



JOSÉ NARLYN NASCIMENTO

**IMPORTÂNCIA DO NOVO REGIME FISCAL PARA O EQUILÍBRIO
DAS CONTAS PÚBLICAS**

Análise do novo regime fiscal no contexto brasileiro

BRASÍLIA-DF

2018

JOSÉ NARLYN NASCIMENTO

**IMPORTÂNCIA DO NOVO REGIME FISCAL PARA O EQUILÍBRIO
DAS CONTAS PÚBLICAS**

Análise do novo regime fiscal no contexto brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial a obtenção do título de bacharel em Administração Pública pela Escola de Administração de Brasília – EAB/IDP.

Orientador: Prof. Ms. Bruno Magalhães D' Abadia.

BRASÍLIA-DF

2018

“Um passo à frente e você não está mais no mesmo lugar.”

Chico Science

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter orientado todos os meus passos nesta longa caminhada.

Agradeço aos meus avós, minha mãe e ao meu irmão pelo apoio, pela paciência e por concentrarem esforços para que eu conseguisse chegar até este momento de minha vida.

Agradeço à minha esposa Ana Livia e por extensão ao meu filho, João Pedro, pelo seu amor, pela força, motivação, paciência e apoio durante todos os momentos alegres e tristes. Essa vitória se deu pelo seu esforço junto a mim.

Agradeço ao Prof. Ms. Bruno, orientador dedicado e paciente, que me conduziu com a sua sabedoria ao alcance deste projeto.

Por fim, agradeço a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o resultado desse objetivo.

Resumo

Este trabalho busca de maneira exploratória demonstrar como estavam as contas públicas e a necessidade de uma ação controladora de gastos que resultou o Novo Regime Fiscal para o equilíbrio sustentável no longo prazo, também traz outras medidas que poderiam ser adotadas, uma vez que o orçamento se constitui peça importante para implementação de políticas públicas e manutenção das tarefas governamentais, incluídas nesse bojo as pastas da saúde e educação, áreas tão importantes para o desenvolvimento da nação. Para o seu alcance apresentarei os seguintes objetivos: expor e avaliar a necessidade desta medida; alguns modelos de Teto dos Gastos adotados no mundo; outras possíveis medidas que poderiam ser adotadas; e, analisar os impactos orçamentários e financeiros desta Emenda Constitucional nas áreas da educação e saúde. O método de pesquisa a ser utilizado é o qualitativo, sustentando-se em pesquisas bibliográficas e análise de documentos, mas também quantitativas (técnicas de coleta de dados). Com isso, tende a se buscar o entendimento da importância do teto dos gastos no Orçamento Geral da União (OGU) e também para o desempenho das funções institucionais.

Palavras-chave: Novo Regime Fiscal - Saúde - Educação.

Abstract

This paper explores how the public accounts were and the need for a controlling expenditure that resulted in the New Fiscal Regime for long-term sustainable balance, also brings other measures that could be adopted, since the constitutes an important piece for the implementation of public policies and maintenance of governmental tasks, including health and education folders, areas so important for the development of the nation. To achieve this, I will present the following objectives: to expose and evaluate the need for this measure; some models of Ceiling of the Expenses adopted in the world; other possible measures that could be adopted; and, analyze the budgetary and financial impacts of this Constitutional Amendment in the areas of education and health. The research method to be used is qualitative, based on bibliographic research and document analysis, but also quantitative (data collection techniques). With this, it tends to seek to understand the importance of the spending ceiling in the General Budget of the Union (OGU) and also for the performance of institutional functions.

Key words: New Tax Regime - Health - Education.

Lista de abreviaturas e siglas

ADCT Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CONOF/CD Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

CF/88 Constituição Federal de 1988

EC Emenda Constitucional

IES Instituições de Ensino Superior

IR Imposto de Renda

IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LOA Lei Orçamentária Anual

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC Ministério da Educação

MS Ministério da Saúde

NRF Novo Regime Fiscal

PEC Proposta de Emenda à Constituição

PIB Produto Interno Bruto

RCL Receita Corrente Líquida

RFB Receita Federal do Brasil

OGU Orçamento Geral da União

TCU Tribunal de Contas da União

Sumário

1. Método de pesquisa.....	9
2. Introdução.....	9
3. Tema.....	10
4. Problema de pesquisa	10
5. Objetivo geral	11
6. Objetivos Específicos.....	11
7. Justificativa	12
8. A crise da relação dívida/PIB, medida fiscal e impactos em algumas políticas públicas	12
9. A questão da Dívida Pública Brasileira	15
10. A Emenda Constitucional nº 95/2016 ou o Novo Regime Fiscal (NRF)	20
11. Alguns modelos de Teto dos Gastos adotados no mundo	23
12. Possíveis outras medidas de aplicação ao contexto brasileiro	26
13. Os possíveis efeitos na saúde e educação.....	36
14. Conclusão.....	47
15. Referências bibliográficas	49

1. Método de pesquisa

O método de pesquisa a ser utilizado é o qualitativo, sustentando-se também, em técnicas de coleta de dados de caráter quantitativo. O estudo será desenvolvido por meio de natureza explicativa, a partir dos seguintes procedimentos:

- Pesquisa/revisão bibliográfica - os conceitos analisados foram: “Entender o que era a PEC do Teto de Gastos, sua função primordial e outras possíveis medidas além desta”, “Compreender e entender possíveis efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas áreas em questão”; e
- Análise de documentos – a ser realizada em sites, revistas, jornais, livros, relatórios e também consulta de documentos legais (leis, regulamentos e normas técnicas) de natureza exploratória.

Além disso, será usada alguma técnica quantitativa, que envolve o levantamento e a análise de gráficos nos quais se possa mensurar, induzir e corroborar com as hipóteses.

2. Introdução

É buscado por diversos governos um melhor equilíbrio das contas nacionais por meio de diversos instrumentos, tais como: cortes ou restrições orçamentárias, bem como a propositura de leis que afetam as finanças públicas vide a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o recente novo regime fiscal (NRF) - Teto dos Gastos - instituído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, o qual alterou a Constituição Brasileira de 1988, visando a instituição da obrigação de que o crescimento da despesa primária do Orçamento Geral da União (OGU) se limite, em cada exercício financeiro, em termos nominais, à inflação apurada em período anterior de 12 meses.

Sabe-se que o Brasil passa por mais uma grande crise fiscal e os gastos do governo apresentam uma tendência explosiva em relação a tudo que é produzido internamente, assim se fez importante tomar uma decisão mais enérgica dentre tantas existentes.

Com isso, houve impactos em diversas pastas existentes no governo federal e duas delas (Saúde e Educação) já sofriam com limitações orçamentárias e financeiras, assim tiveram que se adaptar com ela no mesmo instante em que cada vez mais são demandados serviços pelos seus usuários causando o esforço de grandes dispêndios financeiros mesmo com a limitação do teto dos gastos.

Desta forma, este trabalho visa analisar o porquê desta decisão e também possíveis impactos nas ações da saúde e educação através de entendimentos já formulados em outros trabalhos sobre o tema, oficiais e acadêmicos.

Para isso, no primeiro momento haverá a exposição e avaliação, com base em gráficos e dados apresentados por órgãos oficiais da necessidade desta norma como forma de mostrar a gravidade que estava a projeção das contas públicas ao longo prazo e a razão da apresentação de uma medida tão drástica no momento em que o país se encontrava.

Já no segundo plano, procura-se apresentar um pouco de alguns outros modelos de Teto dos Gastos adotados no mundo para que se possa servir de parâmetro de entendimento da adotada pelo governo brasileiro.

Em terceiro busca-se apresentar algumas outras possíveis medidas que poderiam ser adotadas quanto ao controle da dívida ao longo prazo, tais como: aumento de tributos, instituição de uma nova faixa na tabela do imposto de renda (IR), revisão das renúncias fiscais e a reforma da previdência.

Finalmente, visamos analisar os efeitos orçamentários e financeiros desta Emenda Constitucional nas áreas da educação e saúde por meios trabalhos já realizados por outros autores. Resultando, deste modo, na identificação do propósito da EC nº 95/2016 e potenciais impactos nas áreas citadas.

3. Tema

Finanças Públicas, Orçamento Público, Política Fiscal e Crise Econômica no Brasil.

4. Problema de pesquisa

O problema crescente da dívida pública em relação ao PIB vem causando diversas implicações nas contas governamentais prejudicando os financiamentos das políticas públicas. Deste modo, o parlamento nacional com o apoio do Presidente da República aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016.

Porém, este NRF com vistas a obter resultados de longo prazo já apresenta efeitos imediatos, os quais podem ser observados, principalmente, nas pastas propostas por este trabalho.

Em vista disso, busca identificar a importância da NRF e os potenciais efeitos em pastas com atribuições historicamente relevantes para o desenvolvimento social do país. A pergunta que se quer responder é qual foi a importância da EC para o equilíbrio das contas públicas e os efeitos para o financiamento da saúde e da educação após a sua implementação.

5. Objetivo geral

Analisar a importância da EC nº 95/2016 para o contexto brasileiro e efeitos nas áreas da educação e saúde, visto que medidas como esta afetam de maneira profunda o funcionamento e a manutenção de políticas públicas do governo federal decorrentes de ajustes fiscais cada vez mais frequentes.

6. Objetivos Específicos

1. Expor e avaliar a necessidade da implementação desta norma;
2. Avaliar alguns modelos de Teto dos Gastos adotados no mundo;
3. Analisar outras possíveis medidas de aplicação no contexto em que foi posto; e
4. Analisar os impactos orçamentários e financeiros desta Emenda Constitucional nas áreas de estudo em questão.

7. Justificativa

Este trabalho tem o intuito de fornecer o entendimento da medida econômico-fiscal aplicada no contexto brasileiro e influências nas áreas da educação e saúde. Desta feita, a pesquisa visa contribuir para o desenvolvimento do debate teórico da Emenda Constitucional nº 95/2016 aplicado no Brasil e com reverberações a setores tão importantes para o desenvolvimento nacional e social.

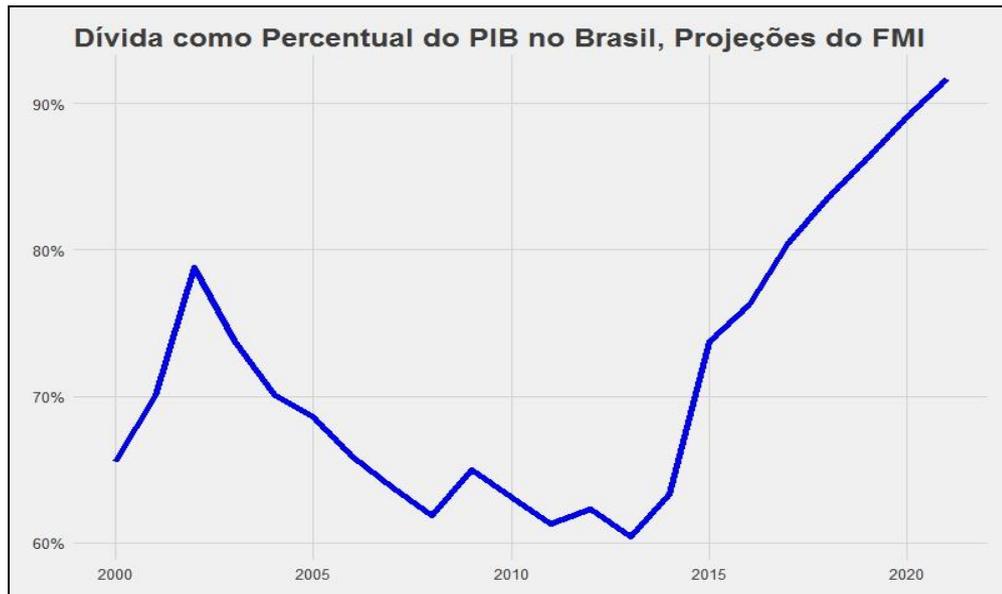
8. A crise da relação dívida/PIB, medida fiscal e impacto em algumas políticas públicas

O governo federal vinha gastando descontroladamente nos últimos anos, aumentando assim a sua dívida pública em relação ao produto interno bruto (PIB) mesmo após a implementação da LRF (LC nº 101/2000), conforme no trecho abaixo citado:

A situação brasileira é risco de insolvência, ou seja, de que o governo perca sua capacidade de financiar seus gastos futuros. Em sua base, está a deterioração do balanço do governo – chamado em economês de “superávit primário”. Desde o fim de 2014 o governo gasta mais em suas despesas correntes do que arrecada com tributos. Isso, somado à crise econômica, levou à explosão da dívida do governo (MARTINS, 2016).

