

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Natália Niquini Ribeiro

**A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO E SUA
PERPETUAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

Belo Horizonte
2015

Natália Niquini Ribeiro

**A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO E SUA
PERPETUAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2015

Natália Niquini Ribeiro

**A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO E SUA PERPETUAÇÃO NO
ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 19 de maio de 2015

RESUMO

O presente trabalho busca esclarecer o que é a Desvinculação de Receitas da União – DRU – e porque ela se perpetuou na gestão pública brasileira. A DRU, que autoriza a desvinculação de até 20% das receitas de todos os impostos e contribuições da União para o orçamento fiscal, foi criada em decorrência do Plano Real, como uma forma de estabilizar a economia brasileira. Surgiu como uma Emenda Constitucional e, inicialmente, era chamada de Fundo Social de Emergência, depois foi denominada Fundo de Estabilização Fiscal, e só no ano 2000, quando foi reformulada, passou a se chamar Desvinculação de Receitas da União. As emendas constitucionais referentes à DRU têm um período específico de vigência e podem ser prorrogadas ou não. Desde sua criação, em 1994, a Emenda tem sido aprovada pelos governantes e estará vigente até dezembro de 2015. No entanto, o contexto econômico, político e social brasileiro mudou muito nos vinte anos de DRU. A economia se estabilizou, a democracia se consolidou e há diversos grupos de interesse organizados reivindicando a vinculação de recursos do Estado para suas respectivas áreas. Então, como explicar a continuidade da DRU? E quais as suas perspectivas futuras? Este trabalho apresentará e analisará argumentos diversos, favoráveis e contra a continuidade da DRU, para buscar entender sua perpetuação no contexto fiscal do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Desvinculação de Receitas da União – DRU, Orçamento Público, Vinculações Orçamentárias.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Introdução..... | 7 |
| 1. Orçamento Público e vinculações de receitas no caso brasileiro | 9 |
| 1.1 Concepções | 9 |
| 1.2 Posições frente ao mecanismo de vinculação de receitas | 11 |
| 1.3 Vinculações de receitas orçamentárias na nova ordem constitucional brasileira .. | 15 |
| 2. A evolução da Desvinculação de Receitas da União..... | 21 |
| 2.1 O Fundo Social de Emergência (1994) | 23 |
| 2.2 O Fundo de Estabilização Fiscal (1996 e 1997) | 26 |
| 2.3 A Desvinculação de Receitas da União | 29 |
| 3. Balanço da DRU e suas perspectivas futuras | 36 |
| Conclusões..... | 48 |
| Referências Bibliográficas..... | 53 |

INTRODUÇÃO

Em 1994, durante o mandato do Presidente Itamar Franco, o Poder Executivo propôs ao Congresso Nacional um Projeto de Emenda à Constituição que autorizava a desvinculação de até 20% das receitas de todos os impostos e contribuições da União para o orçamento fiscal, com a justificativa de estabilizar a economia logo após o Plano Real. Foi criado então o Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal, que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000, esse foi reformulado e passou a se chamar Desvinculação de Receitas da União – DRU.

A última prorrogação desse mecanismo de desvinculação orçamentária ocorreu com a Proposta de Emenda Constitucional nº61/2011, que estendeu o prazo de vigência da DRU até dezembro de 2015. Por ocasião da última prorrogação, o Ministério do Planejamento afirmou que essa desvinculação objetiva a “flexibilização da alocação de recursos para realizar os investimentos necessários para garantir a continuidade do crescimento do país” (Belchior, 2011), visto que 82% da receita orçamentária seria vinculada (idem). Ainda segundo o Ministério, “as vinculações atuais não dão conta dos desafios que o país precisa enfrentar nos próximos anos” (idem). A DRU representou, em 2012, R\$62,4 bilhões, sendo que 33% desse valor foi distribuído aos Ministérios; 24% foi destinado aos Encargos Financeiros da União; 20,1% à Reserva de Contingência; 14,9% ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público; e 8% às Operações Oficiais de Crédito. No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013 – (PLDO2013), foi previsto um montante de R\$151,4 bilhões para a DRU, no PLDO2014 essa quantia passou para R\$163,7 bilhões e o valor programado para a DRU no PLDO2015 é de R\$121,7 bilhões.

