonância em direitos constitucionais, tampouco se associa a indicadores de estabilidade, equidade ou prosperidade econômica, como IDH, Gini ou PIB *per capita*. Apenas para fins de ilustração, apresentam-se, abaixo, mapas com a dispersão global da relação dívida/PIB, do Índice de Desenvolvimento Humano e do Índice de Gini. Não se observa nenhum paralelismo entre aquela e estes.

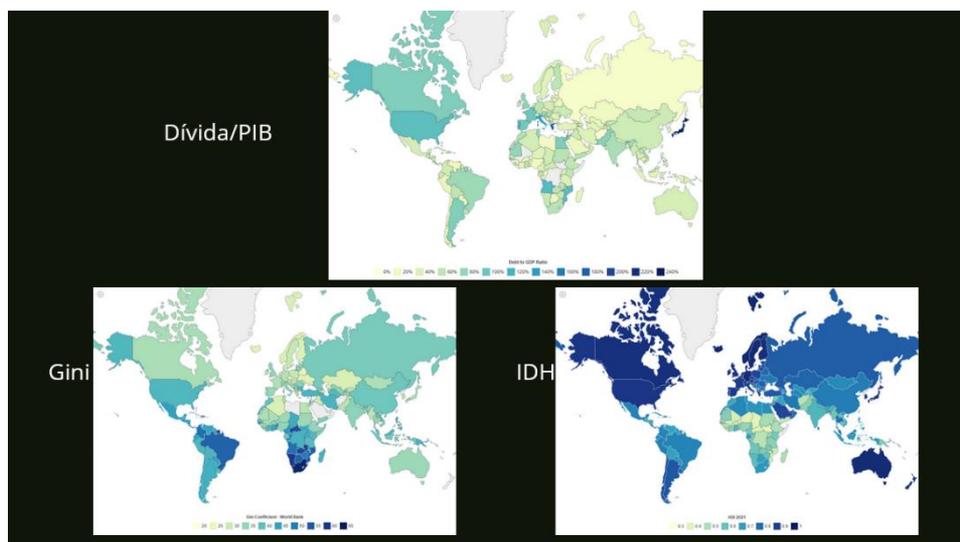


Figura 2: Representação cartográfica de IDH, Gini e Dívida/PIB

Fonte: World Population Review, 2023.

Estruturado em torno de um mecanismo de duplo teto e entrelaçado com as rigorosas metas de superávit primário que já foram anunciadas pelo governo até 2026, o RFS estabelece a continuidade da perspectiva de austeridade fiscal iniciada em 2016 e que delimita fortemente a expansão dos gastos primários federais à espera de que isso, tal qual preconizado pela tese da contração fiscal expansionista, permita o crescimento dos investimentos privados.

O primeiro teto do RFS restringe a taxa de crescimento dos gastos sociais e investimentos públicos a 70% do crescimento da receita. Dado que o crescimento da receita tende a seguir a trajetória do PIB, isso implica um declínio estrutural e permanente nos gastos primários federais em relação ao tamanho da economia, malferindo a determinação do artigo 2.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a exigir que o Estado deve adotar medidas, “até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício” dos direitos ali assegurados. Ademais, um segundo teto determina que a taxa de crescimento real dos gastos primários federais não pode exceder 2,5% ao ano, independentemente do crescimento da receita. Isso significa que, mesmo com um robusto crescimento da receita, digamos 10% em um único ano devido a uma reforma tributária excepcional, a expansão dos gastos seria confinada a meros 2,5%, uma taxa consideravelmente mais baixa do que aquelas observadas durante os primeiros mandatos do Presidente Lula, e alarmantemente próximas aos benchmarks austeros estabelecidos durante as administrações Temer e Bolsonaro. Para 2024, o limite máximo de crescimento real das despesas primárias submetidas ao RFS, no melhor dos cenários, será de 1,7%, de acordo com o PLDO –

2024, portanto inferior as taxa obtida pelo governo Temer em 2018 e Bolsonaro em 2019, 2020 e 2022 (Figura 3).

