

## Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988

Budgetary-financial erosion of social rights in the Constitution of 1988

Élida Graziane Pinto (<https://orcid.org/0000-0003-0773-7446>)<sup>1</sup>

**Abstract** Throughout the three decades of the Federal Constitution, normative and fiscal redesigns were introduced by the Union in the guarantees of solidary federative organization and of social rights costing, under the pretext of safeguarding the intertemporal sustainability of the Brazilian public debt. In order to equalize the tension between economic stability and the effectiveness of social rights and their repercussion for the indebtedness process, the health and education minimum spending and the social security budget were gradually mitigated, which operated both in the symbolic field and in the pragmatic, as a kind of fiscal balance to the need for allegedly unlimited cost for monetary and cambial policies. Unlink taxes, reduce the scope of minimum spending regimes and restrict the interpretative scope of intergovernmental equalization transfers of federative distortions has become a strategy, assumed – directly or indirectly – by the Union since the early 1990s, of macroeconomic stabilization policy, above all, monetary. Thus, a long and still ongoing process of budgetary and financial deconstruction of social rights has been undertaken, which restricts the structural identity of the FC/1988, under the pretext of increasingly demanding fiscal consolidation of the reduction of the size of the state.

**Key words** Social rights, Financing, Constitution, Fiscal austerity.

**Resumo** Ao longo das três décadas de vigência da Constituição Federal, redesenhos normativos e fiscais foram introduzidos pela União nas garantias de organização federativa solidária e de custeio dos direitos sociais, a pretexto de resguardar a sustentabilidade intertemporal da dívida pública brasileira. Para equalizar a tensão entre estabilidade econômica e efetividade dos direitos sociais e sua repercussão para o processo de endividamento, foram mitigados paulatinamente os pisos de custeio da saúde e educação e o orçamento da seguridade social, os quais operavam, tanto no campo simbólico, quanto no pragmático, como uma espécie de contrapeso fiscal à necessidade de custo alegadamente ilimitado para as políticas monetária e cambial. Desvincular receitas, reduzir o escopo dos regimes de gasto mínimo e restringir o alcance interpretativo de transferências intergovernamentais equalizadoras das distorções federativas tornou-se estratégia, assumida – direta ou indiretamente – pela União desde o início da década de 1990, de estabilização macroeconômica, sobretudo, monetária. Assim tem sido empreendido um longo e ainda atual processo de desconstrução orçamentário-financeira dos direitos sociais, que restringe a identidade estrutural da CF/1988, a pretexto de consolidação fiscal cada vez mais exigente da redução do tamanho do Estado.

**Palavras-chave** Direitos sociais, Financiamento, Constituição, Austeridade fiscal.

<sup>1</sup> Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. Av. Rangel Pestana 315, Centro. 01017-906 São Paulo SP Brasil. [egraziane@tce.sp.gov.br](mailto:egraziane@tce.sp.gov.br)

A despeito de não haver redução formal no rol de direitos sociais inscritos no art. 6º da Constituição de 1988, seus instrumentos de defesa, também conhecidos como garantias fundamentais, têm sido submetidos a contínuo processo de esvaziamento ao longo das três décadas de sua vigência.

Tais garantias revelam-se como “imperativos de tutela” aos direitos fundamentais e operam como deveres estatais de “proteção mediante a organização e o procedimento”<sup>1</sup>. Desse modo, sua mitigação, direta ou indiretamente, tende a reduzir, pois, o arranjo operacional responsável pela eficácia dos direitos sociais.

A pretexto de recorrentes ajustes fiscais no Brasil, redesenhos normativos sucessivos incidiram sobre dois pilares (a saber, vinculação orçamentária e organização federativa solidária) que deveriam garantir – em reforço recíproco – a dimensão objetiva dos direitos à saúde e à educação e o sistema da seguridade social.