O contexto econômico, político e social brasileiro mudou muito nesses vinte anos de DRU. A moeda permanece estável desde 1994. Partidos com ideologias distintas passaram pela presidência do país. E, finalmente, há diversos grupos de interesse organizados reivindicando uma destinação fixa de parte do orçamento público do Estado para suas respectivas áreas, ou seja, novas vinculações de receitas da União, o que entra em contradição com a manutenção da DRU. Afinal, deve-se expandir as vinculações ou buscar desvincular as receitas públicas com gastos específicos? Sendo assim, cabe indagar quais foram as justificativas apresentadas para a perpetuação da DRU até, pelo menos, dezembro de 2015. E

os argumentos contrários à DRU? Quais as perspectivas de futuro de prerrogativa dessa medida?

Para responder às questões acima, serão utilizados textos especializados sobre orçamento público, destaque para desvinculação de receitas, legislação orçamentária e outros documentos e dados governamentais.

A estrutura do trabalho está distribuída em três capítulos, além desta introdução e das conclusões. O capítulo 1 – Orçamento Público e vinculações de receitas no caso brasileiro – explicará o orçamento público de forma geral e as teorias sobre a vinculação de recursos, com suas possíveis vantagens e desvantagens para o governo e os cidadãos. Apresentará também o caso brasileiro de vinculação na nova ordem constitucional, que implicou em várias vinculações no orçamento público. O capítulo 2 – A evolução da Desvinculação de Receitas da União – identifica o contexto no qual a DRU foi implementada, no que ela consiste, e apresenta as justificativas utilizadas para a repetida aprovação da continuação de tal prerrogativa. O capítulo 3 – Perspectivas futuras para a Desvinculação de Receitas da União – apresenta prováveis cenários para a DRU daqui para frente, a partir da análise do contexto brasileiro atual e das demandas dos diferentes atores, se a tendência é que ela ganhe força ou enfraqueça até ser parcial ou totalmente extinta. Finalmente, as conclusões expressam o que pôde ser compreendido ao longo do trabalho, com a recapitulação do conteúdo, as explicações encontradas às indagações formuladas e as limitações do trabalho.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO E VINCULAÇÕES DE RECEITAS NO CASO BRASILEIRO

1.1 Concepções

Segundo Morgado (2011), “o Orçamento pode ser definido como um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas”. O autor também afirma que o orçamento possui múltiplas finalidades. Por exemplo, contabilmente, pode calcular os valores arrecadados ou os valores gastos em diversas classes de valores; como instrumento do planejamento e da administração, permite projetar os gastos necessários a um determinado período de tempo; tem aplicação econômica, como instrumento de realização da política fiscal do governo; e, por fim, possui importante função de controle, pois o orçamento é instrumento de autorização de gastos e permite a análise da conformidade legal das despesas autorizadas.

Soares (2014) mostra a evolução do orçamento público no tempo. No início do século XVIII, na Inglaterra, surgiu um primeiro tipo de orçamento público criado como uma forma de controle político dos parlamentares sobre os gastos do executivo, representado à época por um monarca absolutista, cujo descontrole financeiro vinha causando insatisfação. Esse primeiro tipo é chamado de *orçamento tradicional* e perpetuou-se durante o século XIX sob uma ótica liberal, objetivava limitar a expansão dos gastos públicos e a corrupção, defendia o Estado mínimo e considerava as despesas públicas um mal necessário que deveria causar pouco impacto sobre o mercado.

Já no século XX, influenciado pelo contexto mundial e por ideias keynesianas, surge o *orçamento moderno*, enfatizando um Estado maior, cuja gestão de recursos deveria visar o crescimento econômico, a geração de empregos, o controle da inflação, a redistribuição das riquezas e a garantia de direitos sociais.