Destarte, as dívidas constituídas estavam indo para um caminho sem volta, pois além do pagamento do principal (o valor adquirido depositado em conta) há os juros em relação a este valor, o qual estava consumindo valores significativos do PIB.

Segundo Uliano André Borges, em 2016, “a relação ao PIB nossa dívida já chega a 70,7% e ela crescerá mais até o final do ano”. Corroborando o que foi dito, o Fundo Monetário Internacional (FMI) projetou o seguinte gráfico em relação tendência explosiva da dívida brasileira em razão PIB.



Fonte: Blog de Roberto Ellery.

Percebe-se a necessidade de alguma medida imediata de suma importância para que haja o devido controle dessa trajetória na qual se fez com a apresentação da PEC 241/2016, posteriormente aprovada como a Emenda constitucional nº 95/2016 (Teto dos Gastos Públicos).

Também foram propostas pelo governo outras medidas com visões e impactos significativos de curto, médio e longo prazo, dentre elas: a elevação de tributos, a volta da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), reforma tributária, revisão das renúncias fiscais, renovação da desvinculação das receitas da união (DRU), a reforma da Previdência e outros. De acordo com o entendimento do Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), caso não houvesse uma medida fiscal mais pontual haveria as seguintes alternativas:

Na ausência de um ajuste fiscal pelo lado das despesas há duas alternativas possíveis:

1. Ajuste via receita (é uma opção política)

O aumento da carga tributária tem impactos sobre o potencial de crescimento da economia;

2. Inação (não deveria ser opção)

A trajetória da dívida pública tende a ser explosiva, podendo ter dois resultados (em prazo não muito longo);

Ajuste via inflação (dominância fiscal);

Calote na dívida pública.

A redução artificial dos juros não é uma solução (APPY, 2016, slide oito).

Caminhando para mais desafios, o país agora tem que se adequar com o novo regime fiscal e atender às necessidades proeminentes das várias pastas

(saúde, educação, desenvolvimento social, segurança, defesa e outros) que surgem no horizonte. Assim, é necessário haver o entendimento do contexto com a aplicação da norma diante das possibilidades de alternativas e como ficará o posicionamento nas áreas de saúde e educação diante das possíveis implicações em relação a questões orçamentárias.

A questão da saúde pública sempre foi fator de preocupação por parte da sociedade, como se faz realçar nos noticiários ultimamente pela escalada da necessidade de melhores atendimentos de baixa e alta complexidade vivida pelo Brasil e devido a este fato o governo federal terá de fornecer mais verbas para o Ministério da Saúde (MS). Mesmo, a área possuindo vinculações constitucionais, terá de fazer esforços já que a tendência após a implementação do NRF é de não haver aumento orçamentário e conseqüentemente disputar com outras pastas o cumprimento dos seus programas e da missão institucional.

Já o caso da educação - mesmo sendo uma pasta consolidada em diversos governos e de alto interesse por parte da sociedade bem como da mídia - que constantemente apresenta baixos índices de efetividade nos seus programas, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, prejudicando assim o desenvolvimento e manutenção de outros dos seus programas e projetos. No entanto, o fato agora pode se agravar, pois há uma limitação orçamentária imposta a todas as áreas do governo federal, então a educação também terá de disputar ainda mais recursos escassos com outras pastas federais.

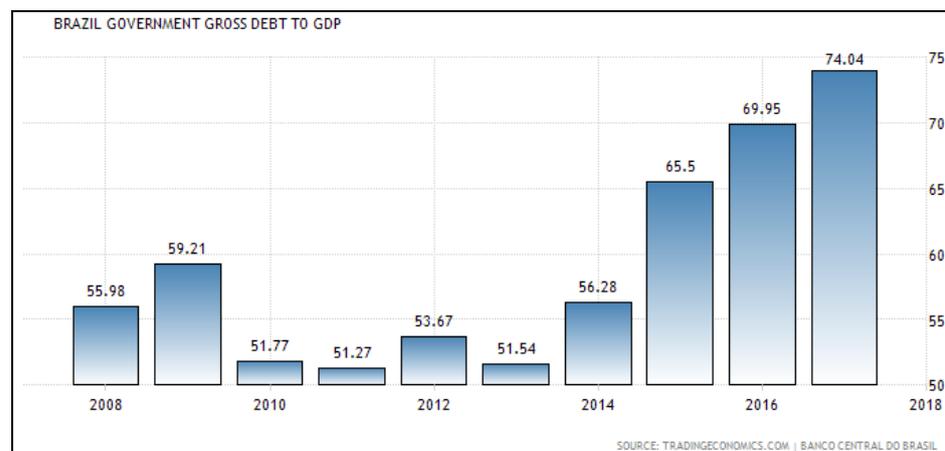
Desta maneira, é importante compreender os conceitos e papéis dessas áreas, em meio ao novo regime fiscal para refletirmos as suas possíveis limitações organizacionais mesmo quando são chamadas pela sociedade a atuarem e prestarem um serviço de qualidade.

Tendo em vista todo o novo contexto executado pelo novo regime fiscal e o desempenho das funções institucionais das diversas áreas federais, tenta-se mostrar a relevância do NRF no controle das contas públicas e os possíveis impactos dele nos gastos no orçamento geral da União (OGU) para essas duas pastas federais.

9. A questão da Dívida Pública Brasileira

A relação da dívida pública brasileira com o PIB é um instrumento importante de medição quanto à saúde das contas governamentais e ao seu nível de endividamento demonstrando que tem condições para honrar os pagamentos das dívidas perante aos seus credores e obter outros empréstimos por meio de melhores taxas de juros uma vez que a chance de insolvência parece pouca.

Nesse sentido, com o passar dos anos o governo vem acumulando a realização de empréstimos que poderá resultar em um déficit ou em um superávit. No entanto, em relação ao Brasil a combinação dívida/PIB, atualmente, apresenta trajetória crescente, principalmente em razão da tomada de mais empréstimos para cobrir os seguidos déficits primários apurados pelas contas do governo, os quais se agravaram de forma mais contundente de 2014 até 2017, conforme os gráficos abaixo.

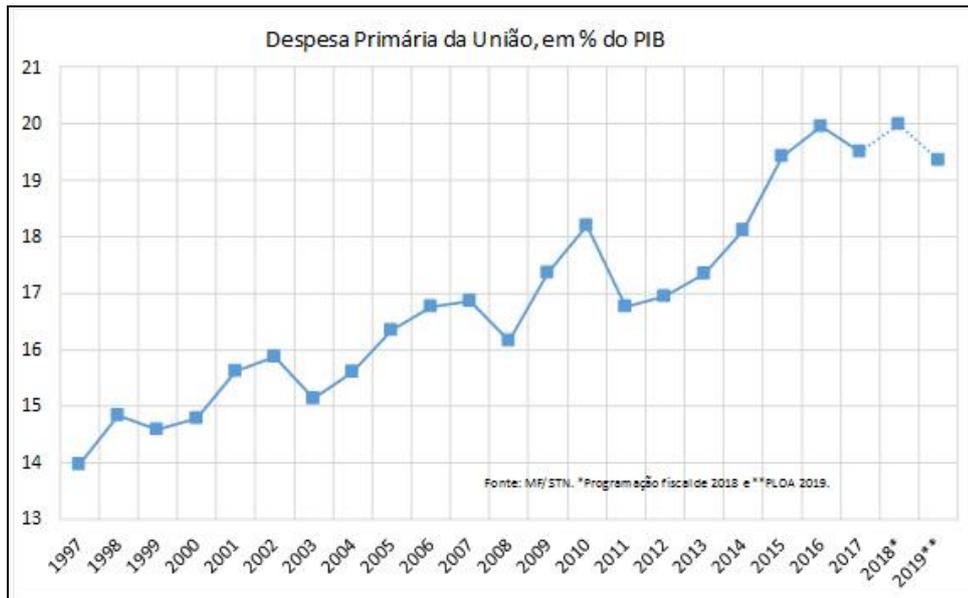


Fonte: Trading Economics / Banco Central do Brasil.



Mas em que consiste o déficit primário e o déficit nominal? O primeiro é toda arrecadação do governo, incluindo seus tributos, menos os seus gastos tirando desta contagem os juros das dívidas contraídas. Já no que se refere ao déficit nominal é a mesma ideia, porém incluindo os juros das dívidas. Esses índices são importantes, pois servem para medir a saúde financeira do governo e se está criando caixa em suas contas.

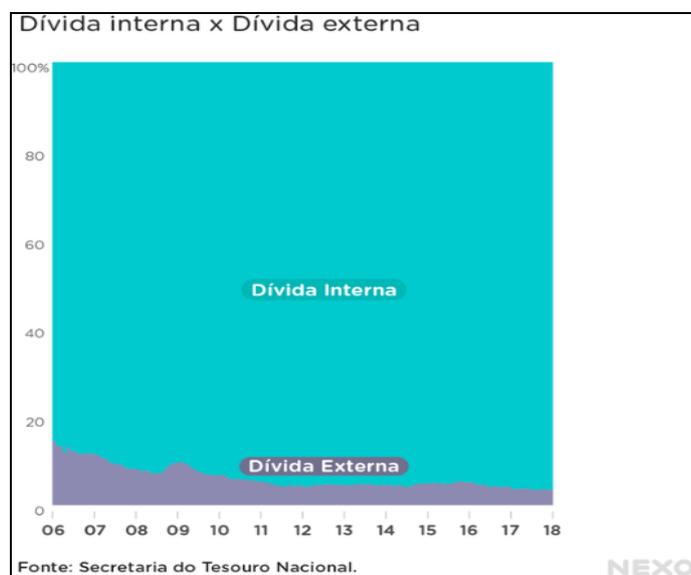
Do mesmo modo serve de parâmetro para entendimento do descontrole das contas governamentais a evolução da relação da Despesa Primária da União com o PIB, conforme imagem abaixo, a qual saiu de 14% em 1997 para 20% do PIB em 2016, demonstrando a trajetória crescente dos gastos do governo federal sem considerar o aumento dos juros da dívida. Isto identifica que o risco não só se apresenta no total da dívida pública, mas também nas obrigações adquiridas ano após ano dos diferentes governos fazendo com que se fosse necessária uma medida para reverter à situação.



Fonte: MF/STN. *Programação fiscal de 2018 e **PLOA 2019.

