

Os desafios do financiamento estatal: austeridade fiscal e a efetivação dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito

The Challenges of State Financing: fiscal austerity and the enforcement of social rights in the Democratic Rule of Law

Willame Parente Mazza¹

Universidade Estadual do Piauí (UESP/Brasil)
willamemazza@uol.com.br

Alfonso de Julios Campuzano²

Universidad de Sevilla (US/Espanha)
julios@us.es

José Angel Pérez López³

Universidad de Sevilla (US/Espanha)
jangel@us.es

Resumo

Este artigo analisa a relação entre as políticas de austeridade fiscal e a destinação de recursos no contexto do constitucionalismo social. O estudo demonstra, por meio de uma pesquisa bibliográfica, como o Estado social, ao assumir novas responsabilidades, acumulou dívidas que frequentemente não se converteram em investimentos nos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. A ascensão do neoliberalismo consolidou um modelo financeiro que prioriza o equilíbrio fiscal em detrimento da manutenção dos direitos sociais, resultando na adoção de ajustes fiscais e reformas que favorecem o sistema financeiro. Os resultados da pesquisa apontam que tais políticas não apenas restringem a efetivação dos direitos sociais, mas também reforçam a captura do orçamento público pelo sistema da dívida, comprometendo a função redistributiva do Estado. Conclui-se que há um descompasso entre os princípios democráticos e a estrutura financeira

¹ Professor Adjunto da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Curso de Direito, Campus Torquato Neto, na Rua João Cabral, 2231, Bairro Pirajá, Teresina, Piauí, Brasil.

² Profesor Catedrático (Filosofía del Derecho) de Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Avda. La Enramadilla, 18-20, 41018 Sevilla, España.

³ Profesor Titular (Contabilidad y Economía Financiera) de la Facultad de Ciencias Economicas de la Universidad de Sevilla. Avda. Ramón y Cajal Nº 1, 41018, Sevilla, España.

vigente, exigindo maior transparência e controle social sobre as políticas econômicas para assegurar a concretização dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Austeridade Fiscal; Direitos Sociais; Orçamento Público.

Abstract

This article analyzes the relationship between fiscal austerity policies and the allocation of resources within the context of social constitutionalism. Through a bibliographic review, the study demonstrates how the social state, by assuming new responsibilities, has accumulated debts that often did not translate into investments in the constitutionally enshrined fundamental rights. The rise of neoliberalism has consolidated a financial model that prioritizes fiscal balance at the expense of maintaining social rights, leading to the implementation of fiscal adjustments and reforms that benefit the financial system. The research findings indicate that such policies not only restrict the realization of social rights but also reinforce the capture of the public budget by the debt system, thereby undermining the redistributive role of the state. It is concluded that there is a mismatch between democratic principles and the prevailing financial structure, which calls for greater transparency and social control over economic policies to ensure the realization of fundamental rights.

Keywords: Fiscal Austerity; Social Rights; Public Budget.

Introdução

Na tentativa de mitigar os efeitos da desigualdade, as Constituições democráticas desempenham um papel fundamental na consolidação dos direitos sociais da cidadania. O constitucionalismo no Estado social foi responsável pelo desenvolvimento da vocação das Constituições modernas para estruturar a vida econômica e social, incorporando novas formas de integração e consolidando a identidade do Estado social.

A ampliação das responsabilidades estatais e a inclusão social resultaram em um aumento significativo das despesas públicas, o que culminou em crises fiscais e um maior endividamento estatal. Esse fenômeno caracterizou um período de transição do Estado fiscal para o chamado “Estado endividado”, no qual a acumulação de dívidas nem sempre foi acompanhada de contrapartidas efetivas para o financiamento dos direitos sociais assegurados pelo constitucionalismo social.

A questão do endividamento público e do financiamento dos recursos necessários à manutenção dos direitos sociais tem gerado intensos debates, especialmente em razão da falta de transparência na gestão das contas públicas e na definição das prioridades orçamentárias, que muitas vezes não convergem com os objetivos e fundamentos estabelecidos no texto constitucional.

A partir da década de 1970, com a ascensão do neoliberalismo, um novo paradigma financeiro passou a prevalecer, com ênfase na política monetária e em programas de austeridade voltados ao controle dos gastos públicos. Nesse contexto, questionou-se frequentemente o suposto “excesso de democracia” na alocação de recursos previstos nas Constituições democráticas. Tais medidas de controle são apresentadas como essenciais para o desenvolvimento econômico e a retomada da qualidade social. Entretanto, diversos instrumentos utilizados como mecanismos de estabilização, tais como ajustes fiscais e reformas estruturais, têm sido alvo de críticas, pois tendem a priorizar o sistema financeiro em detrimento da efetivação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Argumenta-se, ainda, que as alterações legislativas promovidas nesse contexto são seletivas, protegendo o sistema da dívida pública e comprometendo o equilíbrio entre os sistemas financeiro, tributário e constitucional.

Diante desse cenário, o presente estudo propõe uma análise das transformações do Estado a partir da consolidação do constitucionalismo social, inserido em um contexto de intensas disputas por recursos, crescente endividamento público e adoção de mecanismos de austeridade fiscal que buscam restringir os gastos essenciais à efetivação dos direitos sociais. A pesquisa desenvolve uma abordagem crítica sobre a relação entre democracia e financiamento estatal, os efeitos dos gastos públicos na economia, as contrarreformas promovidas, o papel das políticas de austeridade e as mudanças legislativas ocorridas no âmbito das Constituições democráticas.