Porém, os recursos públicos são escassos e sua expansão limitada. É então que na década de 1970 entram em cena o *orçamento de desempenho* e o *orçamento orientado para resultados*, que orientam uma boa gestão dos recursos, com eficiência, eficácia e efetividade, para atender aos anseios da população. Determinam também que o orçamento deve ser submetido ao controle social e, portanto, exige-se transparência nas receitas e gastos.

Lima e Castro (2007, p. 9) descrevem o orçamento público atual da seguinte forma:

É o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante um determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Segundo os autores, o Orçamento Público se faz necessário devido ao fato de que as necessidades são ilimitadas, mas os recursos são escassos, então, é necessário fazer escolhas, definir prioridades. Assim, as prioridades de um governo materializam-se no orçamento público.

A Política Orçamentária adotada por um determinado governo deve ter como objetivo a manutenção da estabilidade econômica, a promoção do desenvolvimento econômico, a melhor distribuição de renda e a alocação de recursos com eficiência, eficácia e efetividade.

E é justamente essa distribuição das receitas do Estado que se apresenta como uma das mais difíceis tarefas do setor público: decidir quanto e em que gastar, compatibilizando interesses distintos ou mesmo contraditórios. O governo irá definir, em sua estrutura de gastos e receitas, quais classes sofrerão o maior ou o menor ônus da tributação e quais as que irão mais se beneficiar com os seus gastos (Oliveira, 2001, p. 2).

O Orçamento Público deve nortear-se pela legislação existente que define as atribuições do Estado e seus compromissos com a população. Esses compromissos podem aparecer como vinculações orçamentárias, que consistem no comprometimento de um percentual das receitas para determinado fim.

Além das vinculações já previstas por leis, o Orçamento Público espelha as preferências e prioridades dos governantes eleitos, uma vez que é um instrumento de concretização de políticas públicas por meio da alocação de recursos, transparecendo as escolhas políticas e sociais tanto no planejamento quanto na execução dos gastos.

Para Júnior (2010), receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, pela Constituição ou lei, a uma determinada despesa. Todas as contribuições são, por definição, vinculadas a algum tipo de despesa.

1.2 Posições frente ao mecanismo de vinculação de receitas

A vinculação de receitas é amplamente utilizada em todo o mundo, embora seja aplicada de diferentes formas. Motta (2008) faz uma síntese dos benefícios e malefícios da utilização das vinculações de receitas a partir dos estudos de Deran (1965), Rajkumar (2004) e Bird (2005).

As justificativas normativas a favor da vinculação apresentadas por Deran (1965) são: a) o princípio do benefício; b) proporciona maior segurança ao definir níveis mínimos de financiamento para serviços públicos que os governos consideram como prioridades, o que evita disputas periódicas internas à burocracia ou entre a burocracia e a legislatura sobre os níveis apropriados de financiamento; c) garante maior estabilidade e continuidade de financiamentos, podendo levar a menores custos em decorrência da maior velocidade na conclusão de projetos; e d) pode superar resistências a impostos, através da ligação entre taxaço e gastos, e ajudar a gerar novas fontes de recursos.

Entre as vantagens apresentadas por Rajkumar (2004), Motta (2008) selecionou os princípios de "benefício", "reforço de caixa", de "proteção" e "controle de danos". O princípio do benefício define que cada contribuinte será tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos. Para que este princípio possa ser aplicado é necessário que o bem ou serviço ofertado tenha características privadas, que a relação entre as arrecadações e gastos nesse bem ou serviço seja restrita, que haja uma equivalência entre os valores pagos pelos indivíduos em impostos ou tarifas e o consumo deste bem ou serviço e que a legislação pertinente à vinculação reflita razoavelmente as preferências dos cidadãos. O segundo princípio, o "reforço de caixa", se dá quando a adoção da vinculação de receitas provê o suporte político para uma determinada receita ser obtida em quantidades significativas, ou seja, é uma distribuição em que grupos de interesse conseguem captar mais recursos para suas áreas de atuação sem ter que disputar mais recursos do fundo geral. Um exemplo aplicado em vários países são as vinculações de *sin taxes* (impostos atribuídos às atividades de "pecado", como bebidas alcoólicas, tabaco ou jogo) para atividades consideradas nobres (saúde, educação, esporte ou cultura), prática de fácil aceitação por parte da sociedade, o que auxilia a capacidade de o governo arrecadar receitas. Já o princípio de "proteção" objetiva assegurar que itens orçamentários considerados prioritários mantenham um nível suficiente de gastos,