A composição da dívida, hoje, evidencia principalmente empréstimos internos em contrapartida dos externos como era de outrora. Em suma, a maioria da composição é de títulos do governo que são negociados no país em reais, e não em dívida externa como, por exemplo, via Fundo Monetário Internacional (FMI), geralmente atrelada ao dólar de acordo com o gráfico e as palavras dos autores a seguir:

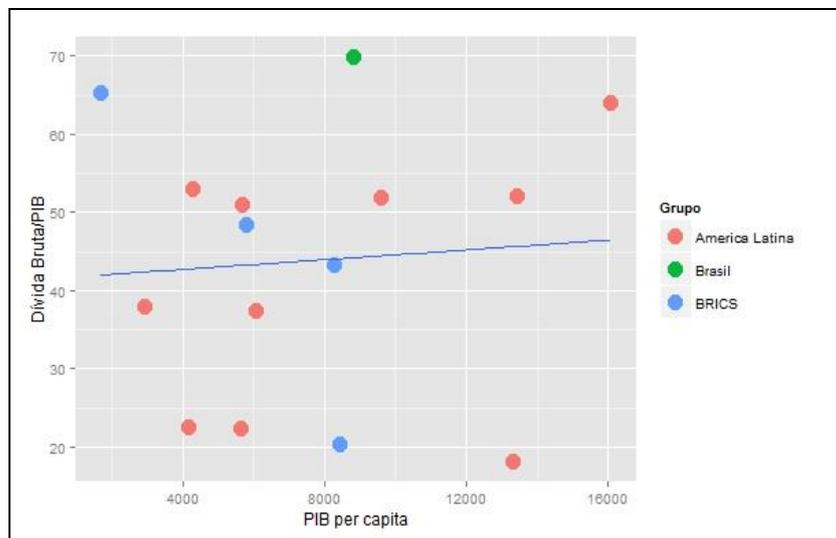
Grande vilã de crises que o país teve na década de 1980, a chamada dívida externa representa hoje uma parte pequena do total. A imensa maioria dos títulos do governo é negociada no Brasil, em reais. (CASTRO e ALMEIDA, 2018).



Costuma-se comparar nossa dívida em relação à de outros países, mas é necessário ter cuidado quanto estas comparações uma vez que se trata de países com diferentes perfis de dívida e também de atividade econômica.

A título de exemplo quando comparamos o Brasil em relação aos países mais desenvolvidos, os Estados Unidos e o Japão apresentaram no ano 2017 de acordo com o site *Trading Economics*, respectivamente, 105,4% e 253% de dívida em relação ao PIB. Deste modo, esses países apresentam alta taxa de endividamento público em relação ao PIB resultando a impressão que estamos em uma situação cômoda, porém pelas razões ditas anteriormente trata-se de um erro visto que essas nações possuem um alto nível de produtividade, desenvolvimento e credibilidade perante aos seus investidores.

No que tange ao cenário um pouco mais realista de contexto territorial (América Latina) e econômico (BRICS) o Brasil se mostra em uma posição ruim, identificado na imagem abaixo e com a tendência de agravamento das contas em razão dos seguidos déficits apresentados.



Fonte: Blog de Roberto Ellery.

Devido à grave crise econômica, política e fiscal, em ocorrência desde 2014, pioraram ainda mais a situação uma vez que a junção destes fatores causou muitas turbulências em diversos setores como emprego, renda, produtividade e outros.

A desaceleração econômica nacional se deu, inicialmente, devido à forte desaceleração da economia chinesa combinado à queda do preço das commodities

no mercado internacional. Portanto, houve a retração do crescimento do PIB que se dava na ordem 4% e caiu para menos de 2% nas palavras do Economista:

A taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira saiu da faixa de 4% ao ano para menos de 2% ao ano. Ao mesmo tempo, o setor público brasileiro abandona um superávit primário de 2,2% em 2012 e gera um déficit primário de 2,7% em 2016 (BARBOSA FILHO, 2017).

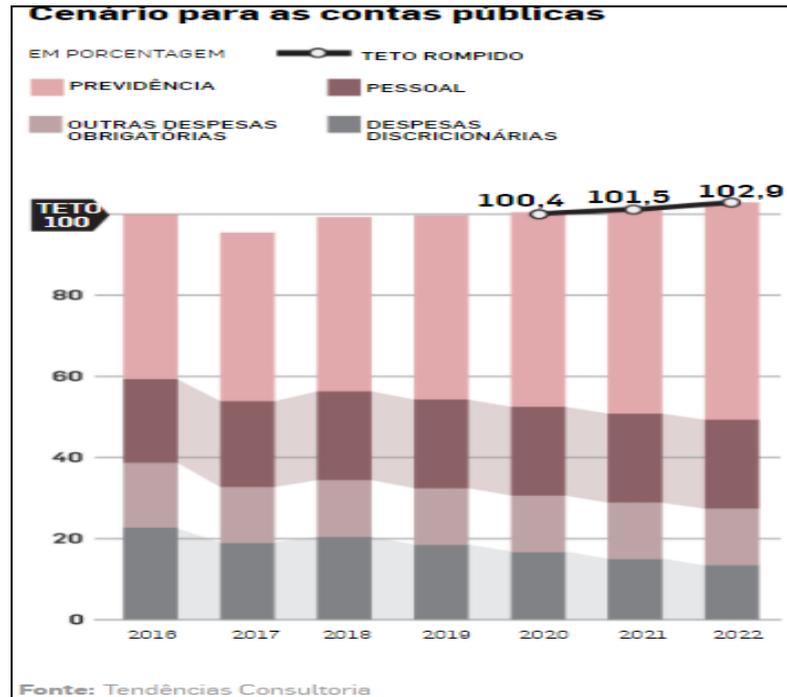
Outro fator apontado foi do campo político uma vez que o governo adotou uma série de políticas malsucedidas para com a condução da economia, pois concedeu inúmeros subsídios e aumento do gasto público com outras várias políticas públicas. Também colaborou com esse fenômeno a incerteza política vivida no momento posteriormente ocasionando o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

Por fim, com o alinhamento destes com a situação fiscal agravada pelos argumentos apresentados cria uma situação perfeita para o famoso calote ou a volta da terrível inflação galopante.

Diante deste cenário se fez importante que se tomasse alguma ação urgente pelo Congresso Nacional, dentre tantas medidas, foi proposta a PEC 241/55, a famosa PEC do Teto dos Gastos, sendo convertida posteriormente para Emenda Constitucional nº 95/2016.

O resultado desta conduta será visto ao longo dos anos porque foi pensada como uma forma de controle das despesas públicas que cresciam em ritmo superior ao da inflação acumulada no decorrer dos anos de acordo com as palavras do então Ministro da Fazenda – Henrique Meirelles: “Desde 1997, relembrou, temos crescimento 6% da despesa pública acima da inflação” (MEIRELLES, 2016 *apud* WATANABE; MÁXIMO, 2016).

Mesmo assim, a medida em questão sozinha não causa o efeito esperado à longo prazo visto que deverá ser combinada com outra grande reforma, no caso em questão, a reforma da previdência, pois esta área possui tendência de consumir numerosos recursos em questão de anos como ilustra a imagem abaixo.



10.A Emenda Constitucional nº 95/2016 ou o Novo Regime Fiscal (NRF)

O NRF foi adicionado no Ato das Disposições Transitórias (ADCT) possuindo força e rigidez constitucional diferentes de outras leis infraconstitucionais como a lei de responsabilidade fiscal (LRF). O NRF veio normatizar as relações do orçamento geral da união por um período de 20 (vinte) anos por meio de vários dispositivos de limites quanto aos gastos públicos.

A execução deste regime deverá ser observada por todos os entes da União - Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles zelar pela responsabilidade do atendimento do seu limite.

É entre os artigos 106 a 114 do ADCT, na Constituição Federal de 1988, que estabelece como se dará este feito e informando como será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total. Para isso, a sua entrada em vigor se deu em 2016, porém as regras começaram a valer a partir do orçamento para os gastos de 2017. Sendo o regime válido por 20 (vinte) anos, os efeitos dela valerão até 2036.

A atualização do orçamento compor-se-á conforme a inflação do ano de referência anterior, por exemplo, o de 2017 será o valor do orçamento de 2016 atualizado com a inflação calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) deste ano. Já para a educação e a saúde, o ano-base será o de 2017, com início de aplicação só em 2018.

Em relação a qualquer alteração da norma deverá ser proposta só no décimo ano de vigência sendo limitada à modificação do índice de correção anual.

Caso haja extrapolação nos limites dos gastos permitidos pelo teto de um poder há a previsão de que outro poder poderá compensar para que todos alcancem a meta estabelecida.

Caso necessite aumentar os investimentos em uma área, somente será possível, desde que sejam feitos cortes em outras e havendo desrespeito ao limite imposto pelas diretrizes da norma, sofrerá sanções no ano seguinte, como prescreve o Art. 109, da EC nº 95/2016:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

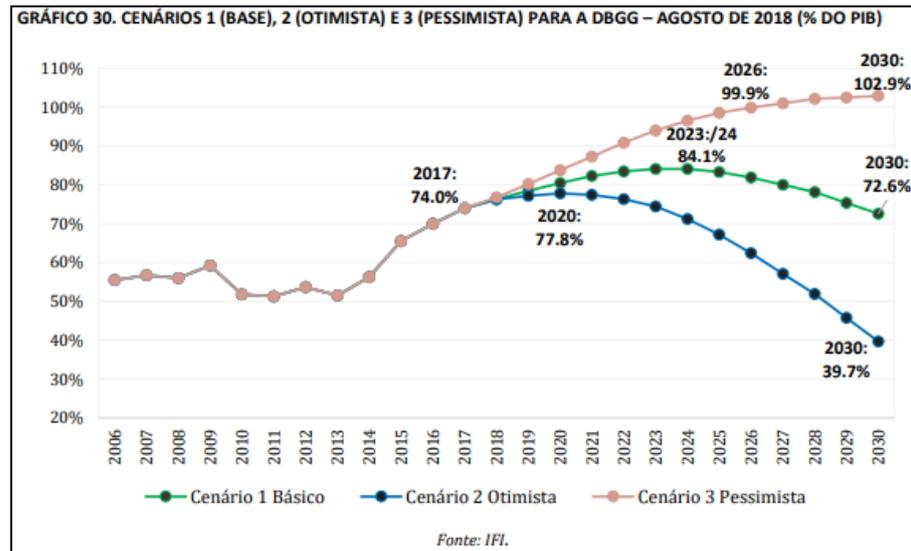
§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016).

Contudo, ficaram de fora da nova regra as transferências constitucionais a estados, DF e municípios, os créditos extraordinários, as complementações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, gastos da Justiça Eleitoral com eleições, e as despesas de capitalização de estatais não dependentes conforme o art. 107, § 6º, I a IV, da emenda em questão.

Em termos gerais o NRF é delimitado a todos os poderes da união para que haja um maior equilíbrio das contas e a cooperação mútua de todos, lembrando que até o momento a norma é de aplicação no âmbito federal não abarcando os entes subnacionais (estados, DF e municípios).

Mesmo após a entrada em vigor do NRF, dita como uma medida dura por muitos durante a sua tramitação no Congresso Nacional, a melhoria desta relação só se vislumbra ao longo prazo conforme apresentação abaixo de cenários possíveis realizada pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal.



11. Alguns modelos de Teto dos Gastos adotados no mundo

De acordo com a opinião de especialistas a regra implementada no Brasil possui um caráter mais rígido do que foi executado na maioria dos outros países, uma vez que possui um horizonte muito longo de vigência (vinte anos), prazo médio para que se possam realizar ajustes na norma (dez anos), ter força constitucional (emenda) e também quanto ao seu índice de atualização ser só o IPCA.

Ou seja, a PEC 241 não repete o regime adotado por nenhuma outra nação, tendo como principais diferenças o longo prazo (20 anos), a correção do teto de gastos apenas pela inflação e a inclusão da norma na Constituição. (MEDEIROS, 2016)

Para que se possa entender as razões dessas críticas é necessário entender o contexto sociocultural, econômico e territorial do Brasil em relação aos países que adotaram instrumentos parecidos para o mesmo fim (controle fiscal de suas contas).

Desde 1994, a Holanda adota o sistema de limite de gastos sendo válido por um período de quatro anos que envolvem quase todas as despesas e também o pagamento de juros da dívida pública. O governo faz uma previsão orçamentária com o apoio dos partidos da base para que possa cumprir a meta e poderá haver aumento de despesas caso seja comprovada a existência de recursos.

No caso da Suécia, desde 1997, estabeleceu um controle rígido igual ao do Brasil em relação às alterações dos limites e também quanto a não imposição

referente aos gastos com juros da dívida, porém com a validade de três anos da norma.