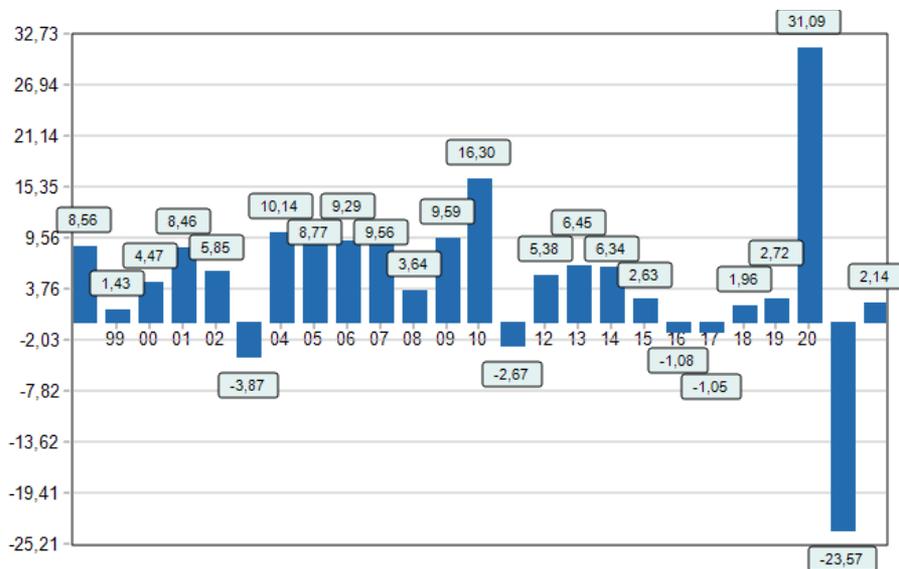


Figura 3: Despesas primárias deflacionadas pelo IPCA

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria. Série deflacionada pelo IPCA de julho de 2023

Logo, o Regime Fiscal Sustentável (RFS) incorpora uma postura fiscal austera que, se aplicada retrospectivamente desde 2002, teria conduzido a uma redução substancial nos gastos primários do governo federal, totalizando R\$ 8,4 trilhões em valores atuais. Este cenário hipotético destaca uma retração em gastos e investimentos cruciais em setores como saúde, educação e infraestrutura, com implicações diretas para a equidade social e a qualidade dos serviços públicos (Figura 4).

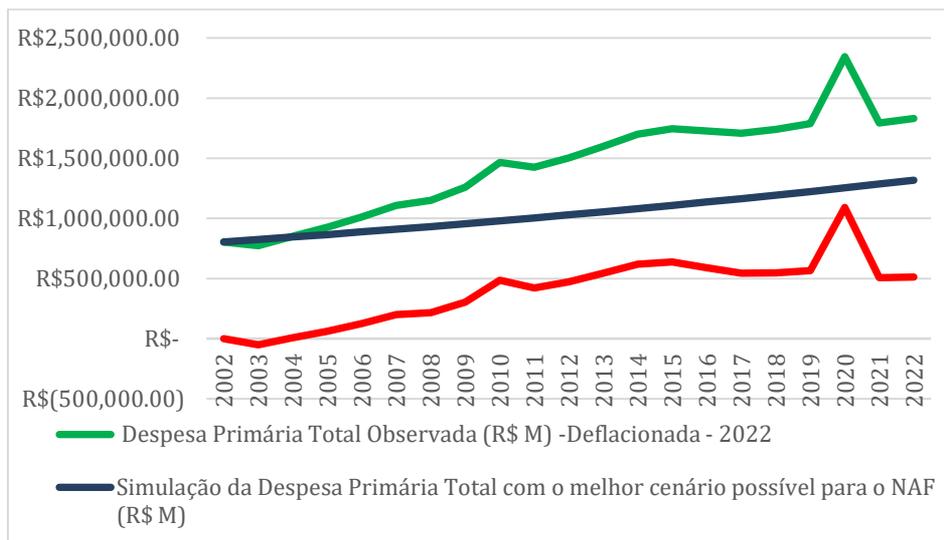


Figura 4: Simulação contrafactual com o RFS em vigor desde 2003

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria. Série deflacionada pelo IPCA de julho de 2023