Desde 1988, a tese primordialmente adotada pelos poderes políticos seria a de que as finanças públicas tenderiam a um suposto desequilíbrio intertemporal por força do comportamento das despesas primárias, sem que se avaliasse concomitantemente o fluxo das despesas financeiras<sup>2</sup> e a trajetória regressiva das receitas tributárias<sup>3</sup> e das renúncias fiscais.

Assim, desenrolaram-se dezenas de emendas constitucionais que tiveram – direta ou indiretamente – escopo de reduzir o arcabouço normativo que rege o custeio dos direitos fundamentais na Constituição Federal. A justificação de tais iniciativas sustentava que seriam mutuamente excludentes as políticas de estabilização monetária, câmbio flutuante e resultado primário teoricamente capaz de estabilizar a trajetória da dívida pública (que perfazem o assim chamado tripé macroeconômico), de um lado, e a garantia de direitos sociais no Estado de Bem-Estar almejado constitucionalmente para o país, de outro.

Assim como se fossem antípodas em disputa no orçamento geral da União, a tensão entre estabilidade econômica e efetividade dos direitos sociais se situava sobre frágil equilíbrio jurídico-institucional, com repercussão direta ou indiretamente para o processo de endividamento.

Dada a existência mal equacionada de inúmeros conflitos distributivos incidentes sobre as contas públicas, os pisos de custeio da saúde e educação e o orçamento da seguridade social operavam, tanto no campo simbólico, quanto no pragmático, como uma espécie de contrapeso fiscal à necessidade de custo alegadamente ilimitado para as políticas monetária e cambial.

Desvincular receitas, reduzir o escopo dos regimes de gasto mínimo e restringir o alcance interpretativo de transferências intergovernamentais equalizadoras das distorções federativas tornou-se estratégia, assumida implicitamente pela União desde o início da década de 1990, de estabilização macroeconômica, sobretudo, monetária.

Interessante notar a trajetória da desvinculação de receitas da União (DRU) no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja maior repercussão é a redução do saldo de contribuições sociais destinadas ao Orçamento da Seguridade Social. A instituição da DRU se deu por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994, a pretexto de ser medida alegadamente transitória e excepcional, mas, desde então, foi sucessivamente prorrogada por meio de 7 (sete) emendas ao ADCT para estender a sua vigência até 31/12/2023 (Emendas n.º 10/1996; 17/1997; 27/2000; 42/2003; 56/2007, 68/2011 e 93/2016).

Por outro lado, cabe rememorar o esvaziamento da responsabilidade de equalização fiscal da União em face dos entes subnacionais nas políticas públicas de educação e saúde, cujo arranjo orgânico constitucionalmente pressupõe rateio federativo de recursos na forma tanto do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), quanto do Sistema Único de Saúde (SUS).

A omissão federal quanto ao dever de complementação equitativa na educação básica obrigatória afronta o art. 211, §1º da Constituição, o art. 60 do ADCT e as estratégias 7.21, 20.6 e 20.7 do Plano Nacional de Educação (Lei federal nº 13.005/2014). Tal omissão já foi diagnosticada, embora não totalmente sanada, pelas instâncias de controle, como se depreende das Ações Cíveis Originárias nº 648, 660, 669 e 700 – julgadas conjuntamente procedentes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – e dos Acórdãos nº 618/2014, 906/2015, 1897/2017, 717/2019 e 1656/2019, proferidos pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU).

Na saúde, a falta de consolidação das pactuações federativas celebradas na Comissão Intergestores Tripartite para aprovação do Conselho Nacional de Saúde e publicação pelo Ministério da Saúde restringe nuclearmente o alcance do art. 198, §3º, II da Constituição, tal como consignado pelo Acórdão 2888/2015, também do TCU.

Some-se a isso o fato de que o piso federal em ações e serviços públicos de saúde – fixado inicialmente pelo art. 55 do ADCT em 30% (trinta

por cento) do Orçamento da Seguridade Social – foi redesenhado de forma reducionista pelas Emendas 29/2000, 86/2015 e 95/2016, o que fez com que a participação proporcional da União no custeio do SUS caísse em quase 25% (vinte e cinco por cento) no volume global de recursos públicos vertidos pelos três níveis da federação<sup>4,5</sup>.