A crise do estado social e o endividamento público

As transformações pelas quais o Estado tem passado inserem, como elemento decisivo, a busca pelo equilíbrio entre os direitos individuais e os princípios da igualdade, promovendo um crescimento econômico que não se estabelece de forma excludente. O advento do Estado social decorreu das limitações das promessas liberais, que não confirmaram a tese de que a livre atuação da economia e da sociedade, regidas exclusivamente pelas leis naturais do mercado, asseguraria a todos condições equitativas de liberdade e melhoria na qualidade de vida.

O Estado social surge, portanto, como um compromisso normativo no contexto da justiça social e das reivindicações igualitárias. Contudo, não se dissocia completamente do ambiente liberal nem da estrutura econômica capitalista. Em vez de negar suas origens, busca atenuar seus efeitos mais adversos, a “domesticar suas pulsões de morte”, diante dos fatores que impulsionaram a reconfiguração do projeto inicial do “Estado liberal de Direito da burguesia revolucionária, em oposição ao Estado aristocrático-absolutista do Ancien Régime”. Dessa forma, o Estado social incorpora, simultaneamente, elementos de inclusão e exclusão, sem, contudo, eliminar totalmente a lógica do individualismo possessivo. Seu objetivo primordial é viabilizar a inclusão social por meio de políticas públicas, ainda que, em certa medida, aceite a persistência de desigualdades estruturais (Bolzan, 2009).

Nesse sentido, Garcia-Pelayo (2009) destaca que o Estado social não representou uma ruptura com o Estado liberal de Direito, mas buscou adaptar os princípios clássicos do Estado de Direito às novas exigências e realidades socioeconômicas. Assim, os valores fundamentais do liberalismo – liberdade individual, igualdade, propriedade privada e segurança jurídica – não são negados pelo Estado social, mas ressignificados, complementando-se com novos critérios axiológico-políticos.

Com a ampliação das responsabilidades e a necessidade de inclusão promovida pelo Estado social – decorrente das transformações econômicas, da modernização social e dos riscos sistêmicos –, surgiram desafios financeiros significativos, associados às crises econômicas e às dificuldades de financiamento. A crise dos anos 1970, por exemplo, marcou uma inflexão no modelo de financiamento estatal, favorecendo a ascensão do neoliberalismo e redefinindo a relação entre os setores financeiro e produtivo. A política monetária passou a se sobrepôr à política fiscal, suscitando questionamentos sobre a sustentabilidade das finanças públicas no capitalismo democrático e levantando a hipótese de que esse modelo teria sido comprometido pelo "excesso de democracia".

No entanto, conforme aponta Wolfgang Streeck (2013), as crises financeiras do Estado não resultaram apenas do aumento das despesas sociais, mas, sobretudo, do endividamento crescente e da ampliação da dívida pública. O Estado passou por uma transição do estado fiscal para o estado endividado, em que uma parcela cada vez maior das receitas passou a ser destinada ao pagamento de juros e amortizações. Esse endividamento, longe de servir essencialmente ao fortalecimento das políticas sociais, tem sido, em grande medida, um instrumento de sustentação do sistema financeiro e da nova fase do capitalismo, caracterizada pela primazia do capital financeiro sobre o produtivo.

Uma análise retrospectiva da evolução da crise orçamentária global revela que o aumento do endividamento estatal não decorreu, majoritariamente, do atendimento às demandas democráticas previstas nos textos constitucionais. Pelo contrário, as principais pressões por recursos partiram de grandes bancos e conglomerados industriais, que, especialmente após a crise de 2008, foram resgatados por meio de maciços investimentos estatais, evitando colapsos no sistema financeiro. Como observa o professor Avelãs Nunes (2014), trata-se de um "capitalismo sem falências", em que nenhuma grande instituição financeira pode ser permitida a "quebrar". O impacto dessa política de salvamento do setor financeiro foi significativo: em 2009, por exemplo, os recursos destinados ao resgate de instituições financeiras representaram cerca de 80% do Produto Nacional Bruto (PNB) nos Estados Unidos e no Reino Unido, em detrimento dos investimentos no Estado social.

Jean-Paul Fitoussi (2005) argumenta que, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, não há evidências de que a busca pela coesão social comprometa a eficiência econômica. Pelo contrário, diversos estudos demonstram que sociedades mais solidárias não apresentam necessariamente um desempenho econômico inferior. A abertura dos mercados ao comércio internacional, longe de inviabilizar os sistemas de proteção social, frequentemente reforçou a necessidade dessas instituições. Dessa forma, a questão não reside na integração econômica global em si, mas no discurso ideológico que busca legitimar um modelo de capitalismo dominante, segundo o qual a democracia e a política são obstáculos ao desenvolvimento

econômico – um argumento que, segundo Fitoussi, contrasta frontalmente com os fatos históricos.

O novo paradigma financeiro: o declínio do Keynesianismo e a ascensão da Financeirização

Entre os anos de 1940 e 1970, período conhecido como os "Trinta Anos Gloriosos", os países experimentaram uma fase de notável crescimento econômico e desenvolvimento social. Durante esse intervalo, prevaleceram as concepções econômicas de John Maynard Keynes, segundo as quais o Estado buscava equilibrar a desigualdade inerente às sociedades capitalistas com a promoção da justiça social, sem comprometer o crescimento econômico. Keynes argumentava que a desigualdade de renda não favorecia o desenvolvimento da riqueza e defendia a conciliação entre progresso social e eficiência econômica como condição essencial para a democracia. Nesse contexto, o déficit público era aceito, desde que vinculado à garantia do pleno emprego, diferentemente do modelo atual, que prioriza a remuneração do capital financeiro em detrimento do capital produtivo. Embora sua teoria não seja hegemônica entre os economistas contemporâneos, foi a base das políticas monetárias e fiscais voltadas ao pleno emprego, obtendo êxito por um longo período.