Já na Finlândia, foi estabelecido, em 2003, um regime fiscal baseado em um teto por quatro anos com a possibilidade de alterações mais flexíveis, porém não restringe o gasto com juros da dívida. Sendo o limite do aumento dos gastos cerca de 75% das despesas federais.

A Dinamarca impôs, em 1994, o aumento real (acima da inflação) dos gastos a 0,5% como forma de limita-los. Mais adiante, o governo viu a necessidade e modificou o índice em que foi elevado para 1% entre 2002 e 2005. Porém, em 2014, houve nova modificação que fez com que os limites fossem agora estabelecidos pelo parlamento a cada quatro anos e válidos para todos os seus entes (governo federal, estados e municípios).

Em relação à União Europeia como é composta por diversos países cada um adota normas com limites específicos, no entanto, no geral, limita-se o avanço das despesas com igual percentual de crescimento previsto para o PIB em médio prazo. Também na sua composição exclui as despesas com benefícios sociais específicos, quando amparado por um crescimento de receitas.

O Japão, mesmo possuindo uma grande dívida/PIB, conforme relatado em outro tópico, tentou implementar, em 2006, um limite nos seus gastos por meio de metas, porém foram abandonadas em 2009, devido à crise econômica. Assim, após a tentativa frustrada, houve um esforço a partir de 2011, para se coibir qualquer aumento nos gastos federais em curto espaço de tempo (de um ano para o outro), salvo exceções relacionadas ao pagamento da dívida pública.

Desta forma, percebe-se que há uma tentativa mundial para a contenção da expansão dos gastos públicos em relação ao PIB e esta tentativa não é recente como é o caso brasileiro. Todavia, entre os países apresentados e tanto outros demonstraram dificuldades em alcançar êxito neste quesito, salvo raras exceções como a Holanda que conseguiu diminuir a sua dívida durante um período conforme afirmação desenvolvida por Murilo Portugal em Audiência Pública na Câmara dos Deputados:

A Holanda instituiu o teto em 1994 e até 2007 foram obtidos os seguintes resultados: a relação dívida/PIB recuou de 77,7% para 46,8%; os gastos

com juros recuaram de 10,7% para 4,8% do PIB; e o desemprego caiu de 6,8% para 3,2% (PORTUGAL, 2016, slide 12).

Dentre os países que colaboraram ainda mais com esse rol podemos citar como exemplo a Bélgica que durante seis anos não deixou que os gastos do governo crescessem acima da inflação e resultou que a dívida/PIB perdesse 20 pontos percentuais, caindo de 138% em 1993 para 118% em 1998. Obstante, mesmo havendo a retirada da continuidade da medida esta permaneceu de maneira intrínseca no governo do país e em 2007 sua dívida já constava 87% do PIB.

Outro exemplo, agora no continente sul americano, é o Peru que em 2000 adotou regras fiscais para que pudesse ter acesso a crédito do FMI e assim implementou o ajuste em que poderia haver aumento real limitado a até 4%, como cita o autor abaixo. O regime perdurou por 13 anos ao invés de 15 anos do que foi previsto inicialmente em razão ter cumprido 30% em contrapartida dos 49% que era a meta. Entretanto, continuou com o regime e em 2013, a razão dívida/PIB estava na casa dos 20% e assim possibilitou um invejoso crescimento da economia do país no último triênio.

Para ficarmos no terreno da América do Sul, o Peru é o caso que mais se aproxima da proposta da PEC brasileira. Em 2000, o país começou a adotar regras fiscais depois de firmar um acordo com o FMI para ter acesso a crédito e sair do que parecia uma infundável crise. (CANER, 2016).

O que se apresentou em comum entre os diferentes tetos dos países citados foi à questão quanto à época de crise em que eles tiveram de flexibilizar a suas regras como no modelo holandês mesmo impondo um limite para os juros da dívida pública teve que a excluir do teto junto com algumas despesas de benefícios e programas sociais diante da crise econômica de 2008. Isto tende a demonstrar que o modelo brasileiro seguirá o mesmo caminho quanto à flexibilização de suas normas ou criar cláusulas de escape para que se possa ser feita uma melhor transição e a reagir de maneira mais volátil diante de situações de pressões internas (reforma da previdência) e externas (fatores econômicos – alta do dólar) como foram feitos em outros países de acordo com o trecho abaixo, pois o NRF pode ser considerado como rígido perante os casos apresentados pelos países que adotaram regras um pouco mais suaves.

Dos 26 países, oito têm cláusulas de escape pelas quais as regras podem ser descumpridas em casos de desastres naturais ou recessão econômica.

Nesses cenários, também se estabelece uma norma de transição para que os gastos voltem ao objetivo original. (BECK, 2016).

Há de se destacar que em grande parte dos países as suas normas referentes ao teto dos gastos se deram por meio de leis ordinárias ou de acordos políticos, como é o caso holandês. Já no Brasil foi inserida na via constitucional por meio do ADCT, tendo apenas como exemplos similares à Dinamarca, Geórgia e Singapura.

12. Possíveis outras medidas de aplicação ao contexto brasileiro

Para fazer frente ao contexto em que estava e ainda está inserido o país havia outras maneiras de cobrir os seguidos déficits do governo, mas a eficácia, a efetividade e os reflexos de cada uma na sociedade resultariam em diferentes frutos de longo ou curto prazo.

Com isso, será relatado de forma mais simples, entre tantas opções, algumas que abarcariam pontos desta crise fiscal uma vez que se trata de um problema complexo com várias causas estruturais necessitando assim de um diagnóstico e análise mais profunda.

1. Aumento de tributos.

A maioria dos governantes em época de crise tende a aumentar os tributos ou até criar e/ou recriar outros a depender de quem esteja no governo combinado com a sua popularidade e apoio no congresso, este tipo de medida pode não se mostrar viável no momento como foi o caso brasileiro com a tentativa da volta da CPMF conforme citação abaixo da autora.

Essa receita não é garantida: a CPMF ainda não foi aprovada e ministros de Temer já indicaram que sua receita não está prevista para este ano. No fim do ano passado, o governo Dilma enviou ao Congresso uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para recriar o imposto. A proposta era cobrar uma alíquota de 0,2% sobre todas as transações bancárias de pessoas físicas e empresas para cobrir as despesas da Previdência Social. A proposta para recriar o imposto não foi bem recebida por parlamentares, inclusive da base aliada ao governo Dilma. (LAPORTA, 2016).

O tributo não é o mesmo que imposto ou vice-versa como é usualmente usado nos meios de comunicação quando é informada a população que haverá o aumento desses. O tributo no direito tributário (gênero) é composto por impostos, taxas e contribuições, não obstante, o governo possui várias de formas de onerar sem causar o aumento de imposto como foi o caso do aumento da alíquota da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Combustíveis em 2017.

Quadro: Novas alíquotas *Ad rem* (alíquotas específicas) PIS/Cofins – Combustíveis

Combustível	2017 (julho)		
	Alíquotas atuais*	Novas alíquotas*	Arrecadação adicional estimada (R\$ milhões)
PIS/Cofins – Gasolina	0,3816	0,7925	5.191,61
PIS/Cofins – Diesel	0,2480	0,4615	3.962,40
PIS/Cofins – Etanol produtor	0,1200	0,1309	114,90
PIS/Cofins – Etanol distribuidor	0,0000	0,1964	1.152,24
Total			10.421,15

*centavos por litro

Fonte: Portal G1.

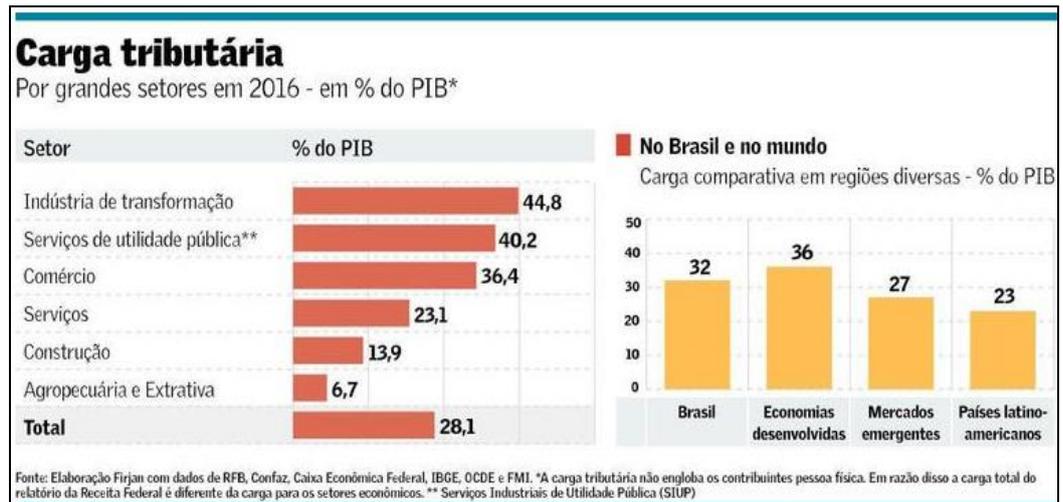
Considerando que qualquer aumento repercute em outras áreas (transporte, alimentação, serviços e outros) temos o caso da CIDE combustível que gerou várias críticas no setor empresariado conforme os trechos abaixo, culminando em menos espaço para outros aumentos como pretendia o governo para cobrir rombo dos gastos públicos.

Ministro, aumentar imposto não vai resolver a crise. (...) Todos sabem que o caminho correto é cortar gastos, aumentar a eficiência e reduzir o desperdício” Fiesp em comunicado oficial (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP, 2017).

A elevação dos tributos drena recursos do setor privado para o setor público. Provoca o aumento dos custos das empresas e reduz o poder de compra das famílias, o que prejudica o crescimento da economia (ANDRADE, PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI, 2017).

Colaborando ainda mais sobre esta questão é que a carga tributária do Brasil já é considerada muito alta e mal distribuída de acordo com as palavras do Prof. Afonso (2017): “O Brasil é uma referência de carga tributária muito alta entre os emergentes, mas muito mal distribuída”.

Sobre esta declaração, a comparação do Brasil com os outros países da América Latina - em sua maioria países considerados em desenvolvimento - e de nações mais ricas ditas como já desenvolvidas, temos o seguinte gráfico:



Fonte: Watanabe - Indústria de transformação tem maior carga tributária.

Assim é preciso pensar sobre qualquer aumento de tributos, uma vez que essas informações nos mostram que tributamos mais ou menos igual aos países mais ricos, contudo os serviços públicos que são oferecidos por estes se mostram superiores aos nossos.

Da mesma forma a reforma tributária torna-se cada vez mais urgente, agravada pelo fato de que os demais países caminham para a redução da carga tributária. Mesmo regionalmente, diz Mercês, o volume de impostos do Brasil é muito maior. A carga tributária dos mercados emergentes, aponta Mercês, é de 27%, contra 32% da total brasileira. Nos países latino-americanos, é de 23%. "O Brasil tem uma carga maior e não há contrapartida em termos de serviços oferecidos (MERCÊS, 2018).

Igualmente haveria de entender que este tipo de medida não agrada a sociedade que arca com a maioria dos tributos, principalmente no consumo. Tal ação também resultaria em insatisfações nos setores empresariais que não receberiam positivamente atitudes como esta. Como foi o esforço da volta da CPMF no governo Dilma, em 2015, o que gerou uma reação por parte da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) por meio de campanhas nas quais utilizavam os dizeres: "Não vou pagar o pato".

A Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) materializou a insatisfação usando um pato inflável gigante, que se tornou um dos símbolos dos atos. Na qualidade de representante de alguns dos maiores empresários do país, o presidente da Fiesp, Paulo Skaf, lançou a campanha "não vou pagar o pato" - uma referência a um possível aumento de impostos - e tornou-se um porta-voz de peso na defesa do impeachment de Dilma. (VENTURINI, 2017).