sem ter que se expor à instabilidade natural dos processos orçamentários, que dependem de diversos fatores de natureza política e institucional. Além disso, esse princípio garante que o governo cumpra seus compromissos de pagamento dos itens não discricionários, tais como pensões, benefícios previdenciários e outros definidos por lei. Finalmente, o princípio de “controle de danos” defende que as vinculações podem ser utilizadas para prevenir problemas fiscais.

Já sobre o trabalho de Bird (2005), o autor menciona uma justificativa favorável ao uso das vinculações baseada na racionalidade contratual. Este benefício, oriundo das vinculações orçamentárias, consiste em um mecanismo que, em algumas situações, funcionará como um meio de se fazer cumprir um acordo ou contrato intertemporal. Um exemplo disso seria o *excise tax* (sobretaxa tributária acrescentada ao preço de um produto específico) sobre estoques de produtos químicos vinculado ao financiamento para limpeza de resíduos químicos tóxicos. Sendo o imposto estritamente destinado a este fim, a vinculação é vista como um meio de assegurar que os fundos estarão disponíveis para limpeza sem importar quando tais fundos serão necessários no futuro, promovendo uma solução política aceitável economicamente tanto para os cidadãos das regiões contaminadas por produtos químicos, quanto para os das demais regiões, que podem vir a ser contaminadas futuramente, todos tendo o mesmo direito aos fundos para limpeza, se necessário for. Esse arranjo, que faz uma conexão lógica entre as receitas e as despesas de situações a que todos estão sujeitos, supera o problema contratual incompleto que existiria caso os recursos arrecadados fossem destinados à uma região específica que necessita de limpeza, mas não garantisse que no futuro as outras também recebessem em caso de necessidade. Nessa mesma linha de justificação, existem outros impostos ambientais e várias formas de tarifas para fundos de rodovias.

O trabalho de Motta (2008) também traz as perspectivas negativas para os países ao se utilizar a vinculação, elas são, principalmente, apresentadas por Deran (1965) e Rajkumar (2004).

Deran destaca como desvantagens da vinculação orçamentária: a) pode levar a uma má alocação de recursos, com uma distribuição que não corresponda às reais necessidades dos gastos com os itens orçamentários; b) torna mais difícil o controle orçamentário efetivo, uma vez que os gastos vinculados não se submetem às mesmas avaliações rigorosas das outras despesas orçamentárias, ficando de fora de uma análise pública mais atenta; c) interfere nos

poderes discricionários do executivo e do legislativo; e d) torna os orçamentos mais rígidos, fazendo com que algumas vinculações que perderam sua utilidade permaneçam ainda por algum período, ocupando o lugar de necessidades que vierem a surgir e que terão de esperar até a próxima revisão das vinculações impostas anteriormente.

Por sua vez, Rajkumar traz como um malefício da vinculação de receitas o fato de que, na prática, os sistemas orçamentários raramente seguem as justificativas normativas apropriadas na aplicação das vinculações e que os fatores políticos acabam por prevalecer, levando a um desacordo entre os arranjos de vinculação e os princípios de benefício, proteção ou reforço de caixa. Resumindo, a vinculação pode não funcionar como se espera e, desse modo, os arranjos tornam-se injustificáveis, podendo gerar custos indesejados, tais como:

