

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVOS REGIMES FISCAIS: uma análise sob a perspectiva do princípio da justiça distributiva e da teoria da justiça como equidade

IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES AND NEW TAX REGIMES: an analysis from the perspective of the principle of distributive justice and the theory of justice as equity



Recebimento em 01/04/2024
Aceito em 20/02/2025

Fabiana Augusta Araújo Pereira¹

<https://orcid.org/0000-0002-5574-1995>

fabianaaugust@gmail.com

Marcela Petribú Almeida²

<https://orcid.org/0009-0000-3906-7657>

marcelapetribu25@gmail.com

RESUMO

O presente artigo busca analisar os novos regimes fiscais, incluídos na Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos) e na Lei Complementar nº 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal), além de averiguar os seus diversos impactos na ordem econômica e social do país. Como objetivo principal, este trabalho busca explicar como tais regimes, criados para combater o déficit e o desequilíbrio fiscal, podem representar um verdadeiro obstáculo na implementação das políticas públicas distributivas e redistributivas no Brasil. Com o presente estudo, concluiu-se que é imprescindível a revisão do regime de política macroeconômica do Brasil, com a adoção de uma política fiscal permanente, a fim de que seja atingida a sonhada igualdade social e, paralelamente, a justiça fiscal.

Palavras-chave: políticas públicas; igualdade; justiça; despesas públicas; política fiscal.

ABSTRACT

This article aims to analyze the new tax regimes, included in Constitutional Amendment nº 95/2016 (expenditure ceiling) and in Complementary Law nº 200/2023 (new fiscal framework), in addition to investigating its various impacts on the country's economic and social order. As its main objective, this work seeks to explain how such regimes, created to combat deficits and fiscal

¹ Procuradora Federal. Doutora e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários e em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera, possui Bacharelado em Direito (UFPE), Administração pela Universidade de Pernambuco (UPE) e Filosofia (UFPE), em andamento.

² Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Frassinetti do Recife (UniFAFIRE). Pós-Graduanda em Direito Tributário. Assistente jurídica no escritório Tenório Advogados Associados.



imbalances, can represent a real obstacle in the implementation of distributive and redistributive public policies in Brazil. With the present study, it was concluded that it is essential to review Brazil's macroeconomic policy regime, with the adoption of a permanent fiscal policy, in order to achieve the dreamed of social equality and, at the same time, fiscal justice.

Keywords: public policies; equality; justice; public expenditure; fiscal policy.

1 INTRODUÇÃO

É incontestável o fato de que as discussões (e a preocupação) acerca do desequilíbrio fiscal brasileiro aumentaram, principalmente após a adoção de novos regimes fiscais — primeiramente, o teto de gastos (EC nº 95/2016) e, logo em seguida, o novo arcabouço fiscal (LC nº 200/2023) — para tentar controlar o déficit fiscal no qual o país se encontra. Por essas razões, esta pesquisa visa a explicar como tais regimes fiscais — mecanismos criados na busca pelo equilíbrio fiscal — afetam diretamente a implementação das políticas públicas distributivas e redistributivas no Estado Brasileiro contemporâneo e, conseqüentemente, fomentam as desigualdades existentes no país.

No que tange às políticas públicas, a própria Constituição Federal de 1988 previu a sua implementação, principalmente após a criação dos planos de estabilização econômica nos anos 1970, nos quais a gestão fiscal passou a ser guiada pelo controle de gastos públicos (déficit público), aliada à alta dos juros da dívida pública, o que estimulou o capital privado e, também, o desemprego³. Em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, cujo principal objetivo era — e ainda é — manter o equilíbrio das contas públicas através do controle da arrecadação e dos gastos públicos. Atualmente, é um órgão integrante do Ministério da Fazenda e explica o seguinte:

Política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado⁴.

³BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, v. XLIX (2006), p. 75, 2006. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portal Gov**, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencia-por-orgao-2/secretaria-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 19 fev. 2024.



Em relação à política fiscal, nos anos 1990, o Brasil adotou a meta de resultado primário positivo entre receitas e despesas primárias, excetuados os montantes com pagamento de juros, inclusive, tal meta foi objeto de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998. Posteriormente, adotou o tripé macroeconômico “metas de inflação, câmbio flutuante e metas de resultado primário” e, em 2000, adotou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵, a qual busca estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Apesar da criação dessas medidas para se atingir o equilíbrio fiscal e, consequentemente, a diminuição das desigualdades sociais, observa-se que a discussão sobre as desigualdades no território brasileiro tem se intensificado nos últimos anos, ou seja, tais medidas não surtiram o efeito esperado. Além disso, a pandemia da Covid-19 revelou a necessidade de uma maior atenção do Estado no que se refere à triste realidade do Brasil: um país onde poucos têm muito e muitos têm pouco (ou quase nada).

Não obstante, o problema das diversas desigualdades existentes no território brasileiro não é algo atual, uma vez que o país está inserido em uma realidade latino-americana e periférica global que constrange a sua política fiscal, tendo a pandemia da Covid-19, portanto, apenas piorado a situação (e escancarado o problema que, por décadas, tentou ser ocultado da população brasileira e do restante do mundo).

Mesmo no cenário pré-pandemia, as condições de vida da população brasileira já evidenciavam baixos níveis de desenvolvimento humano e alto grau de vulnerabilidade. Segundo o Relatório Mundial da Desigualdade de 2022⁶, realizado por pesquisadores do *World InequalityLab* (Laboratório das Desigualdades Sociais), que integra a Escola de Economia de Paris, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo⁷ — além de que a discrepância de renda no país é marcada por níveis extremos há muito tempo⁸.

Diante do exposto, o intuito deste artigo é fazer uma reflexão sobre a correlação entre o

⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

⁶ FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **BBC News Brasil**, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 28 fev. 2024.

⁷ Segundo Lucas Chancel, principal autor do relatório, “entre os mais de 100 países analisados no relatório, o Brasil é um dos mais desiguais. Após a África do Sul, é o segundo com maiores desigualdades entre os membros do G20”. Ibidem.