A política monetária consolidou-se como principal instrumento macroeconômico para a estabilização, controle inflacionário e redução do endividamento público, embora muitas vezes tenha sido conduzida de forma descompassada em relação às políticas fiscais. Olivier Blanchard (2015), economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), em sua conferência "Repensar a Política Macroeconômica", criticou a excessiva centralidade da política monetária na estabilização da inflação, que tem nas taxas de juros seu principal mecanismo. Ele defendeu a necessidade de uma abordagem mais ampla, que extrapole a estabilidade financeira e a contenção inflacionária, reconhecendo que a macroeconomia dispõe de múltiplos instrumentos para sua implementação. No entanto, seguindo a tradição keynesiana, entre 1940 e 1970, a política fiscal era vista como o principal instrumento da política macroeconômica, estabelecendo um equilíbrio entre as políticas monetária e fiscal.

Assim, após a década de 1970, nasceu um novo paradigma de expansão financeira, não mais calcado na produção, em que convertia-se o capital monetário em mercadorias, bens e serviços, tendo um arcabouço jurídico que garantia a expansão do capital. O novo paradigma assentava-se na acumulação fundada nos processos de capitalização financeira da expansão do capital, o qual demanda normas jurídicas que permitam a sua expansão contínua, sem a necessidade de conversão em mercadorias e multiplicando a riqueza exclusivamente por meio de acordos financeiros (Massonetto, 2006).

A ascensão desse processo de financeirização resultou na subordinação do capital produtivo ao financeiro, na redução de investimentos produtivos e na estagnação da inovação. Como consequência, observou-se a desaceleração da geração de empregos e o crescimento da pressão por cortes salariais e restrição de direitos sociais (Nunes, 2015). O paradigma keynesiano, centrado no pleno emprego, foi progressivamente substituído pela chamada

"contrarrevolução monetarista", marcada pelo neoliberalismo e pelo predomínio do capitalismo financeirizado. Essa nova configuração enfatizou a estabilização econômica e o controle inflacionário, em detrimento das políticas voltadas ao pleno emprego.

Nesse sentido, verifica-se a existência de um discurso ideológico que se impõe sobre o funcionamento da democracia, restringindo as escolhas orçamentárias ao enquadramento em parâmetros técnicos que nem sempre refletem os valores e as necessidades da sociedade. Os "mitos da estabilização" e os programas de austeridade impostos aos cidadãos ilustram esse fenômeno, conforme apontado pelo sociólogo francês Marc Leroy em seus estudos sobre sociologia financeira. Tais medidas são frequentemente apresentadas como soluções técnicas inquestionáveis, limitando o espaço para deliberação política e reduzindo as opções disponíveis para a formulação de políticas públicas. Desse modo, elites políticas e econômicas impõem suas preferências por meio da manipulação ideológica da racionalidade cognitiva dos cidadãos, enfraquecendo o princípio democrático da participação efetiva nas decisões econômicas e fiscais (Leroy, 2013).

Os efeitos da austeridade fiscal e o enfraquecimento democrático

Diante das crises econômicas, diversos países, especialmente na Europa, adotaram medidas drásticas para garantir a estabilidade financeira e o controle da inflação. Planos de austeridade foram implementados com o objetivo de reduzir a dívida pública e resgatar instituições financeiras, mas acabaram por sufocar direitos sociais consagrados no constitucionalismo democrático. No entanto, essas políticas não produziram os resultados esperados, o que deveria servir de lição para futuras decisões econômicas.

Para Avelãs Nunes (2014), as políticas de austeridade foram utilizadas como instrumentos para transferir o ônus das crises aos cidadãos, obrigando-os a pagar as dívidas do capital financeiro. Esse processo resultou no desmonte do Estado social, com a redução da produção, aumento do desemprego, queda dos salários reais, restrição de direitos sociais, estrangulamento financeiro dos sistemas públicos de seguridade social e erosão dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A austeridade favorece apenas uma pequena parcela do capital financeiro, sem contribuir para o desenvolvimento econômico. Pelo contrário, ela amplia a desigualdade, restringe o crescimento, compromete a distribuição de renda, reduz o consumo e enfraquece o investimento, gerando instabilidade financeira, econômica e política. Em um relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), datado de 24 de janeiro de 2012, Avelãs Nunes (2014) denuncia a política de deflação salarial adotada pela Alemanha, que, ao reduzir o consumo, provocou um aumento sem precedentes na desigualdade de renda.

O prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz (2014) argumenta que a austeridade fracassou, levando diversos países da União Europeia à recessão, com altos índices de desemprego e um fraco crescimento do PIB per capita. Segundo ele, não se pode considerar bem-sucedida uma política que ocasionalmente resulta em recuperação econômica, mas que, no longo prazo, compromete o bem-estar da população e a própria economia.

Além dos impactos econômicos e sociais, a austeridade enfraquece a democracia. Em muitos países, os cidadãos elegem governos na esperança de mudanças políticas, mas as decisões acabam sendo tomadas fora do alcance democrático. Na Europa, por exemplo, o pacto orçamental permite que a Comissão Europeia e o Tribunal de Justiça da União Europeia imponham medidas sem a participação dos parlamentos nacionais ou dos sistemas judiciários locais, comprometendo a soberania democrática. No Brasil, diversas medidas de ajuste fiscal e alterações legislativas foram implementadas sob influência de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de suas “cartas de intenções”.