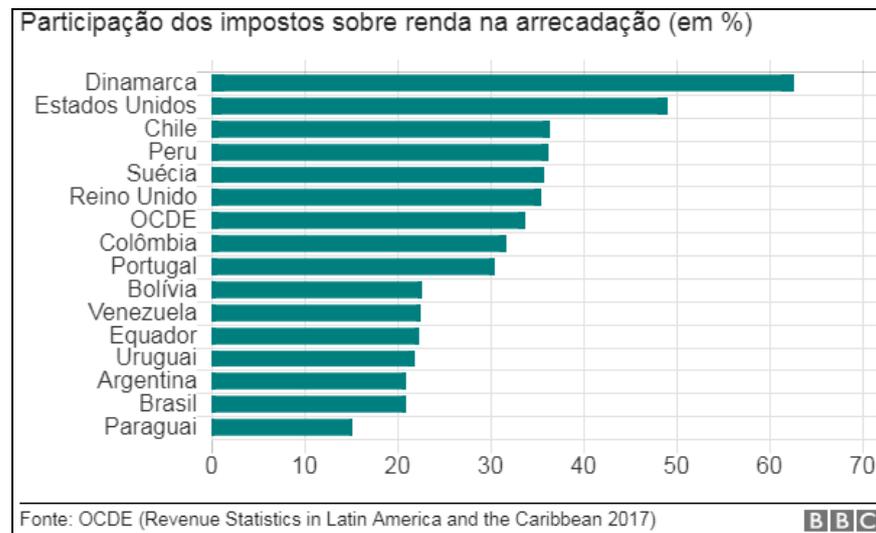
Diante do que foi exposto, nos leva a crer que o aumento de tributos é um ato não concebível no cenário brasileiro e sim de acordo com a opinião de especialista uma reforma tributária seria necessária.

2. Instituição de nova faixa na tabela do Imposto de Renda (IR).

Este item não se trata de uma medida propriamente dita para o combate a crise fiscal, mais uma forma de aumentar a arrecadação para o governo diante de tantas frustrações de receitas durante a crise, no qual poderia fazer caixa para pagamento dos gastos.

O Brasil é conhecido mundialmente por ter entre os países baixa alíquota que taxa os rendimentos, lucros e ganho de capital, por consequência perde muitos recursos que poderiam ser de extrema ajuda em períodos difíceis, além de incentivar uma forma de tributação mais perversa de acordo com a seguinte colaboração realizada pela autora.

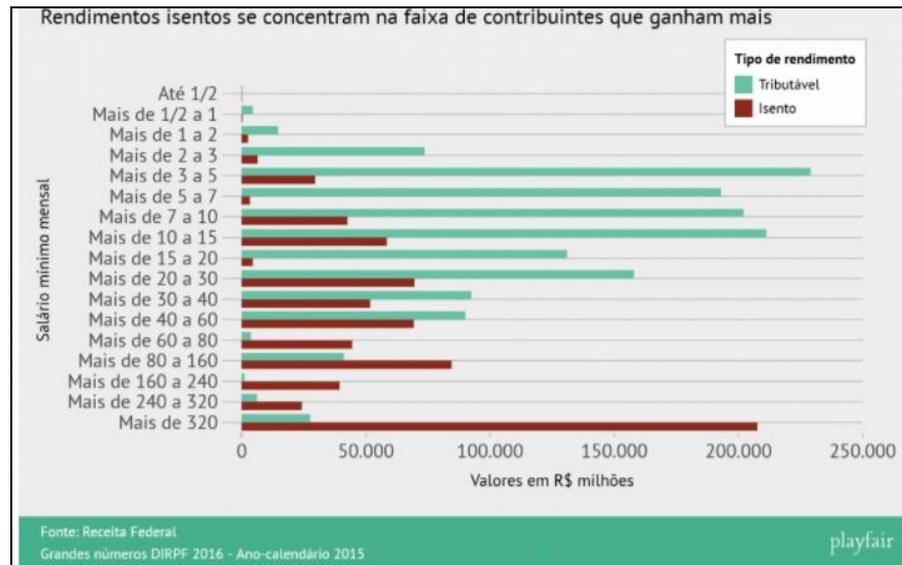
Os impostos sobre renda, lucro e ganho de capital – que são tidos como progressivos, por tirarem mais de quem ganha mais – respondem por “apenas” 20% da carga tributária brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, eles são responsáveis por praticamente metade do total arrecadado. (LIMA, 2017).



De acordo com o levantamento apresentado pela empresa multinacional KPMG o país apresenta índice muito abaixo de países parecidos quanto ao desenvolvimento econômico.

A alíquota máxima brasileira é mais baixa do que a de países com nível de desenvolvimento semelhante, como Índia (35,54%), Argentina (35%) e África do Sul (45%), mostra levantamento da KPMG com dados de 2017. Os suecos com maior renda chegam a pagar 61,85% ao fisco, maior percentual da lista de 135 países (MOTA, 2018).

A forma de cobrança adotada no país favorece a concentração de renda cada vez mais para os mais ricos que possuem renda mais alta e a tributação não é na mesma proporcionalidade, isenta a tributação para pessoa física quando os lucros e dividendos são recebidos pelo titular ou por dependentes na distribuição de seus lucros e também beneficia o fenômeno da “*pejotização*”.



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Assim como foi dito em relação ao aumento de tributos, a questão da instituição de uma nova faixa no IR para que haja uma tributação mais justa alcançando os que podem contribuir com mais se mostrou inviável a ser aplicado diante da crise fiscal por diversos motivos, sejam políticos ou econômicos. No entanto, esta se mostra necessária para o bom controle das contas públicas e da justiça fiscal, sendo relevante adotar um conjunto de procedimentos que visem a ajustar ou criar outra alíquota para os grandes ganhos e a revisão quanto à contribuição de pessoa física sobre os lucros e dividendos para que o estado possa cumprir o seu papel de fomentar políticas públicas.

3. Renúncias fiscais.

A questão das renúncias fiscais impacta significativamente o OGU em épocas de crise, assim é necessário analisar e pesar se todas elas realmente estão

cumprindo o seu papel a que foram concedidas, visto que há inúmeros tipos, tais como as renúncias tributárias, benefícios financeiros e creditícios.

Estima-se que, em 2017, foram concedidas renúncias fiscais na casa dos R\$ 406 bilhões (R\$ 284 bi de renúncias tributárias e R\$ 121,13 bi de benefícios financeiros e creditícios) como informa o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Receita Federal do Brasil (RFB), de forma a superar até os gastos com saúde e educação:

As chamadas renúncias tributárias, ou seja, a perda de arrecadação que o governo registra ao reduzir tributos com caráter "compensatório" ou "incentivador" para setores da economia e regiões do país, estão estimadas em R\$ 284 bilhões neste ano (MARTELLO, 2017).

Juntamente com os benefícios financeiros e creditícios (R\$ 121,13 bilhões), os valores totais estão projetados em R\$ 406 bilhões para este ano, com alta de 7,4% frente ao ano de 2016 (R\$ 378 bilhões). Os números são da Receita Federal e do Tribunal de Contas da União (TCU) (MARTELLO, 2017).

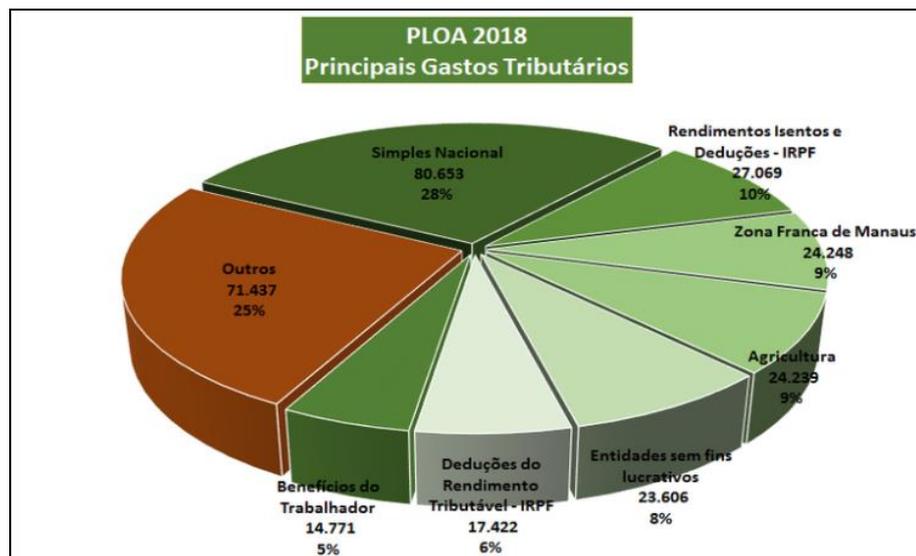
O valor concedido em benefícios tributários e financeiros neste ano supera todas as despesas com saúde e educação (sem contar pessoal), Bolsa Família, benefícios de prestação continuada (BPC), seguro-desemprego, abono salarial, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Fundeb e Fies, que, juntos, estão estimados em R\$ 317,44 bilhões para todo ano de 2017 (MARTELLO, 2017).

Diversos setores beneficiados visam manter as concessões cedidas tentando se justificar por diversos motivos, temos como exemplo as micro e pequenas empresas que garantiram, em 2017, por meio do programa Simples Nacional a fatia de R\$ 82,99 bilhões de reais.

Para este ano, temos previsão na ordem de R\$ 283 bilhões quase semelhante ao do ano anterior de renúncias fiscais. Informação retirada do site da Receita Federal como gastos tributários (medidas de desonerações do governo) e os respectivos consumidores destas renúncias.

GASTOS TRIBUTÁRIOS - PROJEÇÕES PLOA 2018 - CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTO				
VALORES NOMINAIS E PERCENTUAIS				
TRIBUTOS	VALOR	PART. %		
		PIB	ARRECAÇÃO	GASTOS TRIBUTÁRIOS
Imposto sobre Importação - II	2.741.549.358	0,04	0,20	0,97
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	45.312.663.698	0,63	3,31	15,99
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	46.422.260.672	0,65	3,39	16,38
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	9.724.320.635	0,14	0,71	3,43
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	22.387.779.619	0,31	1,63	7,90
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	3.570.774.547	0,05	0,26	1,26
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	2.599.999.358	0,04	0,19	0,92
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	43.790.193	0,00	0,00	0,02
Contribuição Social para o PIS-PASEP	12.768.217.711	0,18	0,93	4,50
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	11.210.313.829	0,16	0,82	3,95
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	65.062.004.501	0,91	4,75	22,95
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	872.834	0,00	0,00	0,00
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.253.700.158	0,02	0,09	0,44
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0	0,00	0,00	0,00
Contribuição para a Previdência Social	60.348.542.265	0,85	4,41	21,29
TOTAL	283.446.729.378	3,97	20,70	100,00
ARRECAÇÃO	1.369.295.935.136	19,18	100,00	
PIB	7.137.887.507.897	100,00		

Fonte: Receita Federal do Brasil

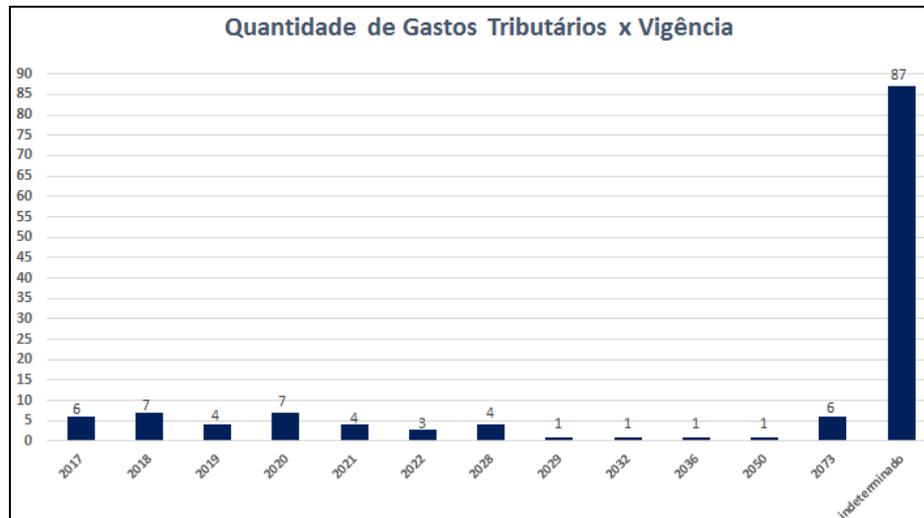


Fonte: Receita Federal do Brasil

Deste modo, deveria haver um debate quanto a não extensão de alguns desses benefícios visto que daria uma maior folga para as contas do governo, pois de acordo com o secretário geral da Receita Federal, Jorge Rachid, deveria haver um maior controle e um limite para os gastos tributários.