⁸“(…) em razão da falta de uma reforma tributária aprofundada, além da agrária, a desigualdade de renda no Brasil permaneceu virtualmente inalterada”, disse Lucas Chancel. Ibidem.



princípio da justiça distributiva, desenvolvida por Aristóteles, e a teoria da justiça como equidade, pensada pelo jusfilósofo John Rawls, a partir de uma exposição histórico-evolutiva das noções de igualdade e justiça. Em seguida, busca-se trazer uma visão sistêmica das políticas públicas no Brasil (conceitos, características e tipos de políticas públicas), revelando ainda, a relação entre as desigualdades e as políticas públicas numa análise sob a perspectiva do filósofo Immanuel Kant.

Além disso, serão explicados os conceitos, as características e as finalidades da política fiscal. Para tanto, será apresentada, também, uma análise de dados fiscais fornecidos pelo Portal da Transparência do Governo Federal sobre a distribuição das despesas públicas e, logo depois, serão explicitados os novos regimes fiscais (teto de gastos e novo arcabouço fiscal).

Por fim, serão apresentadas as conclusões obtidas com o término da pesquisa, mostrando, portanto, as consequências do desequilíbrio fiscal na implementação das políticas públicas distributivas e redistributivas no Brasil, além das soluções encontradas para o problema em questão. Desse modo, através de uma interdisciplinaridade entre filosofia do Direito, as ciências jurídicas e as ciências sociais, o leitor poderá elaborar uma visão mais ampla a respeito dessas temáticas, tanto numa perspectiva histórico-política, quanto numa perspectiva jurídica.

2 O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E A TEORIA DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-EVOLUTIVA DAS NOÇÕES DE IGUALDADE E JUSTIÇA

Segundo o pensamento de São Tomás de Aquino⁹, teólogo e filósofo medieval, a sociabilidade só é possível em razão de forças que se equilibram, tais como interesses, necessidades, direitos e deveres, sendo umas contrárias às outras. Nessa perspectiva, entende-se que a desigualdade é fundamental para a existência da própria sociedade, tanto no que diz respeito às questões sociais, quanto em relação às questões econômicas, políticas e culturais. Em suma, essa foi — e ainda é — uma das características pertencentes a todas as sociedades, desde as mais antigas às mais modernas.

Nesse mesmo viés, desde a Antiguidade Clássica, há a ideia de que a desigualdade é uma característica imutável dos seres humanos que, inclusive, atinge o ambiente social e, conseqüentemente, torna-se primordial para a definição das funções sociais e para a estruturação

⁹BÔAS, Renata M. V. **Ações Afirmativas: uma reflexão sobre a efetivação do princípio da igualdade**. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, p. 12, 2001. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4857/1/arquivo7219_1.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.



das diferentes classes. Em face de tal situação, observa-se que as organizações societárias se tornam cada vez mais complexas e plurais, o que influenciará sobremaneira a vida de todos os envolvidos pertencentes a essas sociedades.

Na Grécia Antiga, Aristóteles defendia a desigualdade dos indivíduos como um fator de pluralidade no Estado, ou seja, para esse filósofo, a desigualdade não deveria ser vista como algo negativo e, quando respeitadas as diferenças, gerariam uma convivência harmônica entre os indivíduos. Entretanto, seria incontestável o fato de que as diferenças poderiam gerar a submissão de certos grupos sociais em detrimento de outros, tendo em vista a existência de inúmeras diferenças relacionadas ao poder, seja “os partidários da oligarquia com a riqueza (ou com a nobreza de nascimento), e os partidários da aristocracia com a excelência”¹⁰.

Ademais, segundo o pensamento aristotélico, haveria duas formas de justiça: a distributiva e a corretiva (ou comutativa), sendo que esta prevê a igualdade absoluta, enquanto aquela busca tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades¹¹. Sendo assim, a justiça distributiva teria como finalidade o bem comum (bem coletivo), no sentido de dar a cada um o que lhe é devido; logo, não teria o objetivo de atingir o bem em si mesmo (bem particular).

No que concerne ao conceito de igualdade, Aristóteles¹² pontuava que o igual seria o intermediário entre a linha maior e a menor, de acordo com uma proporção aritmética e, por esse motivo, o igual seria, também, o justo. Além disso, para tal filósofo, o justo seria o meio-termo, uma espécie de termo proporcional. Em contrapartida, o injusto seria aquilo que viola a proporção, pois “um dos termos torna-se grande demais e o outro demasiado pequeno (...) Porque o homem que age injustamente tem excesso e o que é injustamente tratado tem demasiado pouco do que é bom (...)”¹³.

Posteriormente, baseando-se na ideia de justiça distributiva aristotélica, o professor e

¹⁰ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. Tradução: Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1991.

¹¹ O Princípio da Igualdade, também chamado de Princípio da Isonomia, está expressamente previsto no artigo 5º, *caput*, da CF/88: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...)”; portanto, reflete sobre todos os demais princípios constitucionais e legais. Além disso, Nery Júnior explica que “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”, pressupondo assim, que pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual, a fim de alcançar a igualdade material (real). Em outras palavras, esse jurista defende que a igualdade deve ser material (refere-se à igualdade de fato — ou igualdade real — pois, além de considerar a existência de desigualdades sociais e econômicas entre os indivíduos, revela o dever do Estado na redução dessas desigualdades, com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos), e não meramente formal (refere-se à igualdade absoluta, ou seja, aquela que não considera as desigualdades às quais os indivíduos são submetidos). JÚNIOR, Nelson N. *Princípios do Processo Civil à Luz da Constituição Federal*. 8. ed. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 21, p. 42, 2004.

¹² *Ibidem*, 4.

¹³ *Ibidem*, p. 4.



jusfilósofo defensor da democracia liberal, John Rawls, desenvolveu a teoria da justiça como equidade, por volta dos anos 1950 e 1960, e que fora condensada em sua obra “Uma Teoria da Justiça”, publicada em 1971. Rawls inicia o primeiro capítulo desse livro afirmando que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais¹⁴, da mesma forma que Aristóteles considerava a justiça a maior das virtudes, tendo em vista que aquele que a possui pode exercer sua virtude não só sobre si mesmo, mas também sobre o seu próximo¹⁵.