Os programas de austeridade contribuem para a transformação do Estado fiscal em um Estado endividado, deslocando o centro das decisões políticas e permitindo a captura do poder público por interesses financeiros. Nesse cenário, os credores passam a exercer influência sobre as políticas estatais, tornando-se uma espécie de segunda classe de titulares de direitos, ao lado dos cidadãos. (Streeck, 2013)

A austeridade, portanto, torna-se um mecanismo para assegurar a confiança dos credores. Como observa Wolfgang Streeck (2013), essa lógica impõe aos governos a necessidade de convencer ou forçar seus cidadãos a reduzir suas demandas em relação ao orçamento público, favorecendo, assim, o sistema financeiro. Streeck descreve um modelo de Estado endividado progressivamente menos democrático, no qual as decisões governamentais são cada vez mais subordinadas às exigências dos mercados financeiros. Esse deslocamento cria um conflito entre dois grupos: de um lado, o “povo do Estado”, composto por cidadãos que pagam impostos e recebem serviços públicos essenciais para a garantia de seus direitos fundamentais; de outro, o “povo do mercado”, formado por investidores cujos direitos, baseados em contratos civis e não na Constituição, garantem privilégios financeiros em relação ao Estado.

Dessa forma, o Estado endividado exige lealdade de seus cidadãos como um dever cívico, enquanto busca conquistar a confiança dos credores, assegurando-lhes que pagará suas dívidas e que continuará a fazê-lo no futuro. Esse modelo compromete não apenas o desenvolvimento econômico e social, mas também o equilíbrio democrático, na medida em que subordina as políticas públicas aos interesses do mercado financeiro.

Constitucionalismo Social e Dirigismo Constitucional: Fundamentos do Estado Transformador na Constituição de 1988

Esse modelo foi fortemente influenciado pelo constitucionalismo social, que ganhou relevância com a consolidação do Estado social no segundo pós-guerra. Durante o processo de reconstitucionalização na Europa, as constituições passaram a ocupar um papel central, fundamentadas na crença de que era possível construir uma sociedade mais justa e solidária por meio da inclusão da questão social e da erradicação da pobreza. Essa perspectiva também se tornou uma característica marcante da Constituição brasileira, especialmente com o avanço do processo de redemocratização. Inspirada nas experiências europeias da segunda metade

do século XX, a Constituição de 1988 consolidou um extenso catálogo de direitos fundamentais, com ênfase nos direitos econômicos e sociais.

Uma característica essencial das constituições do Estado social é o dirigismo constitucional, que estabelece diretrizes para a sociedade e para o Estado por meio de normas programáticas. As constituições sociais reconhecem a importância da igualdade e dos direitos econômicos, sociais e culturais, incorporando a estrutura do constitucionalismo dirigente. Nesse modelo, o texto constitucional não apenas organiza o funcionamento do Estado, mas também determina objetivos e metas para a ação político-estatal, assumindo um papel transformador.

É nesse contexto que, conforme destaca Eros Roberto Grau (2005), a Constituição brasileira não deve ser vista meramente como um "instrumento de governo" que define competências e regula processos. Ela vai além, estabelecendo diretrizes, fins e programas a serem implementados tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Dessa forma, a Constituição não substitui a política, mas a submete a um fundamento normativo, vinculando as políticas públicas aos princípios constitucionais.

Os princípios fundamentais da Constituição de 1988 são, portanto, determinantes para toda ação governamental e para a interpretação do próprio texto constitucional. A política fiscal do Estado deve seguir diretrizes estabelecidas constitucionalmente, independentemente do governo em exercício. Os fundamentos da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 1º, servem como base para toda atuação estatal, enquanto os objetivos delineados no artigo 3º indicam a direção que as políticas públicas devem seguir.

Os mecanismos de ajustes fiscais no Brasil e a captura fiscal da Constituição Cidadã

Desde a promulgação da Constituição de 1988, observa-se um embate constante entre o financiamento dos direitos sociais e a destinação de recursos ao sistema financeiro. A Carta Magna conferiu aos direitos sociais o mesmo status de essencialidade dos direitos civis e políticos, garantindo-lhes financiamento por meio de um orçamento mínimo social. Esse orçamento prevê a alocação de recursos vinculados à saúde, educação, erradicação da pobreza, Fundo de Amparo ao Trabalhador, meio ambiente e seguridade social.

No entanto, a Constituição de 1988 enfrenta desafios para a sua plena eficácia, especialmente no contexto da reconfiguração do Estado Social em direção a um modelo neoliberal. Esse processo tem sido marcado por propostas de flexibilização dos direitos sociais, reformas do Estado e ajustes fiscais, que modificaram as finalidades originais do texto constitucional para atender às exigências do mercado financeiro. Conforme destaca Gilberto Bercovici (2013), o núcleo emancipatório das Constituições sociais foi progressivamente suprimido, especialmente a partir da crise econômica dos anos 1970 e do avanço da contrarrevolução neoliberal conservadora.

O constitucionalismo brasileiro de 1988 apresenta características inovadoras, com a ampliação dos direitos fundamentais e a incorporação de mecanismos procedimentais

voltados à sua concretização. O Estado Democrático de Direito foi estabelecido como fundamento da República Federativa do Brasil, diferenciando-se de modelos anteriores que se limitavam a um rearranjo das condições sociais. Nesse contexto, a igualdade foi elevada a princípio estruturante, com a previsão de garantias jurídicas mínimas, que traz como núcleo o princípio-guia da dignidade da pessoa humana. (Bolzan, 2003)

Originalmente, a Constituição de 1988 previu uma economia de mercado com forte planejamento estatal e um viés nacionalista, além de favorecer a descentralização de receitas. Essa descentralização, por meio da repartição de competências e recursos entre os entes federativos, representava um contraponto à centralização característica do regime militar. No entanto, a partir dos anos 1990, essa autonomia financeira passou a ser vista como um obstáculo às metas fiscais, levando à implementação de contrarreformas que favoreceram a concentração de recursos na União e a transferência de receitas ao setor financeiro.