Para ele, o gasto ideal estaria na casa dos R\$ 130 bilhões a R\$ 140 bilhões ao ano, nível máximo que foi praticado no Brasil nos anos anteriores a 2008. O secretário reforçou que o padrão internacional é de um gasto tributário em torno de 10% da arrecadação anual e defendeu que o Brasil caminhe nessa direção. Em 2017, a arrecadação federal somou R\$ R\$ 1,34 trilhão. Ou seja, os R\$ 270 bilhões de renúncias representaram cerca de 20% das receitas do governo (GRANER apud RACHID, 2018).

É preocupante a quantidade desses gastos, em um momento de crise, visto que as suas vigências possuem muitos prazos indeterminados para expirar como identifica a Receita Federal em gráfico deste ano.



Fonte: Receita Federal do Brasil

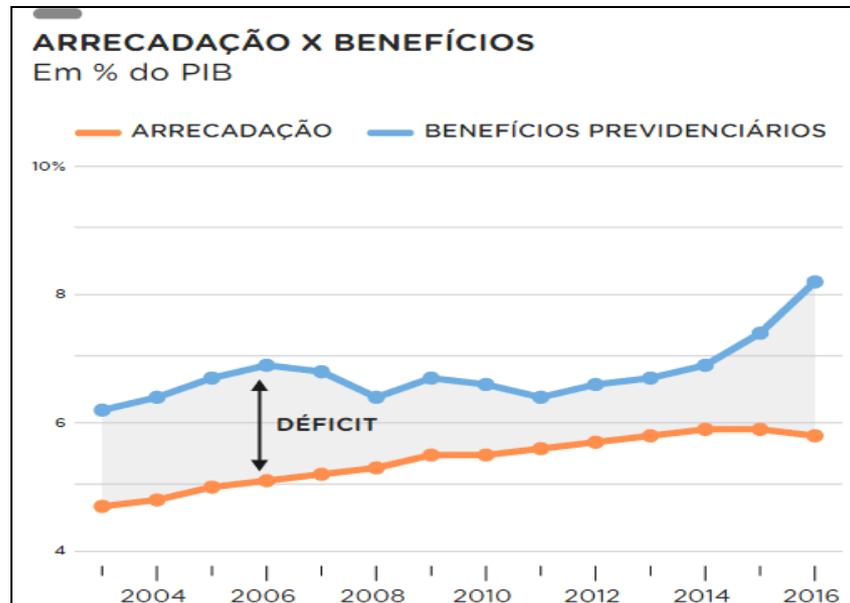
A revisão e análise mais criteriosa das renúncias fiscais poderiam ajudar o país atravessar com melhor desenvoltura o contexto de seguidos déficits apresentados nas contas governamentais colaborando para a melhora da economia e favorecendo a sociedade com a retomada do crescimento. Nesse sentido, o Instituto Fiscal Independente do Senado Federal colaborou com um trecho do seu relatório citado pelo Jornalista Fabio Graner:

Nessa semana, a Instituição Fiscal Independente (IFI) em seu relatório de acompanhamento fiscal também tratou do tema e destacou que o montante de gasto tributário "poderia ter sido utilizado alternativamente para elevar em 4,1% do PIB as despesas públicas (consumo, investimento, amortização de dívida, etc.) aprovadas no Orçamento Federal". O texto diz que também poderia, alternativamente, com a diminuição dessas renúncias ocorrer um alívio "na carga tributária suportada pelos que não são beneficiados pelos gastos tributários" (GRANER apud IFI, 2018).

4. Reforma da Previdência.

Outra medida que se torna preeminente e poderia já ter sido implementada antes mesmo do teto dos gastos é a questão da previdência, pois como foi tocado em alguns dos tópicos anteriores cada ano que passa ela consome

enormes valores do orçamento público e percentuais do PIB de acordo com o gráfico abaixo.



Fonte: Mariani, Ostetti e Almeida.

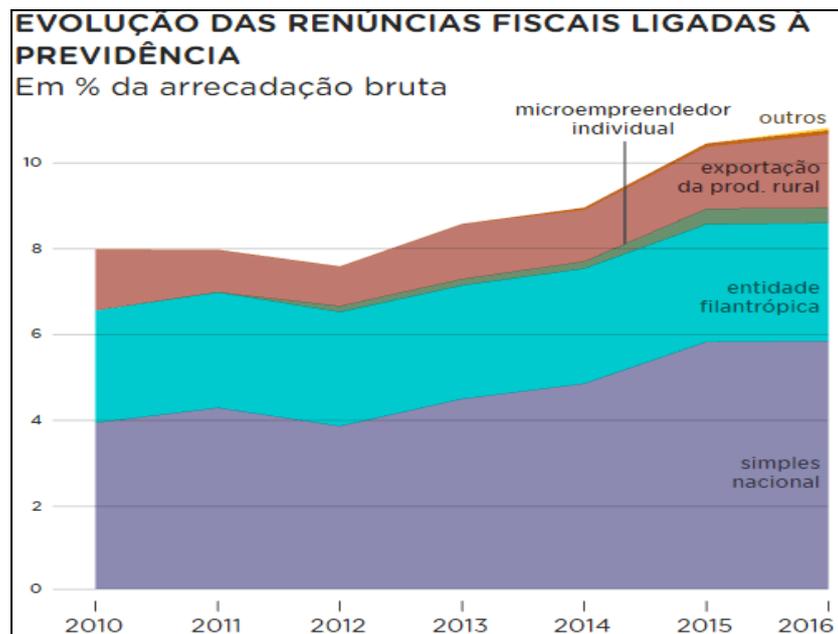
Também é sabido que há o aumento da longevidade da população brasileira, assim a estrutura da previdência não suporta mais a lógica que está em vigor no momento, o que é gasto em previdência no país corresponde ao que é realizado por países com grandes índices de pessoas idosas (ex.: Japão e França).

Atualmente, o nosso sistema conta com três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC), mas a problemática se foca nos dois primeiros uma vez que se tratam de sistemas de repartição solidária diferente do último que possui a ideia de capitalização. Nas palavras da revista âmbito jurídico as diferenças entre os regimes se resumem assim:

A diferença entre esses dois regimes é que o de repartição traz como característica principal a solidariedade entre os segurados do sistema, ou seja, os segurados na ativa contribuem para o pagamento dos benefícios do grupo de segurados em inatividade. Quando aqueles segurados da ativa chegarem à inatividade, novos segurados da ativa estarão contribuindo e arcando com o pagamento destes benefícios e assim por diante.

Já o regime de capitalização tem como característica principal a individualidade. Cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, estabelecendo desta forma uma correspondência entre o custeio e o benefício de cada um (REVISTA ÂMBITO JURÍDICO, 2008).

Para completar o quadro, dentro do RGPS e RPPS temos outras formas para que se possa ter a condição de se aposentar além da idade, que a depender do caso pode agravar ainda mais as contas nacionais. Colabora também para agravamento do déficit, a questão dos benefícios assistencialistas e principalmente do aumento das renúncias fiscais atribuída a esta área (ex.: Simples Nacional, Microempreendedor individual e entre outros) conforme pode se ver abaixo.



Fonte: Mariani, Ostetti e Almeida.

Desta forma, a reforma da previdência poderia ter sido a primeira medida a ser adotada para conter e sanear o avanço dos gastos públicos já que possui uma tendência explosiva e é fator de grande risco ao país.

A sua execução se dá de tal importância que sem ela o NRF não se sustenta sozinho, possivelmente, sendo pauta do próximo governo com apoio do Congresso Nacional. Nesse entendimento, vários especialistas relatam as mesmas opiniões com relação à situação, diz o autor abaixo.

“A medida pode ser dura, mas pelo menos cumpre seu objetivo. O teto não está lá por acaso, ele foi aprovado para forçar uma segunda rodada de reformas. E, quando se olha os números, a necessidade de se reformar a Previdência salta aos olhos de todo mundo”, diz Klein.

Para o professor da PUC-Rio José Marcio Camargo, o teto de gastos é importante por funcionar como um alarme de incêndio que vai garantir a aprovação de uma reforma da Previdência no próximo governo. “Daqui a

duas décadas, 100% do Orçamento terá de ir para a Previdência. A população vai acabar percebendo que é insustentável. (GAVRAS, 2018).

13. Os possíveis efeitos na saúde e educação

A partir de agora será mostrado os possíveis impactos do NRF nas áreas da saúde e educação, pois ajustes fiscais sempre impactam no orçamento e consequentemente nas ações de muitas pastas.

- Saúde

É inegável que a questão da política pública da saúde seja importante para muitos países, pois é ela que garante que a população tenha plenas condições de se manter livre de doenças. Para isso, a CF/88 previa formas de destinação mínima de recursos de maneira vinculada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para aplicação na área.

No seu art. 198 combinado com art. 77 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), a CF tratou que a base de cálculo destinada às ações e serviços públicos de saúde (ASPS) seria aplicada os percentuais de acordo com cada ente da seguinte maneira: União – empenho e execução de pelo menos 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro; Estados - destinariam no mínimo 12% da arrecadação de impostos de sua competência e das transferências constitucionais feitas pela União, deduzidas as parcelas destinadas aos respectivos municípios; Municípios - aplicariam pelo menos 15% da arrecadação dos impostos da sua competência e das transferências constitucionais feitas pela União e estados aos municípios; DF - destinação de 12% ou 15% do valor arrecadado, de acordo com a origem legal do imposto, se estadual ou municipal.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos

derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

[...]

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Em 2015, houve um intenso debate, no parlamento nacional, sobre a maneira de como era realizada a liberalização de mais orçamento público por meio das emendas parlamentares com o Poder Executivo resultando por fim na Emenda Constitucional nº 86/2015 que criou o chamado “Orçamento Impositivo”. Esta medida favoreceu ainda mais o aumento das destinações de recursos para a área da saúde uma vez que orientou o dispêndio de recursos no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) para emendas nas quais ficaria condicionada a aplicação da metade nas ações e serviços públicos de saúde. A norma também normatizou pisos orçamentários de maneira gradativa a serem aplicados na área mostrado no texto abaixo:

“Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:

I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal”. (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015).

No entanto, diante das novas regras impostas pelo NRF passou-se a vigorar outras fórmulas de cálculo do piso de gastos para saúde e educação conforme trecho abaixo.

"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."

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística, 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 a lei orçamentária. (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016).

Assim na opinião de especialistas este regime irá ocasionar a perda de orçamento para o custeio e na melhoria do atendimento nas ações e serviços públicos de saúde uma vez que irá manter praticamente congelado os valores destinados ao longo dos anos, em contrapartida ao que era previsto na CF com emenda constitucional nº 29/2000 e posteriormente com as atualizações da EC nº 86/2015. Dado que a regra da EC nº 29/00 previa que o orçamento federal do SUS fosse corrigido pela variação nominal do PIB consoante passagem abaixo, já a EC nº 86/2015 normatizou pisos e aplicações mínimas conforme trecho destacado acima e por fim a regra proposta pelo NRF incorpora apenas a correção pela inflação, desconsiderando a incorporação das taxas de crescimento da economia ao gasto com saúde reduzindo desta forma a participação desse gasto no PIB.