Outrossim, para Rawls, a justiça social seria a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes — principalmente o Estado — distribuiriam os direitos e deveres fundamentais, através da divisão de vantagens provenientes da cooperação entre os indivíduos. Desse modo, a teoria rawlsiana baseia-se no conceito de justiça como equidade, a qual explica que, no *status quo* — a posição original¹⁶ —, haveria igualdade e liberdade para todos os indivíduos, e sob tais condições seria possível formalizar um acordo coletivo, que seria uma espécie de contrato social¹⁷.

Rawls, em sua teoria, apresenta dois princípios de justiça básicos, sendo que ambos deveriam estar presentes na posição original:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos¹⁸.

Depreende-se, do primeiro princípio que, para John Rawls, as liberdades individuais deveriam ser iguais para todos, e tantas quanto possível; logo, a ideia central do jusfilósofo era a de que o indivíduo, intrinsecamente, teria o direito de possuir todas as liberdades as quais todos os outros indivíduos da sociedade, sem exceção, pudessem tê-las, de modo igual e sem distinção. Ao analisar o segundo princípio, pode-se inferir que, para Rawls, as desigualdades econômicas e sociais seriam aceitáveis, desde que fossem benéficas para os menos favorecidos (calcando-se no princípio da diferença), e resultassem do exercício de cargos abertos a todos (decorrente do

¹⁴ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

¹⁵ Ibidem, p. 4.

¹⁶ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Ibidem, p. 4.

¹⁷ O contrato social era uma metáfora usada pelos filósofos contratualistas — como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau — para explicar a relação entre os seres humanos e o Estado. No contrato social, o homem e o Estado fariam uma espécie de acordo, no qual o ser humano abdicaria de sua liberdade para se submeter às leis da sociedade e do Estado; por outro lado, o Estado se comprometeria a defender os cidadãos e o bem comum, além de dar condições para que esses cidadãos pudessem se desenvolver.

¹⁸ Ibidem, p. 5.



princípio da igualdade de oportunidades).

Sendo assim, nesse segundo princípio — o da aceitabilidade das desigualdades, desde que cumpridas as duas condições elencadas —, surge o principal aspecto que motivou grande parte da discussão doutrinária presente neste estudo: o dever do Estado de gerenciar as desigualdades entre os seus cidadãos. Dessa maneira, pode-se concluir que, apesar de estarem em contextos históricos e geográficos distintos, tanto o princípio da justiça distributiva, de Aristóteles, quanto a teoria da justiça como equidade, de John Rawls, ao demonstrarem que a igualdade de tratamento e de oportunidades são elementos primordiais na noção básica de justiça, revelam a importância da implementação de políticas públicas em todas as sociedades, principalmente naquelas pertencentes aos países em desenvolvimento¹⁹, como o Brasil, a fim de que seja atingida a justiça social e, paralelamente, a justiça fiscal.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ASPECTOS GERAIS

É inegável o fato de que as políticas públicas são uma parte essencial para o funcionamento de uma sociedade, afinal, elas influenciam a maneira como os recursos públicos serão distribuídos e, posteriormente, aplicados. Igualmente, deve-se ressaltar o papel indispensável do Estado na implementação dessas ações que afetam diretamente a vida dos cidadãos e o desenvolvimento do país, uma vez que possuem como objetivos principais a melhoria da qualidade de vida e a promoção do bem-estar da população — além do combate a diversos imbróglios presentes na sociedade, como o desemprego e a pobreza, por exemplo.

Outrossim, sabe-se que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988²⁰, a Constituição Cidadã²¹, o Estado se tornou ainda mais importante no processo de desenvolvimento do país, principalmente no que se refere à manutenção e à promoção das políticas públicas, a fim

¹⁹ Os países em desenvolvimento, também chamados de países emergentes, são aqueles cujos níveis de vida e de renda, além do desenvolvimento econômico e industrial, estão atrasados em relação à média mundial. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), “conforme o mundo emerge da pandemia, os tradicionais choques de financiamento de curto amédio prazos irão, infelizmente, se repetir (...) Os países com níveis elevados de dívida precisarão trabalhar para evitar crises fiscais e de financiamento (...)”. PANTH, Sanjaya; PAZARBASIOGLU, Ceyla. Como o FMI continua a evoluir para enfrentar os desafios globais. **IMF Blog**, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/Blogs/Articles/2022/01/18/blog-how-imf-continues-to-change-to-confront-global-challenges>. Acesso em: 15 jan. 2024.

²⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2023.

²¹ Conforme aponta Leonardo Avelino Duarte, o termo “Constituição Cidadã” foi criado pelo deputado Ulysses Guimarães, fazendo referência ao fato de que houve intensa participação popular na elaboração do texto constitucional. DUARTE, Leonardo A. **Constituição Cidadã**. **Jusbrasil**, 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/constituicao-cidada/2871580>. Acesso em: 3 jan. 2024.



de garantir o cumprimento dos direitos básicos dos cidadãos previstos na Carta Magna — além de acompanhar todas as transformações sociais e de combater os problemas sociais delas decorrentes. No Brasil, basicamente, há quatro tipos de políticas públicas: as distributivas, as redistributivas, as regulatórias e as constitutivas. Porém, neste estudo, vamos nos ater às políticas públicas distributivas e redistributivas.

As políticas públicas distributivas, também chamadas de políticas sociais, são aquelas voltadas a uma parcela específica da população para atender às necessidades de um determinado grupo ou de uma situação em particular, pelo fato desses grupos específicos estarem em alguma situação de vulnerabilidade²², ou seja, por não possuírem as mesmas oportunidades de fruição de determinados direitos quando comparados ao restante da população.

Como exemplo de políticas públicas distributivas, podem ser citados o auxílio emergencial que, como o próprio nome revela, foi um benefício concedido em caráter emergencial aos cidadãos que se enquadrassem nos critérios previstos em lei²³ durante o enfrentamento da pandemia da Covid-19 — além do sistema de cotas adotado nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, o qual é uma ação afirmativa instituída pela Lei de Cotas e destinada a negros, pardos, indígenas, pessoas de baixa renda e pessoas com deficiência²⁴.