A partir de 1994, com a estabilização econômica promovida pelo Plano Real, iniciaram-se diversas contrarreformas que alteraram o desenho institucional da Constituição Federal de 1988. Tais reformas dificultaram a concretização dos preceitos constitucionais, redirecionando recursos públicos ao mercado financeiro e favorecendo a tutela da renda de capital. Como destaca Bercovici e Massontetto (2006), instaurou-se uma “Constituição dirigente invertida”, caracterizada pela cisão entre a constituição econômica e a constituição financeira. A primeira, voltada às políticas públicas e aos direitos sociais, passou a ser interpretada como obstáculo ao desenvolvimento nacional, responsabilizada pelos déficits públicos e pelas crises econômicas. Já a segunda, orientada pelos preceitos neoliberais de ajuste fiscal, foi exaltada como essencial à credibilidade e à confiança junto ao sistema financeiro internacional.

Durante o processo de estabilização, o Brasil experimentou elevação significativa das taxas de juros, o que atraiu capital estrangeiro, mas também impulsionou o crescimento da dívida pública, que ultrapassou 50% do PIB. Esse cenário motivou a adoção de políticas de ajuste fiscal ancoradas no tripé macroeconômico ortodoxo: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, com o objetivo de conter o endividamento.

No contexto dos ajustes fiscais, houve retrocessos na descentralização de receitas prevista na Constituição de 1988. A União passou a recorrer intensivamente às contribuições sociais, cuja arrecadação não é partilhada com estados e municípios, ampliando a concentração de receitas no âmbito federal. Entre 1995 e 2013 (Receita Federal, 2015), a média da arrecadação mostrou que a União concentrou aproximadamente 70% dos recursos, os estados 25% e os municípios apenas 5%. A elevação das taxas de juros também impôs aos estados, para sustentação do Plano de Estabilização, a necessidade de reestruturar seus bancos estaduais e renegociar dívidas com a União, sob rigorosas exigências, comprometendo sua autonomia federativa.

Paralelamente, foi instituída a Desvinculação das Receitas da União (DRU), inicialmente por meio do Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional nº 1/1994), mecanismo que permite ao governo federal utilizar livremente parte significativa de sua arrecadação, inclusive em detrimento das áreas de saúde e seguridade social, violando o espírito da Constituição. A Emenda Constitucional nº 93/2016 prorrogou a DRU até 2023 e ampliou sua

alíquota de 20% para 30% sobre todos os impostos e contribuições federais. Além disso, estendeu esse instrumento aos entes subnacionais por meio da Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (DREM).

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) passou a desempenhar, de forma central, a função de desviar recursos originalmente destinados às áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, redirecionando-os do orçamento fiscal para o atendimento de interesses do mercado financeiro. Estima-se que, apenas na área da educação, a DRU tenha desvinculado cerca de R\$ 72 bilhões entre os anos de 1994 e 2006. No período de 2000 a 2007, R\$ 45,8 bilhões deixaram de ser aplicados no setor educacional. Assim, dos 18% da receita que, conforme estabelece a Constituição Federal, deveriam ser alocados à educação, apenas cerca de 13% são efetivamente investidos após os descontos promovidos pela DRU. No que se refere à seguridade social, entre os anos de 2000 e 2007, aproximadamente R\$ 278,4 bilhões foram retirados das políticas sociais e transferidos para o orçamento fiscal por meio da DRU. Esse montante equivale a cerca de cinco vezes o orçamento anual da saúde e quase dez vezes o da assistência social. Tais recursos, ao serem redirecionados, contribuíram de forma significativa para a formação do superávit primário, evidenciando o impacto estrutural da DRU na redução do financiamento das políticas sociais (Salvador, 2010).

Em 2016, dando continuidade ao conjunto de medidas de ajuste fiscal que restringem a efetivação dos direitos sociais, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “Novo Regime Fiscal” ou “Teto de Gastos”. Essa emenda introduziu na própria Constituição Federal um limite para o crescimento das despesas públicas por um período de 20 anos, restringindo significativamente a capacidade do Estado de oferecer serviços públicos essenciais à população — como os relativos a pessoal, custeio, investimentos, saúde e educação —, ao mesmo tempo em que manteve de fora desse teto as despesas financeiras, assegurando, assim, a proteção dos interesses do sistema financeiro em detrimento dos direitos sociais.

De acordo com a nova regra, o aumento anual das despesas primárias passou a ser limitado à variação da inflação registrada no exercício anterior, adotando-se, como base de cálculo, os gastos realizados no ano imediatamente anterior. Essa vinculação impõe um congelamento real das despesas públicas, com impacto direto sobre a manutenção e expansão das políticas sociais.

Em 2023, o Brasil promoveu uma mudança relevante em sua política fiscal ao substituir o Teto de Gastos pelo chamado “novo arcabouço fiscal”. Essa transição teve como objetivo estabelecer uma estrutura mais flexível e sensível às oscilações econômicas, permitindo que os gastos públicos cresçam em consonância com o aumento da arrecadação, desde que respeitados os limites previamente definidos. De acordo com a nova regra, as despesas primárias podem crescer até 70% do aumento real (acima da inflação) da receita observada no ano anterior.