Além disso, o retorno ao foco nas metas de superávit primário impõe restrições fiscais adicionais, principalmente durante a execução orçamentária, exacerbando os desafios fiscais, especialmente em períodos de desaceleração econômica. Os contingenciamentos severos, antecipados para 2024 devido à "audaciosa" meta de superávit primário, podem comprometer significativamente o planejamento e a gestão das instituições públicas federais, conforme analisado por Bastos, Deccache e Alves (2023) no PLOA-2024, impactando tanto a quantidade de recursos disponíveis, quanto a qualidade de sua alocação e execução, restringindo a capacidade do governo de atenuar desacelerações econômicas e aumentos do desemprego por meio de uma resposta fiscal adequada.

Por fim, o Regime Fiscal Sustentável (RFS) instaurado pela Lei Complementar 200 de 2023, propõe um mecanismo de teto de gastos que coloca em risco os pisos constitucionais para saúde e educação exigidos do governo federal, delineados pelos artigos 198 e 212 da Constituição. O risco ocorre porque, ao passo que os pisos crescem acompanhando 100% da elevação das receitas, o conjunto de despesas primárias restringidas pelo novo teto de gastos poderá crescer, no máximo, 70% das receitas. Matematicamente, a incompatibilidade é clara. O crescimento relativamente acelerado dos pisos da saúde e da educação, ano a ano, irão ocupar espaço crescente das demais despesas até o ponto que uma crise de gestão e a paralisação da máquina pública irão se impor. Para o NAF funcionar de forma adequada, exige-se que os pisos da saúde e da educação cresçam à mesma taxa do conjunto das despesas, o que significa, portanto, taxa de crescimento 30% inferior às atuais e limite superior de 2,5% de crescimento real ao ano.

Tanto é assim, que o Secretário do Tesouro Nacional à época da promulgação da LC 200/2023, Rogério Ceron, anunciou, em 11/04/2023, conforme entrevista ao portal G1¹³, a intenção do governo de submeter uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no segundo semestre de 2023, visando a modificar a estrutura de correção do piso dos gastos em saúde e educação a partir de 2025. Ceron sinaliza a possibilidade de atrelar o piso desses setores ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, argumentando ser uma meta mais previsível e alinhada ao novo arcabouço fiscal proposto.

Abaixo, expõem-se simulações para o piso da saúde, considerando a proposta de vinculação ao crescimento do PIB per capita, bem como um cenário otimista de crescimento contínuo de 2,5% desde 2003, limite ótimo para a adequação ao regime da LC 200/2023. Os resultados indicam que, sob a regra sugerida por Ceron, o país teria uma perda acumulada de R\$ 692,56 bilhões de 2003 a 2022, equivalente a uma perda anual de R\$ 34,63 bilhões. Já no cenário otimista de crescimento de 2,5%, a perda acumulada seria de R\$ 546,88 bilhões, correspondendo a uma perda anual de R\$ 27,34 bilhões (Figura 5).