Por fim, mas não menos importante, vale o registro da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 523, intentada pela maioria dos governos estaduais contra a ausência de repartição federativa, nos moldes do art. 159 da Constituição de 1988, da parcela de contribuições sociais que deixaram de ser destinadas à seguridade social por força da DRU.

Eis o contexto em que é preciso reconhecer, como dois lados da mesma moeda, a regressividade proporcional de custeio dos direitos fundamentais por parte da União, de um lado, e a fragilização da equitativa descentralização de responsabilidades e repasses federativos que amparam políticas públicas definidas estruturalmente no texto constitucional, de outro.

Na série histórica dos seus trinta e um anos de vigência, depreende-se um implícito processo de desconstrução do constitucionalismo dirigente assumido na CF/1988, a pretexto de consolidação fiscal cada vez mais exigente da redução do tamanho do Estado. Eis o processo de inversão de prioridades alocativas definidas constitucionalmente, quiçá esteja-se diante de toda uma “constituição dirigente invertida”<sup>6</sup>.

Tal trajetória foi criticamente acentuada desde a promulgação da Emenda 95, de 15 de dezembro de 2016. Isso porque o supostamente transitório e excepcional “Novo Regime Fiscal” impôs vintenário teto global de despesas primárias, no intuito de conter, sobretudo, a progressividade de custeio proporcional à arrecadação estatal nas ações e serviços públicos de saúde e nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino (respectivamente arts. 198 e 212 da Constituição).

Trata-se de constitucionalizar a orientação finalística de a execução orçamentária dever produzir resultado primário positivo, por meio da contenção global das despesas primárias até 2036, alegadamente em prol da sustentabilidade intertemporal da dívida pública brasileira. Como bem suscita Streeck<sup>7</sup>,

*O objetivo principal dos credores dos Estados no conflito com os seus cidadãos consiste em garantir que, em caso de crise, é dada prioridade aos seus direitos sobre os direitos do povo do Estado – prioridade do serviço da dívida em relação à prestação*

*de serviços de interesse geral. A melhor maneira de o conseguir consiste na criação de instrumentos – de preferência, consagrados na constituição –, como o “travão ao endividamento”, que restringem a soberania dos eleitores e dos futuros governos no que diz respeito às finanças públicas. [...] Em princípio, está em causa um problema central do direito das insolvências, projetado para a política financeira estatal: que direitos têm prioridade em caso de falência?*<sup>7</sup>

O que está em disputa, estruturalmente, é a interpretação sobre o alcance das normas que tanto distribuem responsabilidades federativas em arranjos orgânicos para consecução de políticas públicas; quanto fixam vinculações de receita, deveres de gasto mínimo em saúde e educação e um orçamento especializado na seguridade social. A esse respeito, é preciso ter claro o diagnóstico de que:

*[...] o serviço de juros constrange as políticas públicas do governo central, pois obriga a manter superavit primário compatível com a trajetória sustentável dos indicadores da dívida pública eleitos pelo mercado financeiro.*

*[...] Nesse quadro, a existência de vinculações dos gastos com programas sociais, saúde, educação e previdência funciona como um mecanismo de contrapeso, que amortece a pressão da meta de superavit primário e sua realização no processo orçamentário da União. O conflito distributivo que se expressa no OGU é resolvido por meio de um efeito de deslocamento interno (crowding out) dos recursos no orçamento federal, que comprime outras despesas discricionárias e, especialmente, o investimento público. As vinculações são sintoma do acirramento do conflito distributivo no processo orçamentário da União, na presença de um elevado custo fiscal da gestão da dívida pública.*

*A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que congela o crescimento real das despesas primárias por no mínimo dez anos, radicaliza a centralidade do serviço de juros no processo orçamentário da União. O regime fiscal criado por essa EC prevê uma redução gradual e impositiva da despesa primária do governo central no PIB em termos reais e, conseqüentemente, o aumento do superavit primário no período de sua vigência. A política fiscal brasileira fica condicionada ao teto dos gastos primários impositivo e ao regime de metas do superavit primário*<sup>8</sup>.