Já as políticas públicas redistributivas, de certa forma, se parecem com as políticas públicas distributivas, pois também se destinam a um determinado grupo social. Entretanto, as políticas redistributivas diferenciam-se por alocarem, ou melhor, como o próprio nome indica, por redistribuírem os recursos — podendo ser bens ou serviços — aos cidadãos de baixa renda, com o principal objetivo de reduzir a desigualdade social presente na sociedade brasileira. Desse modo,

²² A concepção de vulnerabilidade não está estritamente condicionada à ausência ou à precariedade no acesso à renda, estando atrelada, também, às fragilidades dos vínculos afetivo-relacionais e às desigualdades de acesso a bens e serviços públicos. Portanto, podem ser considerados vulneráveis a população em situação de rua, os povos indígenas, as pessoas com deficiência, os idosos, as crianças e os adolescentes em situação de trabalho infantil, os refugiados, os migrantes, entre outros (rol exemplificativo). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria do MDS estabelece critérios para utilização de recursos para fortalecer os serviços de assistência social no país. **Portal Gov**, 19 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/portaria-do-mds-estabelece-criterios-para-utilizacao-de-recursos-para-fortalecer-os-servicos-de-assistencia-social-no-pais>. Acesso em: 22 jan. 2024.

²³ BRASIL. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

²⁴ BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

para que essa redistribuição aconteça, as camadas da sociedade com maior renda devem financiar os benefícios para as camadas sociais com menor renda. É o caso, por exemplo, da diminuição, ou até mesmo, da isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para as camadas hipossuficientes de uma determinada cidade e do aumento de tal imposto para os indivíduos que ocupam faixas de maior nível de renda.

Outros exemplos de políticas públicas redistributivas são os financiamentos estudantis, como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni). Além disso, também podem ser enquadrados como políticas públicas redistributivas os benefícios assistenciais concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é a autarquia do Governo Federal responsável pelo recebimento das contribuições especiais, as quais serão destinadas ao financiamento da seguridade social ²⁵.

No contexto brasileiro hodierno, as políticas públicas distributivas e redistributivas são extremamente necessárias no que se refere à cidadania e à democracia pois, além de demonstrarem práticas políticas e econômicas de uma sociedade democrática contemporânea, possuem o papel de tornar a sociedade cada vez mais igualitária e justa, a fim de dirimir ou, pelo menos, reduzir as desigualdades existentes entre os seus cidadãos, remontando, portanto, às ideias de igualdade e de justiça defendidas por Aristóteles e John Rawls.

4 A RELAÇÃO ENTRE AS DESIGUALDADES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE IMMANUEL KANT

É importante compreender que a desigualdade não se limita apenas à ideia de discrepância de renda, sendo subdividida em três tipos principais: a desigualdade econômica, a política e a social. Nesse sentido, enquanto a desigualdade econômica refere-se apenas à concentração de renda e riqueza, a desigualdade política remete às diferenças de direitos na participação política e na inclusão em processos decisórios de cidadania. Por fim, ainda há a desigualdade social, que é aquela relacionada a aspectos identitários, como etnia, raça e gênero, por exemplo.

Além disso, deve-se entender que todas essas desigualdades — a econômica, a política e a social — são baseadas na estigmatização dos indivíduos, estando inter-relacionadas e se autoperpetuando, o que acaba provocando a desigualdade de oportunidades²⁶. Ressalta-se, ainda,

²⁵BRASIL. Lei nº 12.711. Art. 194, CF. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

²⁶ SOUZA, Clarissa A. As políticas assistencialistas e o pensamento de Hannah Arendt. **Conteúdo Jurídico**, 21 abr.



que grande parte dos indivíduos acreditam que o conceito de políticas públicas é sinônimo de assistencialismo, sendo esse um pensamento totalmente equivocado, pois as políticas públicas englobam todo o conjunto de ações políticas que visam a assegurar os direitos de toda a população, enquanto o assistencialismo é, basicamente, um ato de caridade — sendo que este colabora na perpetuação da troca de favores e de quem está no poder, enquanto aquelas são, de fato, direitos dos cidadãos.

Nessa perspectiva, pode-se fazer uma ligação do exposto com o pensamento de Immanuel Kant. Para esse filósofo racionalista, haveria dois sentidos de liberdade, sendo um negativo e um positivo. Portanto, Kant, ao afirmar que a liberdade seria uma ausência de determinações externas do comportamento, ou um agir independente de todas as forças, traz à tona o sentido negativo da liberdade. Por outro lado, quando Kant define a liberdade como uma autonomia da vontade, ou uma propriedade dos seres racionais de legislarem para si próprios, ele nos revela o sentido positivo da liberdade²⁷.

Em outras palavras, para Immanuel Kant, quando o comportamento do indivíduo é determinado por algo externo, sendo um mero agir conforme ao dever, esse indivíduo não está sendo livre — o que ele denominou heteronomia. De modo contrário, quando o indivíduo age espontaneamente, independentemente de finalidade e baseando-se na moralidade, sendo um agir por dever, ele está sendo verdadeiramente livre²⁸. E, diante desse raciocínio kantiano, surge o seguinte questionamento: será que o Estado, ao utilizar o seu poder com o objetivo de reparar as arbitrariedades impostas pelas desigualdades fáticas existentes entre os seus cidadãos, estaria retirando a autonomia e a liberdade dos indivíduos?

Ora, a resposta é simples: não, pois o Estado deve ser o equalizador de oportunidades, a fim de que cada indivíduo, individualmente, seja autônomo e capaz de desenvolver-se plenamente na sociedade em que vive, alcançando, portanto, a sua própria liberdade. Inclusive, Kant expressa esse pensamento ao afirmar que devemos tratar as pessoas como um fim em si mesmas, e não apenas como um meio²⁹. Seguindo essa mesma lógica, pode-se inferir que, se os governos — e não o Estado³⁰ — tratarem os seus cidadãos apenas como um meio para usá-los e/ou manipulá-los,

2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46455/as-politicas-assistencialistas-e-o-pensamento-de-hannah-arendt>. Acesso em: 4 jan. 2024.

²⁷ KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Tradução: Afonso Bertagnoli. São Paulo, 2004: digitalização da edição em papel da Edições e Publicações Brasil Editora S.A, 1959.