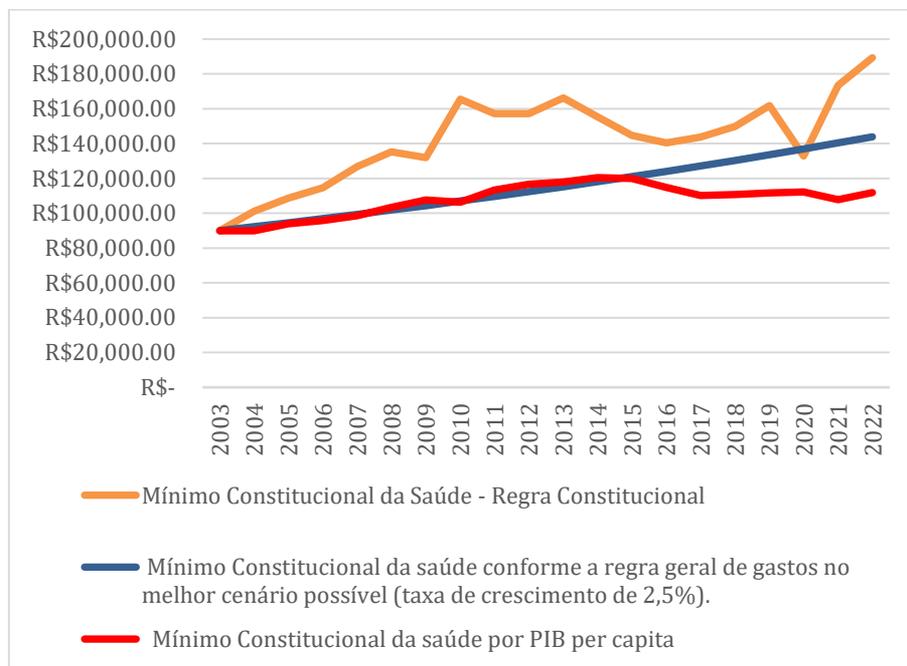


Figura 5: Simulação contrafactual das perdas orçamentárias da saúde diante das possíveis regras para o mínimo Constitucional da Saúde em contexto de NAF.

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria. Deflacionados pelo IPCA em valores de julho de 2023.

¹³<https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2023/04/11/governo-enviara-pec-no-2o-semester-para-mudar-piso-de-gastos-em-saude-e-educacao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml>

As simulações e análises teóricas realizadas ao longo deste trabalho revelam que o Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar 200 de 2023, fortalece uma postura de austeridade fiscal. Esta característica pode ter consequências severas para a promoção das preferências cidadãs vocalizadas em processos eleitorais e a garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Considerações Finais

O Brasil implementou, em sequência à destituição da primeira mulher eleita à presidência, com base em imputações insustentáveis à luz do Direito Financeiro¹⁴, a mais intensa e rigorosa norma de austeridade de toda a história capitalista mundial (TAVARES & SILVA, 2020; TAVARES, 2019). Este processo, confirmando o que prevê a literatura, produziu deletérias consequências sobre as possibilidades de crescimento econômico, a estabilidade institucional do regime democrático e a garantia dos direitos fundamentais.

Após esse período, em uma corrida eleitoral tão acirrada como tensa, um governo de centro-esquerda, sob um programa de expansão dos gastos sociais e redução de desigualdades, venceu as eleições presidenciais em 2022. A posse do mandatário eleito ocorreu em meio a investidas violentas e organizadas, com participação de empresários e militares, com vistas a um fechamento de regime e derrubada da ordem institucional. A democracia constitucional resistiu e o governo incumbente triunfou, com a vaga histórica aberta para reconstruir a democracia no país e valendo-se de um lema fiscalmente centrado, que declara o objetivo de “incluir o pobre no orçamento e o rico no Imposto de Renda” (LESSA, 2023).

Os objetivos acima mencionados, contudo, não estão projetados nas escolhas fiscais implementadas no primeiro ano de gestão. Ao contrário, como sugerem as simulações aqui apresentadas, o chamado “Regime Fiscal Sustentável” estampado na LC200/2023 impõe um quadro de contração fiscal ainda maior do que o que se observou nos anos de austeridade extrema. Ademais, ao prever um crescimento das despesas mínimas e obrigatórias com educação sob a proporção da evolução de 100% das receitas, ao tempo em que limita os demais dispêndios em 70%, semeia um futuro em que, matematicamente, apenas três possibilidades são abertas: i) modifica-se a Constituição da República, como anunciou o Secretário do Tesouro, para que se revertam as históricas conquistas de pisos de gastos com saúde e educação; ii) alcança-se um quadro de paralisia governamental, em que as despesas com saúde e educação avançam sobre todas as demais, impedindo o funcionamento do Estado e de todas as suas demais atribuições; iii) ou é revista a rígida regra de austeridade imposta. Em todos

¹⁴ Em suma, entendeu-se que o atraso do cumprimento de uma obrigação legal, por parte do Tesouro Nacional, equivaleria a uma contratação ilegal de crédito, além de que os critérios para cumprimento da meta fiscal cuja observância permitira a expedição, por medida provisória, de créditos suplementares, não seriam observados segundo a anualidade, mas com base em lei já não vigente à época em que encerrado o exercício fiscal. Não coincidentemente, a deposição da mandatária eleita se estribou em argumentos que exigiriam, *contra legem*, ainda mais restrição fiscal do que o já austero sistema constitucional de direito financeiro prevê.

estes casos, fica prejudicada a ideia de *Human Rights Budgeting* (HRB) e a máxima, a seguir desde Schumpeter e Downs, até Tilly e Habermas, de que as escolhas democráticas pressupõem aportes e disponibilidades orçamentárias que as efetivem.