Apesar de mais flexível que o regime anterior, o novo arcabouço fiscal mantém a centralidade da busca por superávits primários, refletindo a continuidade de uma lógica fiscal de caráter neoliberal. Essa lógica parte do pressuposto de que o Estado deve conter seus gastos, assegurar a estabilidade macroeconômica e preservar a confiança do mercado

financeiro. Desse modo, ao priorizar a disciplina fiscal e o cumprimento das metas de resultado primário, o novo regime limita a capacidade do Estado de enfrentar as desigualdades sociais históricas e de responder adequadamente às crescentes demandas por políticas públicas.

Nesse contexto, o novo arcabouço reproduz um modelo de ajuste que favorece o sistema financeiro, em detrimento da efetivação dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Como aponta o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), “a nova âncora fiscal, embora mais flexível do que o Teto de Gastos, mantém a lógica da austeridade, ao impor limites artificiais ao crescimento do gasto social, mesmo em cenários de aumento de arrecadação e necessidade de expansão de políticas públicas” (INESC, 2023).

No contexto da política tributária observa-se que a estrutura tributária brasileira evidencia clara distorção: prioriza a arrecadação sobre o consumo (47,51% da arrecadação média entre 1995 e 2013), enquanto a tributação sobre a renda representa apenas 18,27% e sobre o patrimônio, 3,27%. Tal configuração favorece o capital financeiro e penaliza o consumo popular. Em 2012, por exemplo, o Brasil apresentou a maior carga tributária sobre o consumo entre os países da OCDE (18,8% do PIB), contrastando com a Suíça (6,1%). Por outro lado, a arrecadação sobre renda, lucros e ganhos de capital foi de apenas 6,4% do PIB, superando apenas a Turquia (6,0%), enquanto na Dinamarca esse índice atingiu 29,6% e na Noruega, 20,3% (Mazza, 2016).

Estudo de Sergio Gobetti e Rodrigo Orair (2015) revelou que a concentração de renda no Brasil é extrema: os 10% mais ricos detêm 54,1% da renda das famílias, sendo que o 1% mais rico concentra 24,5% e o 0,01% detém 10,9%. A progressividade tributária desaparece nesse estrato superior, pois a carga cresce até certo ponto (12,1% para rendas anuais entre R\$ 201 mil e R\$ 328 mil), mas cai para 7% no topo dos 0,05% mais ricos (renda anual acima de R\$ 1,3 milhão). A principal explicação é a isenção dos lucros e dividendos distribuídos, prevista na Lei nº 9.249/1995. Segundo estimativas, sua revogação geraria arrecadação adicional entre R\$ 42 e R\$ 75 bilhões por ano, promovendo maior justiça fiscal. Thomas Piketty (2014) também denuncia essa distorção, apontando que a livre movimentação de capitais e a competição tributária internacional das últimas décadas reduziram a tributação sobre a renda do capital, enfraquecendo a progressividade dos sistemas fiscais e ampliando a regressividade no topo da distribuição.

As medidas de ajustes atingem os direitos sociais, além de manter o Brasil entre os três países emergentes com maior despesa de juros nominais em relação ao PIB e um custo da dívida pública superior à média dos países da Europa (1,44% do PIB), Ásia (2,05% do PIB), América Latina (1,54% do PIB) e também do G20 dos países emergentes

Esses elevados custos com o serviço da dívida comprometem os recursos disponíveis para custeio, investimento e políticas sociais. Como alerta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2009), para avaliar a real capacidade do Estado em prover bens públicos e serviços essenciais à população, é necessário considerar não apenas a carga tributária bruta, mas também a líquida — isto é, após as transferências públicas e o pagamento de juros da dívida. Em 2007, o Brasil registrou carga tributária líquida de apenas 13,1%, a menor entre

países como Canadá, Polônia, Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Grécia e Suécia, superando apenas a Grécia.

Nesse contexto, consolida-se a lógica da "Constituição dirigente invertida", em que se priorizam os ajustes fiscais em detrimento dos compromissos sociais constitucionais, favorecendo os interesses das elites econômicas. As normas infraconstitucionais e o sistema tributário, que poderiam atuar como mecanismos de correção das desigualdades, acabam por agravá-las, em razão de sua estrutura marcadamente regressiva. Essa regressividade penaliza, de maneira desproporcional, os cidadãos de menor poder aquisitivo e os trabalhadores assalariados, que são os principais financiadores do fundo público, no qual são responsáveis por 67,03% (Salvador, 2010) das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, considerando-se a tributação sobre o consumo e a renda, inclusive as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores públicos.

Dessa forma o sistema financeiro e tributário foram progressivamente convertido em um instrumento de ajuste fiscal, perdendo seu papel original de promover justiça fiscal, fortalecer o pacto federativo e viabilizar políticas públicas redistributivas. A intensificação dessas medidas foi motivada por sucessivas crises econômicas e pela permanente ameaça de hiperinflação, levando o governo federal a buscar alternativas de financiamento das políticas sociais previstas na Constituição — muitas das quais tiveram suas finalidades desvirtuadas (Oliveria, 2013).

Efeitos Econômicos e Redistributivos dos Gastos Públicos: Evidências Comparadas e Implicações para a Política Fiscal e a Proteção social

Com base em dados da Eurostat (2017) e da OCDE, observa-se que os gastos públicos nos países desenvolvidos são expressivos, o que permite afirmar que não existem Estados que operem estritamente com funções mínimas. Em 2011, a média das despesas públicas nos 27 países da União Europeia correspondia a 49,1% do PIB, destacando-se a Dinamarca (57,6%), França (56%), Finlândia (55%) e Bélgica (53,3%). Considerando apenas os gastos com proteção social, a média entre esses países era de 19,6% do PIB, atingindo 25,2% na Dinamarca, 23,9% na França e 23,7% na Finlândia (Alves e Mata, 2013).