²⁸ CAPPELLANO, Nina. KANT: a liberdade, o indivíduo e a república. **Jusbrasil**, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/kant-a-liberdade-o-individuo-e-a-republica/148401929>. Acesso em: 4 jan. 2024.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Os termos “Estado” e “governo”, muitas vezes, são usados como expressões semelhantes, o que é algo totalmente errado. O Estado é mais abrangente, sendo o governo uma parte do Estado. Desse modo, pode-se dizer que o Estado

concedendo-lhes diversos benefícios, com a única e exclusiva finalidade de serem reeleitos, eles não tratarão esses cidadãos como um fim em si mesmos. Por conseguinte, tais governos se distanciarão da ética kantiana, a ética do dever³¹.

5 POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS

A política fiscal pode ser definida, resumidamente, como o planejamento orçamentário do Estado — sendo o orçamento público um documento legal no qual os governos devem detalhar todos os seus gastos, as suas arrecadações e as suas respectivas fontes, bem como os seus destinos. Em outras palavras, o orçamento público demonstra todas as obrigações estatais em relação às despesas e às receitas públicas, com o objetivo de promover uma gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, incluindo a manutenção e a promoção das políticas públicas.

É fato que na Constituição Federal de 1988 há a necessidade de previsão de orçamentos. Nesse sentido, foi criada a Lei nº 4.320/1964³², a qual é, originalmente, uma lei ordinária, porém, que foi recebida no ordenamento jurídico como lei complementar. Essa lei tem como principal objetivo conceituar os institutos e normas do Direito Financeiro, explicando, também, como deverá ser feito o orçamento. Desse modo, o Poder Executivo, em observância à Lei nº 4.320/1964³³ e à Lei nº 101/2000³⁴ (Lei de Responsabilidade Fiscal) deverá elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Sendo assim, no orçamento público, quando as receitas são maiores que os gastos, há um superávit; por outro lado, quando as receitas são menores que os gastos, diz-se que há um déficit. Nesse diapasão, a Lei nº 4.320/1964 apregoa o seguinte:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma

é um território com poder soberano, o qual é subdividido em três poderes independentes e harmônicos, conforme ordena o art. 2º da Constituição Federal Brasileira de 1988. Já o governo é uma das instituições do Estado, sendo considerada a repartição decisória, escolhida pelo povo, em votação direta ou indireta, na qual os governantes administram politicamente o Estado. Em suma, o Estado é permanente, pois tem como finalidade a autonomia dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para que se evite o controle centralizado do poder em um único órgão; por outro lado, o governo é momentâneo, uma vez que dura apenas um mandato de quatro anos (podendo, uma única vez, a reeleição consecutiva), no qual o governante foi eleito pelo povo.

³¹ Ibidem, p. 10.

³² BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, p. 2.



a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade³⁵.

Desse modo, o orçamento público, além de determinar o quanto de dinheiro será investido em cada função governamental — como saúde, educação e cultura, por exemplo —, também deve indicar o volume de recursos destinado especificamente para cada política pública de cada uma dessas funções. Por esse motivo, o orçamento público é a principal ferramenta da política fiscal de um país, demonstrando assim, as prioridades alocativas do governo em questão.

5.1 Técnicas orçamentárias: aspectos gerais

Nesse contexto, há várias técnicas orçamentárias, em razão da evolução da distribuição dos recursos no Brasil, sendo que a primeira prática orçamentária foi o orçamento clássico (ou tradicional), no qual não havia uma preocupação com as necessidades coletivas nem com os objetivos econômicos e sociais do país. Nessa época, a distribuição dos recursos não visava aos programas de trabalho que o governo pretendia realizar, e sim seguir o que foi gasto no exercício anterior, o que acabava incentivando o gasto indiscriminado.

Posteriormente, foi criado o orçamento de desempenho (ou de realizações), também chamado de orçamento funcional, no qual a destinação dos recursos passou a ser mais importante do que os recursos em si — tendo como foco os objetivos do governo em questão, e não o que era gasto. Entretanto, nessa técnica orçamentária, ainda não havia uma visão de planejamento.

Já o orçamento-programa é muito parecido com o orçamento funcional, porém, diferencia-se devido ao surgimento da ideia de planejamento que, de forma simplificada, é uma espécie de desempenho organizacional na qual o orçamento deve considerar os objetivos que o governo pretende alcançar durante um determinado período. Desde o término da Segunda Guerra Mundial, o planejamento mostrou-se um instrumento essencial na gestão pública pois, atualmente, já se sabe que a definição de prioridades e de objetivos é imprescindível para uma boa gestão governamental.

Por fim, ainda há o orçamento participativo, o qual incorpora a população ao processo decisório da elaboração do orçamento, através de lideranças da sociedade civil, de audiências públicas, e até mesmo de outras formas de consulta direta à sociedade. Portanto, nessa técnica, há uma coparticipação do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração orçamentária.

Contudo, deve-se entender que o orçamento participativo não se contrapõe ao orçamento-

³⁵ Ibidem, p. 11.



programa. Pelo contrário, o orçamento participativo é um desdobramento do orçamento-programa, pois permite que a população participe ativamente da gestão pública, estimulando assim, o exercício da cidadania e da democracia — além de que promove a transparência e o planejamento das ações financeiras e contábeis em prol dos interesses da coletividade.

Atualmente, a aplicação do orçamento participativo se restringe ao âmbito municipal, conforme dispõe a LRF³⁶ —, além da Lei Complementar nº 131/2009³⁷. Todavia, é necessário compreender que não há um modelo único e sistematizado de orçamento participativo que possa ser padronizado para todos os municípios brasileiros, tendo em vista que cada município deve definir a amplitude e o papel do orçamento participativo.

No Brasil hodierno, a técnica orçamentária predominante é o orçamento-programa, introduzida pelo Decreto-Lei nº 200/1967³⁸ como plano de ação do Governo Federal. De acordo com o art. 16 desse Decreto-Lei, em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que detalhará o Plano Plurianual (PPA) a ser realizado no exercício seguinte³⁹.

Nessa perspectiva, fica claro que, de acordo com o orçamento-programa, o orçamento público deve espelhar as políticas públicas, pois é através da análise das destinações das despesas públicas (gastos realizados pela Administração Pública para atender às necessidades econômicas e sociais da coletividade) que o orçamento expressará os programas de trabalho do governo em apreço, possibilitando assim, a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos, a fixação de metas, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados, e a gerência por objetivos.