Democracias e regimes constitucionais não estão globalmente assegurados e sofrem especial vulnerabilidade no Sul Global (BALLESTRIN, 2022). O enjugamento das possibilidades de que o *demos* se encontre com o *kratos*, tal como ocorrente na atrofia fiscal que reduz o horizonte de implementação das preferências eleitoralmente manifestadas e mitiga a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, na forma da Lei Complementar 200/2023, representa um nítido risco ao sentido político do resultado eleitoral de 2022, que sinalizou para o refreamento da deterioração constitucional e democrática que o Brasil vem experimentou nos lustros antecedentes.

Referências

- ACCARINI, A. *Lula convoca os brasileiros para restaurar a democracia e reconstruir o Brasil*. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/lula-convoca-os-brasileiros-para-restaurar-a-democracia-e-reconstruir-o-brasil-e7b9>>. Acesso em: 20 out. 2023.
- BALL, L. et al. *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*. International Monetary Fund, 2013.
- BALLESTRIN, L. Desigualdades pós-coloniais no processo de desdemocratização global. *Revista Dissertatio de Filosofia*, p. 95–121, 13 jun. 2023.
- BROWN, W. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019.
- BROWN, W. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BUI, H. Human Rights Budgeting: Making Governments Accountable for Economic, Social and Cultural Rights. *Queen Mary human rights law review*. v. 2, n. 1, 2015.
- CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro de 2023*. Brasília, 17 de outubro de 2023. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/10/Relatorio-CPMI-8-de-Janeiro-17-10-23.pdf>. Acesso em 3 de novembro de 2023.
- DAVOODI, H. R.; ELGER, P.; FOTIOU, A.; GARCIA-MACIA, D.; HAN, X.; LAGERBORG, A.; LAM, W. R.; MEDAS, P. A. *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, International Monetary Fund, v. 2022, n. 011, p. 1-41, 2022.
- DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999.
- DOWNS, A. Why the Government Budget is too Small in a Democracy? *World Politics*, v.12, n.4, 1960, p. 541-563.

- ELIAS, N. *O Processo Civilizador 2*. São Paulo: Editora Schwarcz - Companhia das Letras, 1993.
- GUAJARDO, J.; LEIGH, D.; PESCATORI, A. Expansionary Austerity? International Evidence. *Journal of the European Economic Association*, v. 12, n. 4, p. 949-968, 2014.
- HABERMAS, J. *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. 2.ed. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- HABERMAS, J. *Na Esteira da Tecnocracia*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Unesp, 2013.
- HOBBSAWM, E. J. *A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOFFMAN, P. T.; NORBERG, K. Introduction. In: HOFFMAN, Philip T; NORBERG, Kathryn (eds.) *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. *The cost of rights*. New york: Norton & Company, 1999.
- HÜBSCHER, E.; SATTTLER, T.; WAGNER, M. Does Austerity Cause Polarization? *British Journal of Political Science*, p. 1–19, 14 abr. 2023.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- KUOSAMANEN, J. Uphill Battle: Deliberating Towards Human Rights-Compatible Public Budgets. In: AKANDE, D. et al. *Human Rights and 21st Century Challenges*. [s.l.] Oxford University Press, 2020. p. 247-265.
- LERNER, A. P. Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, v. 10, n. 1, p. 38-51, 1943. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40981939>. Acesso em 3 de novembro de 2023
- LESSA, R. G., Henrique. *Lula a sindicalistas: “Colocar pobre no orçamento e rico no imposto de renda”*. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/01/5067083-lula-a-sindicalistas-colocar-pobre-no-orcamento-e-rico-no-imposto-de-renda.html>>. Acesso em: 3 nov. 2023.
- MENDES, G. F.; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MITCHELL, B.; WRAY, L. R.; WATTS, M. *Macroeconomics*. 1. ed. Londres: Bloomsbury Academic, 2019.
- MURPHY, L.; NAGEL, T. *O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NINA, B. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Capítulo 3: Numerical Fiscal Rules: International Trends. Estados Unidos: International Monetary Fund, 2013.