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:" (AC)

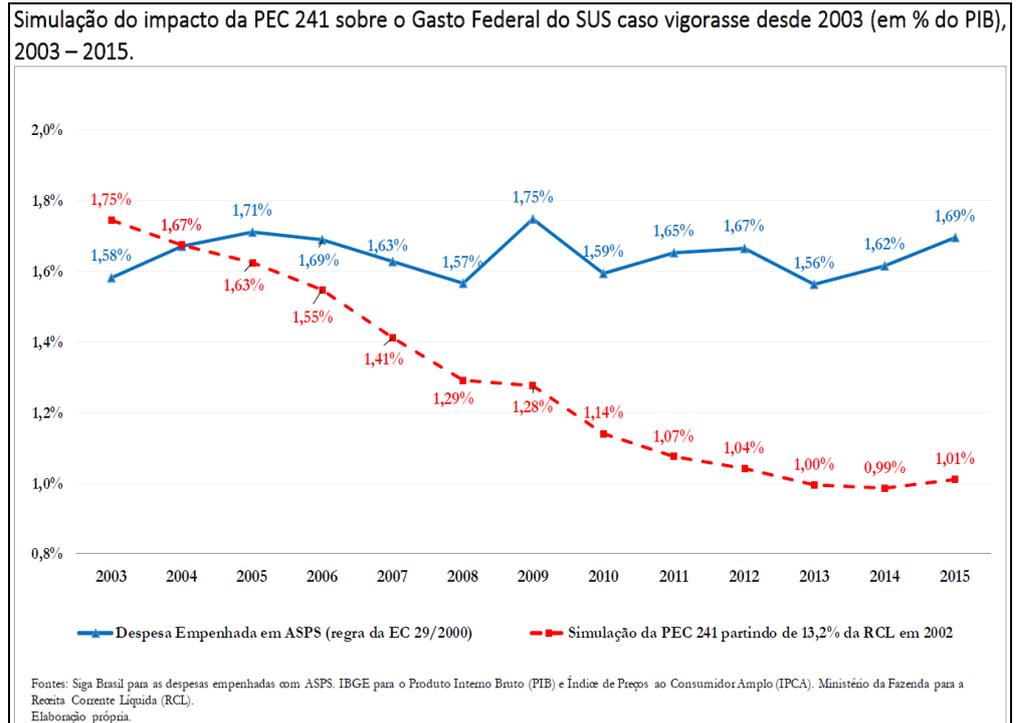
"I – no caso da União:" (AC)

"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;" (AC)

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;" (AC). (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000).

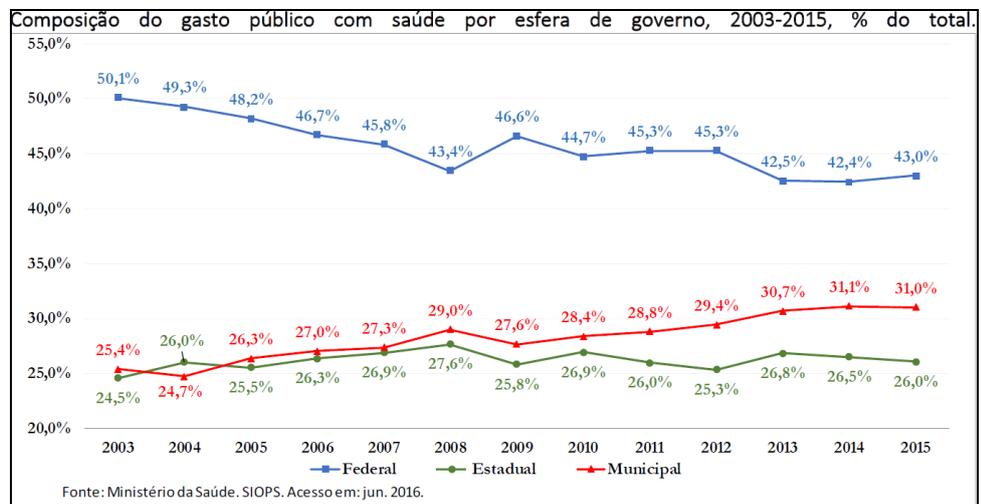
No período pós EC 29, a vinculação das despesas ao crescimento do PIB garantiu certa estabilização ao financiamento federal do SUS, mas com as despesas limitadas ao piso constitucional (Piola et al, 2013) e com elevada inscrição de despesas como restos a pagar (VIEIRA; BENEVIDES, 2016, pág. 8, 2016).

Para se ter a noção do impacto, foi elaborado no ano de 2016 antes da promulgação do NRF pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) uma nota técnica sobre os possíveis impactos no financiamento do sistema único de saúde (SUS) no qual foi gerado o seguinte gráfico que mostra o impacto se a regra valesse desde 2003.



Fonte: IPEA.

Diante deste cenário, mesmo possuindo um piso diferentemente previsto pelo NRF em relação a outras áreas federais (Defesa, Justiça e entre outros), mostra-se a dificuldade e o enorme desafio que os gestores terão de enfrentar nos próximos anos visto que terão de brigar por mais recursos com as outras áreas federais e além de pactuar novas relações com os demais entes federados já que o gasto com a saúde se dá por meio de iniciativas compartilhadas para uma melhor prestação dos serviços de acordo com a complexidade da situação. Para obter melhor visualização dos gastos com a saúde pelos entes temos a imagem seguinte.



Fonte: IPEA.

Isto demonstra que o NRF mesmo valendo só para o âmbito federal tende a impactar fortemente os gastos públicos também nas contas dos demais entes, pois para a união cumprir as novas regras terá que fazer escolhas orçamentárias limitando assim o repasse financeiro.

Outra crítica dos especialistas é que a nova regra não visualiza as taxas de crescimento econômico bem como as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), podendo levar ao sucateamento das políticas sociais pondo em risco projeto constituinte de um Estado de Bem-Estar Social. De fato, as novas regras fiscais irão impelir maiores esforços para a concretude da política pública da saúde no Brasil e seus maiores efeitos só serão sentidos e mais bem avaliados no decorrer dos anos de sua execução.

- Educação

Por se tratar de uma área de extrema importância para o desenvolvimento do país e não poderia permanecer à mercê dos juízos políticos que assumiriam ao poder, a educação goza também de financiamento próprio instituído diretamente pela CF/88 tais como: o mínimo aplicável reservado da arrecadação no art. 212 e o art. 60 (ADCT) no qual trabalha o assunto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Há também a Lei nº 12.351/2012 (Fundo Social) que destina parte dos recursos arrecadados por *royalties*, no entanto, está suspensa a sua eficácia por decisão judicial perante o Supremo Tribunal Federal.

Assim o financiamento da área foi regulado, principalmente, nos art. 60 (ADCT) e o art. 212, todos da carta magna no qual informa:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do

plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme

estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência

desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ADCT).

Em relação à área educacional, o NRF fixou o mesmo entendimento aprovado para a saúde quanto ao índice de atualização (IPCA) a ser aplicado relativo ao seu piso, contudo a educação possuía, em 2016, uma base orçamentária superior em relação ao piso mínimo constitucionalmente previsto devido a diversos incrementos ao longo dos anos como foi noticiado abaixo por veículo governamental de informação, portanto obtendo boa margem orçamentária no que se refere ao cumprimento do teto de gastos concluindo em um quadro mais positivo do que é previsto para a saúde.

Para a educação, a proposta é um orçamento de R\$ 62,5 bilhões. Essa cifra é 2% maior que a de 2016 e 21,36% superior ao montante mínimo que o governo é obrigado pela Constituição a investir na área.

Se ainda for levado em conta os demais gastos em educação, classificados como transferências de salário-educação e outras despesas, o orçamento total da área sobe para R\$ 111,3 bilhões. Comparado ao ano passado, esse volume é 10,42% maior. (PORTAL PLANALTO, 2016).

Outro exemplo que favorece a área é quanto ao impacto da forma de distribuição dos recursos do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), pois serve de ajuda no financiamento do FUNDEB e é fornecido pelos entes subnacionais, posto que de acordo com o NRF, as transferências constitucionais e as despesas financeiras ficaram de fora do limite, deste modo não foram afetados os programas de financiamento da educação por meio do FUNDEB e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) perfazendo em uma situação positiva com relação à saúde uma vez que se tratam de programas essenciais e de altos custos para o bom andamento das políticas públicas da pasta.

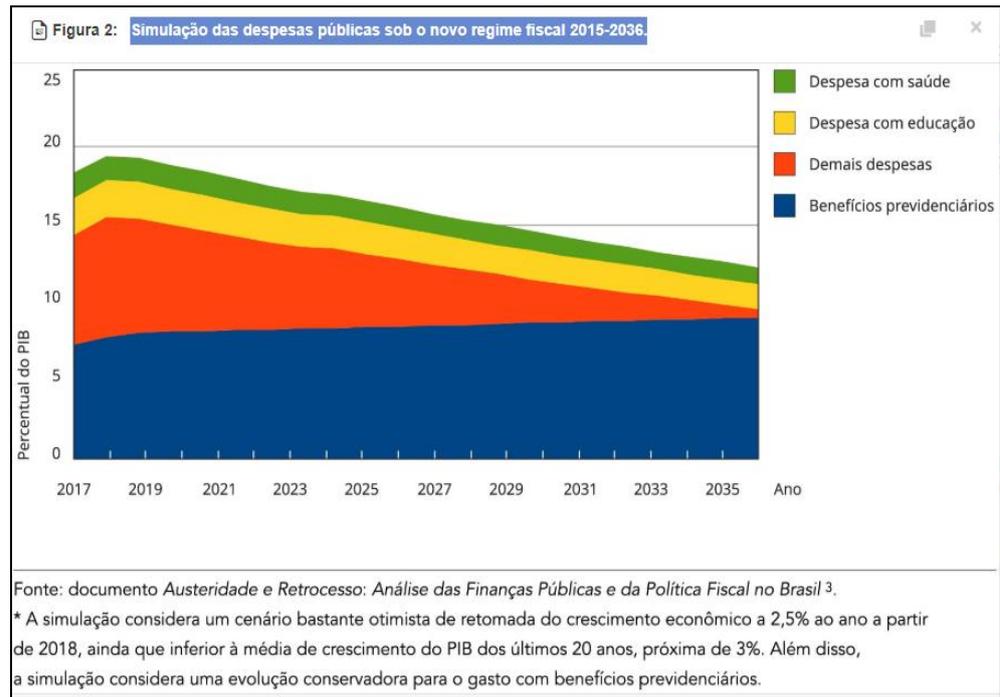
Ainda assim, especialistas afirmam que o regime já ocasionou perda no orçamento do Ministério da Educação para este ano e que a reforma é necessária, porém tem de ser em conjunto com a questão do desenvolvimento social (políticas sociais).

[...]acredita que é preciso realizar a reforma — a questão é como fazê-la. Para o professor, muitos erros de política fiscal e econômica foram cometidos entre 2011 e 2014, contudo, a resolução desse problema não pode ser feita a partir do aumento da desigualdade (MATUOKA APUD ABRUCIO, 2017).

Segundo Gil Castelo Branco, economista da ONG Contas Abertas, indicações de uma queda ainda mais abrupta nos orçamentos já podem ser vistas por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2018. Um dos setores mais atingidos, segundo levantamento realizado pelo especialista deve ser justamente o Ministério da Educação, que receberá 37% menos recursos (MATUOKA APUD BRANCO, 2017).

É sabido que o fornecimento do serviço público da educação é compartilhado pelos entes de maneira similar ao do que é feito na saúde. Portanto, o efeito do NRF poderá reverberar além da união, podendo causar efeitos na execução da política educacional na sua base que é a educação básica cujo trabalho se dá nos municípios e estados.