No mesmo ano, a despesa pública no Brasil foi de 16,8% do PIB, sendo que os gastos com proteção social representaram apenas 8,4% desse total. Comparativamente, o padrão brasileiro de financiamento das políticas sociais está significativamente aquém do observado nos países europeus. Dessa forma, conclui-se que a reforma do Estado não deve necessariamente basear-se na redução de gastos sociais e na supressão de direitos sob o argumento do "sacrifício necessário". Ao contrário, é fundamental avaliar a qualidade do gasto público, considerando indicadores de desempenho e os multiplicadores fiscais que demonstram sua efetividade econômica.

Nesse contexto, destaca-se o estudo de Orair, Siqueira e Gobetti (2016), premiado no XXI Prêmio Tesouro Nacional (2016), intitulado *Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise*

baseada em multiplicadores do gasto público. Os autores analisaram os impactos dos gastos públicos ao longo dos ciclos econômicos, observando os diferentes multiplicadores fiscais conforme o tipo de gasto e o momento do ciclo — expansão ou recessão.

A seguir, reproduz-se uma tabela extraída do referido estudo, com os valores dos multiplicadores fiscais para o aumento de R\$ 1,00 em diferentes categorias de gasto público:

Categoria de Gasto	Linear	Expansão	Recessão
Benefícios sociais	0,8416	0,1536	1,5065
Ativos fixos	1,0414	0,1623	1,6806
Subsídios	1,5013	4,7338	0,5972
Gasto de pessoal	0,6055	0	1,3265

Observa-se que, em contextos de recessão econômica, os efeitos de determinados gastos — como benefícios sociais e gastos com pessoal — são significativamente mais elevados do que em momentos de expansão. Por exemplo, durante uma recessão, para cada R\$ 1,00 gasto em benefícios sociais, estima-se um impacto de R\$ 1,5065 sobre a economia. Trata-se, portanto, de um efeito relevante, especialmente em tempos de discussão sobre cortes orçamentários nas políticas sociais.

Por outro lado, os subsídios concedidos durante recessões, como ocorreu no Brasil a partir de 2011, apresentaram um multiplicador de apenas 0,5972 — inferior à unidade. Os autores concluem que:

O achado de que os multiplicadores associados aos subsídios não são significativos ou persistentes em qualquer posição do ciclo ajuda a entender o insucesso da política fiscal em sustentar o crescimento econômico a partir de 2011, quando esse tipo de estímulo cresceu significativamente, via desonerações, empréstimos do BNDES e outros programas, em substituição aos investimentos públicos.

Nesse sentido, a formulação da política fiscal deve levar em conta os ciclos econômicos e a especificidade dos diferentes tipos de gasto público, em vez de adotar cortes lineares indiscriminados, como os previstos na Emenda Constitucional nº 95/2016 (antiga PEC 241), que estabeleceu um teto de gastos rígido por 20 anos, sem mecanismos de adaptação. O mesmo se aplica ao novo regime fiscal e a outras medidas de ajuste, que desconsideram a relevância dos investimentos públicos e colocam em risco importantes conquistas sociais garantidas pela Constituição Federal de 1988.

Corrobora essa perspectiva o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2011), intitulado “Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais”, o qual demonstrou que o aumento dos gastos sociais entre 2003 e 2009 contribuiu significativamente para a redução das desigualdades de renda. Nesse período, a ampliação de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como o aumento dos investimentos em saúde e educação, resultaram em uma queda do índice de Gini — indicador de desigualdade — de 0,548 para 0,496, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade.

O estudo destacou ainda o forte caráter redistributivo dos gastos sociais naquele período. A regressividade da tributação indireta — que incide proporcionalmente mais sobre os estratos de baixa e média renda — foi, em certa medida, compensada pelo direcionamento proporcionalmente maior dos recursos públicos para essas mesmas camadas sociais, especialmente por meio da saúde, educação e dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Em 2009, os autores destacam que a transferência média de recursos públicos às famílias superou, proporcionalmente, a carga tributária incidente sobre elas, evidenciando a atuação proativa das políticas sociais. Segundo eles, essas políticas não apenas compensaram a regressividade do sistema tributário brasileiro, como também contribuíram significativamente para a redução das desigualdades, ao transformar os gastos sociais em instrumentos de redistribuição de renda.

Conclusão

A questão central debatida na atualidade — e que permeou grande parte do século XX —, como bem ressalta Judt (2012), diz respeito às discussões, explícitas ou implícitas, sobre a ascensão do Estado. Tais debates suscitam reflexões fundamentais: que tipo de Estado desejam os cidadãos livres? Quais finalidades ele deve cumprir? E qual o custo que a sociedade está disposta a assumir para sustentá-lo?

Esses objetivos e fundamentos foram consagrados nas constituições democráticas modernas, que delinearam um modelo de Estado Democrático de Direito. Diferentemente das concepções anteriores, esse modelo não se limita a adaptar-se às condições sociais existentes, mas busca transformá-las. Nesse contexto, a igualdade — tanto formal quanto material — constitui um pressuposto essencial para a concretização de conquistas civilizatórias e a promoção do bem-estar coletivo.

Para a efetivação desse modelo democrático, a captação e a gestão responsável dos recursos públicos são indispensáveis, sempre orientadas pelo princípio da responsabilidade fiscal. Contudo, nas últimas décadas, tem-se observado um redirecionamento progressivo desses recursos em benefício do capital financeiro e dos rentistas. Políticas de austeridade, frequentemente justificadas sob o argumento da necessidade de estabilização fiscal, têm sido utilizadas como instrumentos de atendimento aos interesses do setor financeiro. Para isso, têm sido implementados mecanismos que alteram a estrutura jurídica do Estado, fragilizam as soberanias nacionais e promovem o desmonte do Estado Social, resultando em queda da produção, precarização dos direitos sociais, aumento do desemprego e redução dos salários reais.