OBBER, J. The Original Meaning of Democracy, *Constellations*, v.15, n.1, 2008.

OFFE, C. Participatory Inequality in the Austerity State: a supply side approach. In: SCHÄFER, Armin & STREECK, Wolfgang (Org.). *Politics in the age of austerity*. Cambridge: Polity Press, 2013.

OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Tradução de Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PIERSON, P. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. *Revue Française de Sociologie*, v. 43, n. 2, p. 369, abr. 2002.

SARLET, I. W. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. São Paulo: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. A. The Crisis of The Tax State. In: SWEDBERG, R. (Org.). *Joseph A. Schumpeter: The economics and sociology of capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1991. p. 99-140.

TAVARES, F. M. M. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. *Sociedade e Estado*, v. 34, n. 3, p. 835–865, ago. 2019

TAVARES, F. M. M.; SILVA, J. L. P. DA. NEOLIBERALISMO COMO AUTORITARISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DECLÍNIO DEMOCRÁTICO E PERECIMENTO CONSTITUCIONAL EM NOME DO MERCADO, DA ORDEM E DA FAMÍLIA: *Boletim Goiano de Geografia*, v. 41, n. 1, 18 nov. 2021.

SHAPIRO, I. The State of Democratic Theory. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen (eds). *Political Science: state of the discipline*. Nova Iorque: Norton and Company, 2001.

STREECK, W. *Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism*. Londres: VERSO, 2014.

TAVARES, F.; SILVA, G. A Ciência Política Brasileira Diante do Novo Regime Fiscal: Para uma Agenda de Pesquisas sobre Democracia e Austeridade. *Dados*, v. 63, n. 2, 2020.

TILLY, C. *Democracia*. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013.

TILLY, C. *Extraction and Democracy*. In: MARTIN, Issac Willian, et al.(Org.). *The new Fiscal Sociology: taxation in comparative and historical perspective*. New York: Cambridge University Press, 2009.

URBINATI, N. A Revolt against Intermediary Bodies. *Constellations*, v. 22, n. 4, p. 477–486, 30 out. 2015.

V-DEM – Varieties of Democracy. *Country Graph*. Disponível em: https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/. Acesso em 3 de novembro de 2023.

WALDRON, J. *Liberal Rights: Collected Papers 1981-1991*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WATTS, R. *Human rights budgeting*. [s.l.] The Scottish Parliament, 20 out. 2022. Disponível em: <<https://bprcdn.parliament.scot/published/2022/10/20/862a68a0-a6a9-46cd-9fdb-87cc7a877406/SB%2022-61.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2023.

WORLD POPULATION REVIEW. *2023 World Population by Country*. Disponível em: <<https://worldpopulationreview.com/>>. Acesso em 3 de novembro de 2023.

Francisco Mata Machado Tavares

Bacharel em Direito, mestre e doutor em Ciência Política pela UFMG. Atualmente, é professor da Faculdade de Direito da UFG e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da instituição.

Praça Universitária - Setor Leste Universitário, Goiânia - GO, 74605-220

E-mail: franciscotavares@ufg.br

Orcid: 0000-0002-3905-8141

David José Pereira Deccache

Mestre em Economia pela UFF e doutor em Economia pela UNB. Atualmente, é assessor técnico na área econômica de bancada na Câmara dos Deputados.

Palácio do Congresso Nacional - Praça dos Três Poderes - Brasília - DF - Brasil - CEP 70160-900, Anexo II, piso superior ala C, sala 116

E-mail: david.deccache@gmail.com

Orcid: 0000-0002-0425-6041

Recebido para publicação em outubro de 2023.
Aprovado para publicação em novembro de 2023.