Deste modo, o cenário que se vislumbra no longo prazo para o campo da educação é de dificuldade e de desafio para os novos governos ao bom alcance de metas relativas à área educacional como a melhoria dos índices que se apresentam cada vez piores, principalmente, no ensino médio, na atração ou retenção de bons profissionais e outros. Para melhor entendimento da redução dos gastos com a educação foi elaborado uma projeção otimista de crescimento econômico atrelado ao novo NRF de acordo com a imagem abaixo.



Fonte: Rossi e Dweck.

No entanto, diante do exposto, conclui-se que a educação no primeiro momento não terá tantas dificuldades para execução de suas atividades em relação à saúde, visto que possui alguns pontos que foram excepcionados (FUNDEB e FIES) pela norma e também quanto a aplicação dela sobre o piso no qual possuía valor abaixo em correlação ao orçamento destinado pela razões relatadas anteriormente. Mesmo assim, a área terá de se adaptar ao novo cenário fomentado pelo novo regime buscando mais recursos de maneira a competir com outras pastas federais ou maximizando seus serviços que estão sendo executados no quesito da eficiência, porém em uma situação um pouco mais favorável em contrapartida à saúde.

Por fim, para a realização de políticas públicas educacionais e de saúde mais consistentes no contexto de crise fiscal e com o NRF serão demandados grandes esforços por todos os entes para a sua realização, mas para isso é necessário haver o apoio do Congresso Nacional por meio de incremento de dotações seja por remanejamento orçamentário e emendas ou aprovações de projetos de interesse da sociedade nestas áreas para que não haja um travamento em suas ações.

14. Conclusão

Depois de perpassar pelo entendimento do contexto da dívida pública brasileira e de sua gravidade no qual se fez necessário a execução de medidas urgentes para o seu controle uma vez que tende a uma trajetória explosiva podendo ocasionar uma paralisação do estado brasileiro. Assim, pode-se trazer a baila que a situação fiscal brasileira não está confortável no âmbito da união, que é o escopo deste trabalho, e que piorou quando houve a queda da atividade econômica, conseqüentemente da arrecadação, a qual se mostrou o pior lado desta crise com efeitos na alta da inflação e das taxas de desempregados.

Por essa razão, procurou-se trazer uma melhor visualização de como se deu este caminho e também destrinchar de forma superficial a composição da dívida fiscal para que houvesse discernimento quanto às causas que só se fizeram agravar no contexto de crise fiscal que apoderou o país, bem como o governo não tinha condições para enfrentá-la senão por ações legais de cunho de restrição fiscal para que houvesse uma indicação positiva perante o mercado.

Diante disso, foram mostradas medidas similares já adotadas em alguns países, contudo de maneira diferente, principalmente, quanto ao prazo de vigência, seu caráter global de restrição das despesas e legal jurídico no qual culminou na Emenda Constitucional nº 95 de 2016 – instituiu o novo regime fiscal (NRF) – conhecida como o teto dos gastos.

O novo regime fiscal procurou realizar um maior controle nas contas públicas além do que foi tratado na Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, só ele não causa o impacto tão esperado sem a reforma do sistema previdenciário que cada ano consome grandes quantias do orçamento público. Desta feita, é possível deduzir que esta reforma é uma ação que deve ser conjugada diante da gravidade dos seguidos déficits das contas públicas.

Diante da crise que assolou o país foi procurado pelo novo governo a execução de medidas mais duras com o apoio do Congresso Nacional e para isso buscou-se dentre várias alternativas a melhor de acordo com o contexto, porém pouco foi discutido em relação ao impacto do NRF nas atividades correntes das diversas áreas da união mais precisamente na saúde e educação. Também pouco

foi tocado em outros assuntos de caráter fiscal como a reforma tributária ou quanto à grande quantidade de isenções fiscais concedidas por governos anteriores.

Assim este trabalho procurou identificar todos os pontos relatados para que houvesse uma melhor análise desta medida e, por conseguinte demonstrar a importância dela para o saneamento das contas públicas. Ações como esta sempre causam impactos uma vez que põe limites quanto ao aumento dos gastos da união colaborando para haja uma maior racionalização dos custos realizados pelos gestores públicos e parlamentares quanto ao uso do orçamento.

De acordo com as análises preliminares deste estudo as pastas da saúde e da educação sofrerão impactos a médio e longo prazo na capacidade de recursos para execução de suas atividades podendo resultar em uma diminuição na ampliação da oferta desses serviços em um cenário que há o aumento da expectativa de vida da população brasileira resultando em mais pessoas idosas a demandarem os serviços de saúde. Há também a questão do aumento da qualidade do ensino brasileiro que sofre com grandes índices de evasão escolar e de baixa efetividade nos principais exames internacionais.

A resposta deste trabalho para contribuição da sociedade é de que as contas públicas encaminhavam para uma direção irreversível e com isso causaria profundos impactos para a soberania da nação uma vez que não haveria recursos suficientes para nenhuma área federal, ocasionando um colapso do sistema e afetando toda a sociedade brasileira como períodos de crise que já vimos acontecer no país. Para que não volte a ocorrer casos como o relatado, foi de extrema importância à execução desta medida e a pergunta que pode ser feita é se a mesma está sendo eficaz ou se haveria outras ações a serem fomentadas. Para este questionamento não há como mensurar, mas é necessário um ponto de partida e um debate mais aprofundado do parlamento com o povo brasileiro, já que pastas tão fundamentais para o desenvolvimento nacional necessitam de uma flexibilização e um período menor para maturação da medida, visto que o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo.

Para que o país se desenvolva é necessário que se pense não só em questões econômicas, mas também em pessoas para que possamos ter de volta um virtuoso desenvolvimento econômico aliado ao social no longo prazo, e para tanto, é

primordial haver discussões mais eficazes quanto ao assunto por todos os integrantes da nação brasileira.

15.Referências bibliográficas

Appy, Bernard. Considerações sobre a PEC nº 241/2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-241-2016-novo-regime-fiscal/documentos/audiencias-publicas/Appy_PEC_241.pdf. Acesso em: 28 abr. 2018.

Barbosa Filho, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051. Acesso em: 21 ago. 2018.

Beck, Martha. Teto para gastos já foi usado por pelo menos outros 26 países. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/teto-para-gastos-ja-foi-usado-por-pelo-menos-outros-26-paises-19526145>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Blog do Roberto Ellery. Sobre a absurdamente alta dívida pública do Brasil. Disponível em: <http://rgellery.blogspot.com.br/2016/11/sobre-absurdamente-alta-divida-publica.html>. Acesso em: 28 abr. 2018.

Castro, José Roberto; Almeida, Rodolfo. Como a dívida pública do Brasil cresceu. E mudou seu perfil. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/03/Como-a-d%C3%ADvida-p%C3%ABblica-do-Brasil-cresceu.-E-mudou-seu-perfil>. Acesso em: 21 ago. 2018.

Caner, Gerson. Teto de Gastos - experiências internacionais. Disponível em: <http://terracoeeconomico.com.br/teto-de-gastos-experiencias-internacionais>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Gavras, Douglas. O Estado de São Paulo. Regra do teto de gastos divide pré-candidatos. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,regra-do-teto-de-gastos-divide-pre-candidatos,70002296467>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Graner, Fabio. Renúncia fiscal deveria ser a metade do que é hoje, defende Jorge Rachid. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5515495/renuncia-fiscal-deveria-ser-metade-do-que-e-hoje-defende-jorge-rachid>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Instituição Fiscal Independente – IFI – Senado Federal. Relatório de Acompanhamento Fiscal – agosto de 2018. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545483/RAF19_AGO2018_CenariosDivida.pdf. Acesso em: 21 ago. 2018.

Laporta, Taís. Entenda a atual situação das contas públicas e possíveis medidas. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/entenda-atual-situacao-das-contas-publicas-e-possiveis-medidas-maio.html>. Acesso em: 28 abr. 2018.

Lima, Bianca Pinto. As injustiças tributárias do Brasil em 5 gráficos. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/blogs/nos-eixos/as-injusticas-tributarias-do-brasil-em-5-graficos/>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Mariani, Daniel Mariani; Ostetti, Vitória; Almeida, Rodolfo. O Regime Geral de Previdência Social em 6 gráficos. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2017/02/20/O-Regime-Geral-de-Previd%C3%Aancia-Social-em-6-gr%C3%A1ficos>. Acesso em: 11 set. 2018.

Martins, Wanderson. A PEC do teto dos gastos públicos: mitos e verdades. Disponível em: <http://mercadopopular.org/2016/10/a-pec-do-teto-dos-gastos-publicos-mitos-e-verdades/>. Acesso em: 28 abr. 2018.

Martello, Alexandro. Governo eleva tributo sobre combustíveis e corta mais R\$ 5,9 bilhões em gastos. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-sobe-tributo-sobre-combustiveis.ghtml>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Martello, Alexandro. Renúncia fiscal soma R\$ 400 bi em 2017 e supera gastos com saúde e educação. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/renuncia-fiscal-soma-r-400-bi-em-2017-e-supera-gastos-com-saude-e-educacao.ghtml>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Matuoka, Ingrid. O impacto do teto de gastos nas políticas de educação. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/reportagens/o-impacto-do-teto-de-gastos-sobre-as-politicas-de-educacao/>. Acesso em: 18 set. 2018.

Medeiros, Étore. Agência de Jornalismo Investigativo – Apublica. Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241. Disponível em: <https://apublica.org/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Mota, Camilla Veras. Na América do Sul, só Paraguai tem imposto de renda menor que o do Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40895471>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Palácio do Planalto. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 - Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 03 dez. 2018.

Palácio do Planalto. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015 – Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm#art4.

Acesso em: 01 dez. 2018. Palácio do Planalto. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.html. Acesso em: 24 ago. 2018.

Palácio do Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 set. 2018.

Portal G1. PEC 241 – Um teto para os gastos públicos. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Portal Planalto. Governo eleva orçamento de 2017 para saúde e educação. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/governo-eleva-orcamento-de-2017-para-saude-e-educacao>. Acesso em: 03 dez. 2018.

Portugal, Murilo. Audiência Pública - Proposta de Novo Regime Fiscal PEC 241/16. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-241-2016-novo-regime-fiscal/documentos/audiencias-publicas/MuriloPortugalFEBRABANApresentao.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Receita Federal. Gastos Tributários – Previsões PLOA. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/gastos-tributarios-2013-previsoes-ploa>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Receita Federal. Evolução dos Gastos Tributários - Bases Efetivas e Projeções. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas-e-projecoes>. Acesso em: 31 ago. 2018.

Revista Âmbito Jurídico. Breves comentários sobre a extinção do fator previdenciário. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/pdfsGerados/artigos/1216.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

Rossi, Pedro; Dweck, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. Disponível em: https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0102-311X2016001400501&script=sci_arttext&tIng=en#. Acesso em: 18 set. 2018.

Trading Economics. Dívida Pública%PIB – Lista de Países. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>. Acesso em: 21 ago. 2018.

Uliano, André Borges. Entenda por que a PEC do Teto de Gastos é excelente (especialmente para os mais pobres). Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/instituto-politeia/pec-do-teto-de-gastos/>. Acesso em: 28 abr. 2018.

Venturini, Lilian. Como o aumento de impostos aparece na crise política brasileira. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/20/Como-o->

[aumento-de-impostos-aparece-na-crise-pol%C3%ADtica-brasileira](#). Acesso em: 31 ago. 2018.

Vieira, Fabiola Sulpino; Benevides, Rodrigo Pucci de Sá. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para efetivação do direito à saúde no Brasil. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589. Acesso em: 18 set. 2018.

Watanabe, Marta; Máximo, Luciano. Teto dos gastos é fundamental para confiança da economia, diz Meirelles. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/4731583/teto-de-gastos-e-fundamental-para-confianca-da-economia-diz-meirelles>. Acesso em: 24 ago. 2018.

Watanabe, Marta. Indústria de transformação tem maior carga tributária, aponta levantamento. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5262345/industria-de-transformacao-tem-maior-carga-tributaria-aponta-levantamento-ou-as-ferramentas-oferecidas-na-pagina>. Acesso em: 31 ago. 2018.