Diante desse cenário, torna-se imperativo promover a conscientização social e a democratização dos valores coletivos. O funcionamento adequado da democracia exige que as escolhas orçamentárias, formuladas por meio de decisões políticas, reflitam os valores e interesses da sociedade como um todo.

Assim, as finanças públicas devem articular solidariedade social, eficiência administrativa e fidelidade à tradição democrática, de forma que o orçamento público traduza fielmente as opções de política econômica e social adotadas pela nação.

Entretanto, a destinação sistemática de recursos ao sistema financeiro, a blindagem da dívida pública e os ajustes fiscais seletivos têm comprometido os mecanismos de redistribuição de renda, dificultando a superação das desigualdades sociais. Nesse contexto, é essencial que os sistemas financeiro, econômico e tributário atuem em conformidade com os princípios e normas constitucionais, garantindo a efetividade dos direitos sociais e a realização dos ideais do Estado Democrático de Direito.

Referências

- ALVES, N.; MATA, J. 2013. O que dizem as estatísticas sobre a dimensão do estado. In: RODRIGUES, M. de L.; SILVA, P. A e. (orgs.). *Políticas públicas para a reforma do estado*. Coimbra: Almedina.
- BERCOVICI, G. 2013. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo, Quartier Latin.
- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. 2006. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, **49**:1-23.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. 2010. Repensar la política macroeconômica. *Revista de Economía Institucional*, **12**(22):61-82.
- BOUVIER, M.; LASSALE, J.-P. et al. *Finances Publiques*. 2014. Paris, LGDJ.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. 2015. *Processo TC-028.192/2014-1*, Grupo I, Classe V. Natureza: Levantamento. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidades: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 22 de julho de 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/028.192.2014.1%20LEVANTAMENTO.%20GESTÃO%20DA%20DÍVIDA.pdf>. Acesso em: 01 dez.2024.
- EUROSTAT. *Statistics Database*. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>. Acesso em: 02 fev. 2025.
- FITOUSSI, J.-P. 2005. *A democracia e o mercado*. Tradução: Paulo Pedroso. Lisboa, Terramar.
- GARCÍA-PELAYO, M. 2009. *As transformações do Estado contemporâneo*. Tradução: Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro, Forense.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. 2015. *Progressividade tributária: a agenda esquecida*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2015/xx-premio-tesouro-nacional-2015-pagina-principal/resultado-do-xx-premio-tesouro-nacional-2015>>. Acesso em: 15 nov. 2024.
- GRAU, E. R. 2005. Resenha do Prefácio da 2ª edição. In: COUTINHO, J. N. de M. (org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro, Renovar.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais*. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2025.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 2009. *Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil*. Brasília, DF.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. 2023. *Nota técnica: reflexões sobre o PLOA 2024*. Brasília: INESC. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/10/nt-ploa-areas-inesc_out-2.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
- JUDT, T. 2012. *Pensar o século XX*. Lisboa, Edições 70.
- LEROY, M. 2013. Sociologia da decisão financeira pública. In: SANTOS, A. C. dos; LOPES, C. M. da M. L. (Coord.). *Fiscalidade: outros olhares*. Porto, Vida Econômica.
- MASSONETTO, L. F. 2006. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. 2006. f. 104. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MAZZA, W. P. 2016. *Estado e constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- MORAIS, J. L. B. 2009. Entre o Estado social e a transformação social: mudar para não mudar. In: COUTINHO, A. et al. (Org.). *Liber Amicorum: homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*. Coimbra, Coimbra Editora.
- _____. 2003. O Brasil pós-1988: dilemas do/para o Estado constitucional. In: SCAFF, F.F. (Org.). *Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro, Renovar.
- NUNES, A. A. 2014. Apontamento sobre a origem e a natureza das políticas de austeridade. In: FERREIRA, E. P. (Coord.). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa, AAFDL.
- _____. 2015. O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo e a integração capitalista europeia. *Empório do Direito*, [s.l.], 04 abr. 2015. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/o-aprofundamento-da-crise-estrutural-do-capitalismo-e-a-integracao-capitalista-europeia-por-antonio-avelas-nunes/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.
- OLIVEIRA, F. A. de. 2013. Tributação e fisco no Brasil: avanços e retrocessos entre 1964 e 2010. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília, IPEA.
- ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. de F.; GOBETTI, S. W. 2016. *Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público*. XXI Prêmio tesouro nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f>>. Acesso em: 02 jan. 2025.
- PIKETTY, T. 2014. *O capital no século XXI*. Tradução Sarah Adamopoulos. Lisboa, Temas e Debates.
- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. 2007. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro, FGV.
- SALVADOR, E. 2010. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010
- SANTOS, P. M. A. dos et al. 2015. *Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais: Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: Uma análise para o período 2006-2015*. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2025.
- SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL (UNAFISCO SINDICAL). 2007. *Nota técnica nº6: a arrecadação e o destino dos recursos da CPMF*. Brasília, DF.
- STIGLITZ, J. 2014. “Ajuste fiscal”: por que não seguir a Europa? Tradução: Mariana Bercht Ruy. [S.l.]. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/ajuste-fiscal-por-que-nao-seguir-a-europa/>>. Acesso em: 12 nov. 2024.

STREECK, W. 2013. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Tradução: MarianToldy, Teresa Toldy. Lisboa, Actual.

Submetido: 21/12/2024

Aceito: 09/07/2025