6 A DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE AO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS DO GOVERNO FEDERAL

³⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

³⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

³⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

³⁹ Ibidem.



Conforme explicado anteriormente, o orçamento-programa, ao analisar as despesas públicas, deve espelhar as políticas públicas. Em se tratando das contas públicas brasileiras, as despesas podem ser divididas em obrigatórias e discricionárias. Como o próprio nome revela, as despesas obrigatórias são aquelas que, seja por determinação legal ou constitucional, o governo não pode se abster de pagar — como, por exemplo, os encargos da dívida pública, as transferências aos Estados e aos Municípios, o salário dos funcionários públicos e as aposentadorias.

Por outro lado, as despesas discricionárias são aquelas nas quais o governo tem liberdade para realizá-las, de acordo com as necessidades da população. É o caso dos investimentos em infraestrutura e, inclusive, da manutenção e da promoção de diversas políticas públicas. Portanto, em momentos de austeridade fiscal⁴⁰, são apenas as despesas discricionárias que serão cortadas pelo governo, tendo em vista que não são obrigatórias.

Em uma análise ao Portal da Transparência do Governo Federal em março de 2024⁴¹, observa-se que, de acordo com a execução da despesa pública por área de atuação (função e subfunção), 70% das despesas públicas são destinadas aos encargos especiais e à reserva de contingência. Ressalta-se, ainda, que os encargos especiais são as despesas nas quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como dívidas, ressarcimentos e indenizações, por exemplo. Já a reserva de contingência, de acordo com o art. 5º, III, b, LRF, é destinada ao atendimento de passivos contingentes e de outros riscos fiscais imprevistos⁴². Portanto, é notório que os gastos da União por área de atuação (função e subfunção) estão fortemente concentrados nos encargos especiais (sobretudo na dívida pública) e na reserva de contingência⁴³.

Desse modo, os 30% restantes são destinados a áreas finalísticas — sendo que as áreas que recebem mais recursos são a previdência social (52,88%), a assistência social (17,63%), a saúde (8,52%), o trabalho (6,98%) e a educação (5,84%). Ou seja, tais áreas aparecem com dotações de recursos bem inferiores quando comparadas aos encargos especiais e à reserva de contingência, especialmente as áreas ligadas à infraestrutura e à produção, que são fundamentais no esforço de ampliar o crescimento do país.

Ademais, de acordo com a natureza da despesa (distribuição por grupos de despesa), mais

⁴⁰ Austeridade fiscal é uma medida adotada pelo Estado para manter um equilíbrio entre os seus gastos e a sua arrecadação.

⁴¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despesas Públicas. **Portal da Transparência do Governo Federal**, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/despesas>. Acesso em: 18 mar. 2024.

⁴² BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

⁴³ Ibidem.



de 55% dos gastos são referentes à amortização e ao refinanciamento da dívida, enquanto apenas 30% são destinados a outras despesas correntes. Ora, fica claro que sobra pouco dinheiro para a implementação de políticas públicas e, consequentemente, para o desenvolvimento do país.

Além disso, sabe-se que grande parte do endividamento do Brasil é decorrente da dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário (quando se gasta mais do que arrecada). Nesse sentido, a fim de alcançar o equilíbrio fiscal, foram criados novos regimes fiscais: o teto de gastos e o novo arcabouço fiscal.

Contudo, deve-se entender que o desequilíbrio fiscal e a consequente criação dos novos regimes fiscais são entraves no que se refere à implementação das políticas públicas distributivas e redistributivas no Brasil, diante da sociedade extremamente desigual e injusta na qual o país ainda apresenta.

7 NOVOS REGIMES FISCAIS: O TETO DE GASTOS E O NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Inicialmente, é necessário compreender que os regimes fiscais são restrições financeiras sobre o orçamento. Há quatro tipos de regras fiscais: as que incidem sobre as receitas, as que incidem sobre as despesas, as que recaem sobre o resultado fiscal, e as que recaem sobre o endividamento público⁴⁴. O Brasil começou a implementar regras fiscais em 2000, com a aprovação da LRF, entretanto, apesar de muitos países terem revisado as suas regras fiscais com a crise financeira global de 2008, a fim de discutirem acerca da flexibilização ou de uma eventual revogação das regras fiscais vigentes, o Brasil implementou uma legislação ainda mais restritiva e severa em 2017: o teto de gastos.

Conforme supracitado, o teto de gastos foi implementado em 2017, após a aprovação da EC nº 95/2016⁴⁵ pelo Congresso Nacional no ano anterior, a qual instituiu esse regime fiscal para lidar com a crise econômica que assolava o país. O teto de gastos determinou que o total das despesas do Governo Federal, com exceção dos gastos com juros da dívida pública e dos gastos justificados por calamidade pública (como foi o caso da pandemia da Covid-19), não poderiam ultrapassar o valor gasto no exercício anterior, corrigido pela inflação.

⁴⁴ BRASIL. Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil. Relatório de Acompanhamento Fiscal — RAF. **Instituição Fiscal Independente** — IFI, jan. 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf. Acesso em: 8 mar. 2024.

⁴⁵ BRASIL. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 9 mar. 2024.



Em outras palavras, nesse regime, as despesas primárias de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, só poderiam subir de um ano para o outro no limite da inflação; logo, não poderiam ter crescimento real. A ideia inicial era de que tal regime fiscal seria válido por vinte anos, porém, poderia ser revisto antes de atingido esse período. Desse modo, para que a austeridade pretendida pelo teto de gastos fosse aplicada, precisou-se incorporá-lo à Constituição Federal, com o objetivo de reduzir os gastos mínimos com a saúde e a educação, os quais estavam impostos na Carta Magna.

Além disso, conforme explicado anteriormente, no orçamento da União, estão previstas as despesas obrigatórias — que, inclusive, representam a maior parte da destinação dos recursos públicos — e as despesas discricionárias. Porém, são os gastos discricionários que acabam sofrendo cortes quando as despesas ultrapassam o teto. No Brasil, a maior parte dos gastos que crescem é de natureza obrigatória, devido ao crescimento populacional e à consequente necessidade de maiores gastos públicos com benefícios assistenciais e previdenciários, o que acaba provocando a falta de recursos para as despesas discricionárias, nas quais estão inseridas a maior parte das políticas públicas.