Enquanto isso, nenhum avanço efetivo houve no regramento dos limites para a dívida mobiliária e consolidada da União (em omissão inconstitucional quanto aos arts. 48, XIV e 52, VI da CF); na relação temerária entre Tesouro e Banco

Central (cujos custos e riscos fiscais das políticas cambial e monetária são mal equalizados no ciclo orçamentário); tampouco na contenção das renúncias fiscais, a despeito do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do ADCT, acrescido pela Emenda 95.

A bem da verdade, essa tensão não é privativa da realidade brasileira, tampouco corresponde a um fenômeno recente. O questionamento do arcabouço protetivo do Estado de Bem-Estar Social (tal como fora construído por inúmeras nações democráticas em todo o mundo) tem ocorrido, desde a década de 1970, a partir da agenda de austeridade fiscal que busca lhe reduzir escopo em prol da primazia de custeio das despesas financeiras:

*[...] enquanto se puder confiar na capacidade de os Estados pagarem aos seus credores, o financiamento parcial permanente da atividade dos Estados através do endividamento é mesmo do interesse dos proprietários dos recursos monetários. O triunfo dos vencedores na luta pela distribuição no mercado e na luta com a repartição de Finanças só será total quando puderem investir de forma segura e lucrativa o capital que ganharam ao Estado e à sociedade. Por isso, eles têm interesse num Estado que não só deixe o seu dinheiro na sua posse [mediante redução geral da carga tributária ou por meio de renúncias fiscais], mas também o absorva, depois, na forma de crédito, que o guarde de forma segura, que, ainda por cima, lhes pague juros pelo dinheiro emprestado (em vez de confiscado [pela via tributária]), e que, por fim, lhes proporcione a possibilidade de transferir este dinheiro para a próxima geração da sua família – pagando um imposto sucessório que há muito se tornou insignificante. Deste modo, o Estado, enquanto Estado endividado, contribui significativamente para a perpetuação da estratificação social e da desigualdade social daí decorrente, ao mesmo tempo que se submete, bem como à sua atividade, ao controle por parte dos seus credores, que aparecem sob a forma de “mercados”<sup>77</sup>.*

Caso houvesse equidade no debate brasileiro sobre ajuste intertemporal nas contas públicas para torná-lo consonante com o ordenamento constitucional vigente e enquanto não forem fixados os limites de endividamento federal a que se referem o art. 48, XIV e art. 52, VI da Constituição Federal, deveriam ser vedadas:

- (1) a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento,
- (2) a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções e

(3) a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Cabe rememorar, a esse propósito, que, diante do risco que se antevia, desde 2018, de ruptura da “regra de ouro” inscrita no art. 167, III da Constituição, é que os §§3º e 4º do art. 21, bem como os artigos 116 e 139 da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2019 (Lei 13.707/2018) dispuseram acerca da necessidade de regramento detido sobre a redução das renúncias fiscais, ao longo deste exercício financeiro, mediante:

(1) prazo de vigência para cada benefício (em regra, não superior a cinco anos);

(2) cronograma para aludida redução “em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação”, visando à meta global de redução à metade do estoque de renúncias fiscais no nível federal, para que

(3) “a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto”, já que, em 2017, chegara ao patamar de 4% (quatro por cento) do PIB, tal como diagnosticado nas contas anuais da Presidência da República pelo TCU.