Em 2020, por causa dos gastos extras com o enfrentamento da pandemia da Covid-19, o cenário econômico, que já era preocupante, se agravou. Consequentemente, o déficit nas contas públicas aumentou consideravelmente, provocando o aumento do endividamento público (ou dívida pública), que é o dinheiro que o governo toma emprestado para cobrir o déficit fiscal. Em suma, pode-se dizer que a receita corrente líquida — correspondente ao somatório das receitas tributárias de um governo, referentes a contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais (valores transferidos pela União aos Estados e aos Municípios) — não conseguiu, de fato, atender a todas as necessidades sociais, as quais são destinadas, principalmente, às pessoas em situação de vulnerabilidade.

Observa-se, também, que a regra do teto de gastos dividiu opiniões. De um lado, estavam aqueles que viam o mecanismo como uma saída para equilibrar as contas públicas, sem aumentar os impostos. De outro, estavam os que criticavam esse regime fiscal, por dificultar novos investimentos, deixando a população ainda mais vulnerável, principalmente em tempos de pandemia — além de considerarem referida emenda uma austeridade fiscal.

Paralelamente à aplicabilidade da EC nº 95/2016, instituiu-se, também, a EC nº 106/2020⁴⁶,

⁴⁶BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 maio 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32160992>. Acesso em: 12 mar. 2024.



a chamada Emenda do Orçamento de Guerra, que instituiu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da pandemia da Covid-19. Tal emenda permitiu a realização de despesas e a concessão de renúncias tributárias fora dos requisitos convencionais da LRF e excepcionou o cumprimento da regra de ouro⁴⁷ prevista na Constituição Federal para aceitar endividamento superior ao gasto com despesas de capital até o fim do estado de calamidade pública do Decreto Legislativo nº 06⁴⁸, de 2020, isto é, até o último dia do ano de 2020. Contudo, a EC nº 106/2020, ao invés de realizar uma revisão ao teto de gastos, desconsiderou o estado de pandemia e mostrou-se, novamente, uma austeridade fiscal, indo de encontro à realidade fática existente e ao correto planejamento público das despesas.

Posteriormente, no dia 30 de março de 2023, foi enviado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (PLP nº 93/2023) como proposta de nova regra fiscal a fim de substituir o teto de gastos, visando ao aumento da capacidade de investimentos do Governo Federal. Os defensores dessa nova regra fiscal, conhecida como novo arcabouço fiscal ou novo marco fiscal, afirmam que tal regra provocará a aceleração da queda da taxa básica de juros da economia — a Selic —, que é o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central para controlar a inflação.

Em novembro de 2023, por exemplo, a meta para a Taxa Selic foi de 12,25% ao ano⁴⁹. Já em março de 2024, a meta foi de 11,25% ao ano⁵⁰. Além disso, uma parte dos estudiosos alega que o novo marco fiscal reduzirá o déficit público no intervalo de dois a três anos e fará uma transição sustentável da dívida pública — por isso, também é conhecido como regime fiscal sustentável —, abrindo espaço para uma queda dos juros, o que possibilitará a abertura de novos investimentos, através da promoção de políticas públicas, além da geração de novos empregos e rendas.

Em agosto de 2023, o novo arcabouço fiscal foi aprovado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, sancionado pelo Presidente da República na Lei Complementar nº 200/2023⁵¹.

⁴⁷ Regra constitucional que determina que a realização de operação de crédito não pode superar as despesas de capital, ressalvada a autorizada mediante créditos adicionais suplementares ou especiais aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. *Ibidem*.

⁴⁸ BRASIL. Decreto Legislativo nº 06, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

⁴⁹ BRASIL. Banco Central do Brasil. Taxa Selic. **Portal Gov**, 2024. Disponível em: <https://bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em: 10 mar. 2024.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei

Apesar desse novo regime fiscal trazer alguns benefícios, como a apresentação de metas anuais para o resultado primário (arrecadação menos despesas), para o orçamento fiscal e para o orçamento da seguridade social, o novo arcabouço fiscal, ao estabelecer limites para a oscilação de despesas, termina criando gatilhos automáticos que proíbem a expansão das despesas discricionárias, ou seja, provoca o contingenciamento dos recursos públicos, o que acaba prejudicando, ainda mais, a população com maior vulnerabilidade. Por exemplo, para 2024, o teto será limitado a 2,5% de crescimento real da despesa. Contudo, caso o montante calculado for superior a 70% do crescimento real da receita primária efetivamente realizada em 2024, a diferença será debitada do limite para o exercício de 2025.

8 CONCLUSÃO

É incontestável o fato de que as políticas públicas servem para solucionar questões coletivas identificadas dentro de uma determinada sociedade, e que o princípio da justiça distributiva, de Aristóteles, e a teoria da justiça como equidade, de John Rawls, estão diretamente ligados às políticas públicas. Quando o orçamento público ignora as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, consequentemente contribui para a perpetuação dessas desigualdades.

Desse modo, o presente estudo buscou mostrar que o problema das desigualdades existentes no território brasileiro não é algo atual, e que, em decorrência do aumento dos gastos públicos com o enfrentamento da pandemia da Covid-19, o problema do desequilíbrio fiscal, que já era ruim, se tornou alarmante — principalmente pelo fato de o Brasil não possuir uma política fiscal consolidada e bem estruturada. Fato é que as novas regras fiscais — o teto de gastos e o novo arcabouço fiscal —, criadas com o objetivo priorizar um suposto equilíbrio fiscal, preveem diversas limitações e o contingenciamento para investimentos públicos. Portanto, fica claro que tais regras fiscais são entraves no que se refere à implementação das políticas públicas distributivas e redistributivas no Brasil, o que fomenta, ainda mais, as desigualdades existentes no país.

O teto de gastos, apesar de ser uma regra fiscal interessante, tem se revelado, também, uma regra extremamente rígida, uma vez que só permite o crescimento das despesas públicas vinculado, exclusivamente, ao total do valor gasto no exercício anterior, corrigido pela inflação. Desse modo, se mostra uma regra pouco executável e difícil de ser cumprida pois, além de ter sido criada em um contexto econômico conturbado e de não ter dado conta da realidade brasileira, ainda diminuiu

de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.



os pisos (valores mínimos) das despesas públicas em áreas essenciais, como saúde e educação, por exemplo. Na prática, também promoveu a compressão indiscriminada de despesas e induziu à realização de mais reformas constitucionais, provocando o direcionamento de recursos para determinados nichos e a destinação de verbas para emendas parlamentares.

Já o novo arcabouço fiscal é uma regra mais flexível, pois permite que o governo consiga se adaptar e evitar, de alguma forma, efeitos indesejáveis. Contudo, socialmente, o novo marco fiscal pode trazer diversos prejuízos, pois, pelo fato de estar vinculado à situação econômica do país, caso as receitas públicas cresçam, consequentemente as despesas públicas também crescerão. Por outro lado, caso não haja o crescimento de receitas, ocorrerá o corte de gastos públicos. Em suma, com o novo arcabouço fiscal, se a economia estiver crescendo, o governo gastará mais, inclusive, poderá aumentar o investimento em políticas públicas. Porém, se a economia estiver decrescendo, o governo cortará, ainda mais, os gastos públicos e, por conseguinte, a população com maior vulnerabilidade será a mais afetada e as desigualdades se perpetuarão cada vez mais. Ressalta-se, contudo, que algumas despesas ficarão de fora do novo limite de gastos a ser criado a partir de 2024, como, por exemplo, as despesas das universidades públicas e dos hospitais federais — o que indica uma possibilidade de expansão dos gastos para garantir o mínimo de investimentos.

Sendo assim, nota-se que o novo arcabouço fiscal, apesar de ser uma regra mais flexível e, aparentemente, mais fácil de ser executada, quando comparada ao teto de gastos, ainda enfrentará inúmeros desafios — tendo em vista que a maior parte das despesas ainda ficará submetida a um mecanismo segundo o qual os gastos do governo só poderão crescer numa proporção do aumento das receitas, numa tentativa de buscar o equilíbrio das contas públicas. Fica claro, portanto, que a preocupação de recuperar a capacidade do Estado tanto no que se refere ao controle do fluxo de recursos públicos quanto na contenção da expansão da dívida pública, não permitiu que houvesse uma discussão consolidada acerca da necessidade de reconstrução da capacidade de investimentos no país.

Nesse sentido, depreende-se que o controle fiscal brasileiro, apesar de necessário, buscou, exclusivamente, conter a expansão dos gastos — deixando de lado, portanto, os interesses dos próprios cidadãos, principalmente os mais vulneráveis. Ressalta-se, ainda, que o controle fiscal não veio acompanhado de mudanças capazes de recriar formas de investimento em áreas fundamentais do país e, consequentemente, representa forte restrição ao atendimento das carências existentes na sociedade brasileira.

Sendo assim, é primordial que haja uma revisão do regime de política macroeconômica do Brasil, principalmente no que tange à política de metas de inflação. Além disso, as próximas regras

fiscais, por serem essenciais na garantia da estabilidade, da previsibilidade e da segurança na aplicação dos recursos públicos, devem ser construídas visando ao financiamento de missões sociais, a partir da identificação de objetivos específicos, facilitando assim, os investimentos públicos e a transferência de renda durante a queda da atividade econômica. Nesse sentido, o setor produtivo deve ser orientado pelas necessidades sociais, através da implementação de políticas públicas visando à educação, à saúde, ao emprego, à infraestrutura urbana, à mobilidade urbana, entre outras áreas. Ademais, a justiça fiscal brasileira deve ser pensada a partir da obrigação do Estado de cobrar tributos de acordo com a capacidade contributiva de cada cidadão, a fim de reduzir as desigualdades sociais, o que promoverá retornos econômicos, sociais e ambientais ao país.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. Tradução: Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W. D. Ross. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1991.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís F. **A constituição dirigente invertida: a cegueira da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, v. XLIX (2006), 2006. p. 75. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

BÔAS, Renata M. V. **Ações Afirmativas: uma reflexão sobre a efetivação do princípio da igualdade**. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001. p. 12. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4857/1/arquivo7219_1.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Taxa Selic. **Portal Gov**, 2024. Disponível em: <https://bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despesas Públicas. **Portal da Transparência do Governo Federal**, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 06, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-



2020.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 maio 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/32160992>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades



federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portal Gov**, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencia-por-orgao-2/secretaria-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria do MDS estabelece critérios para utilização de recursos para fortalecer os serviços de assistência social no país. **Portal Gov**, 19 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/portaria-do-mds-estabelece-criterios-para-utilizacao-de-recursos-para-fortalecer-os-servicos-de-assistencia-social-no-pais>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil. Relatório de Acompanhamento Fiscal — RAF. **Instituição Fiscal Independente — IFI**, jan. 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf. Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República (Exercício de 2009). **Portal TCU**, 2009. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/. Acesso em: 4 fev. 2024.

DUARTE, Leonardo A. Constituição Cidadã. **Jusbrasil**, 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/costituicao-cidada/2871580>. Acesso em: 3 jan. 2024.

FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **BBC News Brasil**, 07 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 28 fev. 2024.

JÚNIOR, Nelson N. **Princípios do Processo Civil à Luz da Constituição Federal**. 8. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 21, p. 42, 2004.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Tradução: Afonso Bertagnoli. São Paulo, 2004: digitalização da edição em papel da Edições e Publicações Brasil Editora S.A, 1959.



PANTH, Sanjaya; PAZARBASIOGLU, Ceyla. Como o FMI continua a evoluir para enfrentar os desafios globais. **IMF Blog**, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/Blogs/Articles/2022/01/18/blog-how-imf-continues-to-change-to-confront-global-challenges>. Acesso em: 15 jan. 2024.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

SOUZA, Clarissa A. As políticas assistencialistas e o pensamento de Hannah Arendt. **Conteúdo Jurídico**, 21 abr. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46455/as-politicas-assistencialistas-e-o-pensamento-de-hannah-arendt>. Acesso em: 4 jan. 2024.