Em igual medida, a LDO federal/2019 previu, em seus artigos 147 e 148, a necessidade de o Banco Central elucidar, de forma mais detida e abrangente, não só a análise e justificativa da evolução das operações compromissadas no período, como também o impacto e os custos da (1) remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional; (2) manutenção das reservas cambiais, demonstrando a composição das reservas internacionais com metodologia de cálculo de sua rentabilidade e do custo de captação; bem como a (3) rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Em esforço de refinamento dos deveres já inscritos no artigo 7º, §2º e no artigo 9º, §5º, ambos da LRF, a LDO federal de 2019 apontou contundentemente para a centralidade dos custos das operações compromissadas e das reservas internacionais para os resultados das políticas cambial, monetária e creditícia conduzidas pelo Banco Central.

Nada disso, porém, avançou – de fato e de direito – no ordenamento das finanças públicas brasileiras. Houve tão somente fugacidade no diagnóstico de que era preciso ampliar as rotas de ajuste fiscal, mas, infelizmente, tais medidas de resolução no controle das renúncias fiscais e das

despesas financeiras ainda estão por serem previstas conjuntamente com um plano amplo de equalização da “regra de ouro” e, portanto, não saíram do papel das meras “diretrizes orçamentárias”.

Embora seja inegável a necessidade de aprimoramento da qualidade do gasto primário para sua maior aderência ao respectivo planejamento setorial, em termos de metas físicas e financeiras, bem como seja imperativa a busca por controle de produtividade mínima dos servidores públicos na despesa de pessoal, “a fragilidade fiscal estrutural do Estado brasileiro não se esgota no problema do crescimento das despesas primárias, especialmente aquelas classificadas como gasto social”<sup>8</sup>.

A raiz do impasse fiscal brasileiro reside na falta de coordenação entre as políticas fiscal, monetária e cambial, com severa fragilidade institu-

cional e normativa para a gestão da dívida pública:

*O efeito da inércia do arranjo institucional de gestão da dívida pública e das suas complementaridades é o elevado custo fiscal do serviço de juros suportado pelo Estado brasileiro. Esse custo comprime o gasto social e o investimento público das três esferas de governo, além de reduzir o espaço de formulação e execução das políticas públicas e, portanto, do próprio espaço público de discussão democrática da aplicação dos recursos dos tributos carreados da sociedade*<sup>8</sup>.

Sem se ampliar o enfoque do ajuste fiscal para que ele passe a compreender também os impasses na gestão das receitas e das despesas financeiras, somente se empreenderá – de forma ainda mais veloz e evidente – a erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais, em desconstrução do eixo de identidade da Constituição de 1988.

## Referências

1. Sarlet IW. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; 2009.
2. Magalhães LCG, Costa CR. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural* [Internet]. Brasília: IPEA; 2018 (Texto para Discussão nº 2403). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34019&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34019&Itemid=433) e [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2403jjj.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2403jjj.pdf)
3. Gobetti SW, Orair RO. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada* [Internet]. Brasília: IPEA; 2016 (Texto para Discussão nº 2190). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27549](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549) e [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2190.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf)
4. Piola S, Paiva AB, Sá EB, Servo LMS. *Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo* [Internet]. Brasília: IPEA; 2013 (Texto para Discussão nº 1846). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1846.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1846.pdf)
5. Pinto EG. *Estado de Coisas Inconstitucional na política pública de saúde brasileira* [artigo na Internet]. Rio de Janeiro: CEE-Fiocruz; 2017 (Futuros do Brasil: Ideias para ação). Disponível em: [http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo\\_Elida\\_Graziane.pdf](http://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/Artigo_Elida_Graziane.pdf)
6. Bercovici G, Massonetto LF. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas* 2006; 49:57-77.
7. Streeck W. *Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual; 2013.
8. Magalhães LCG, Costa CR. *Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural* [Internet]. Brasília: IPEA; 2018 (Texto para Discussão nº 2403).

---

Artigo apresentado em 01/04/2019

Aprovado em 12/07/2019

Versão final apresentada em 27/08/2019