a) maior rigidez orçamentária que torna difícil se atingir as metas fiscais; b) redução de gastos em alguns itens não cobertos pela vinculação, possivelmente incluindo alguns itens prioritários; c) instabilidade crescente em alguns itens não cobertos pela vinculação efetiva, possivelmente incluindo alguns itens prioritários; d) incentivos reduzidos para melhorar a eficiência alocativa e de custos por parte dos beneficiários dos fundos vinculados; e) maior rigidez orçamentária que tende a encorajar meios de burlar a legislação da vinculação e desviar parcelas das receitas vinculadas para usos distintos dos legalmente previstos; f) alguns tipos de vinculação podem levar a distorções em outras partes do sistema, se uma porção significativa de uma receita particular for vinculada a uma causa específica, criando incentivo para que, na necessidade de elevação ou de redução da alíquota dos impostos vinculados, outros tipos de receitas também sejam alterados; e g) em um sistema que já convivia com elevado grau de rigidez orçamentária, arranjos de vinculação adicionais, efetivos ou não, podem trazer dificuldades adicionais e complicações na formulação e execução do orçamento e podem reduzir a transparência, possivelmente reduzindo a eficiência alocativa e de custos. (Motta, 2008, p. 56-57)

O Quadro I apresenta uma síntese das vantagens e desvantagens da vinculação de receitas abordadas neste subcapítulo.

Independentemente de se considerar as vinculações como boas ou ruins, ao se privilegiar determinada ação do governo com recursos vinculados, as demais ações tendem a ser prejudicadas, pois deve haver aumento ou constância no montante da receita alocada para a ação priorizada e tende a ocorrer redução dos recursos disponíveis para as demais. Logo, para justificar as ações privilegiadas, elas necessitam, de fato, em culminar em resultados positivos concretos, valorizados e priorizados pela sociedade.

Não raro, a lógica política prevalece sobre a econômica e dá sentido ao arranjo fiscal conveniente politicamente. Logo, a aplicação das vinculações também depende das relações

políticas e sociais implícitas no ambiente institucional de um país. Ou seja, é interessante politicamente vincular recursos para áreas cujos grupos de interesse sejam fortes e para áreas as quais haja quase um consenso por parte da população que sejam importantes, como saúde e educação.

Segundo Soares (2014, p.2):

ao longo da história mundial, principalmente nos países mais industrializados, o Estado cresceu em tamanho, ou seja, passou a ser mais demandado em suas funções e a executar mais políticas públicas. Com isto, aumentou sua carga tributária, seus gastos e o endividamento público. O Brasil faz parte desta trajetória de expansão, principalmente a partir da nova ordem constitucional iniciada em 1988, quando se defrontou com a necessidade de uma atuação mais distributiva de suas riquezas em um país marcado por enormes desigualdades sociais.

Quadro I – Síntese das Vantagens e Desvantagens da Vinculação de Receitas

| Autor (ano) | Vantagens | Desvantagens |
|------------------------|---|---|
| Deran (1965) | <ul style="list-style-type: none"> - Princípio do benefício; - Garantia de níveis mínimos de financiamento para serviços públicos que os governos consideram como prioridades, evitando disputas periódicas; - Maior estabilidade e continuidade de financiamentos; - Pode superar resistências a impostos e ajudar a gerar novas fontes de recursos. | <ul style="list-style-type: none"> - Pode gerar má alocação de recursos; - Dificulta o controle orçamentário efetivo; - Interfere nos poderes discricionários do executivo e do legislativo; - Torna os orçamentos mais rígidos. |
| Rajkumar (2004) | <ul style="list-style-type: none"> - Princípio do benefício; - Reforço de caixa (ex.: <i>sin taxes</i>); - Princípio da proteção; - Controle de danos. | <ul style="list-style-type: none"> - Maior rigidez orçamentária; - Redução de gastos e instabilidade crescente em itens não cobertos pela vinculação; - Incentivos reduzidos para melhorar a eficiência alocativa; - Encoraja meios de burlar a legislação da vinculação; - Podem levar a distorções em outras partes do sistema; - Possibilidade de dificuldades adicionais e complicações na formulação e execução do orçamento; - Pode reduzir a transparência. |
| Bird (2005) | <ul style="list-style-type: none"> - Racionalidade contratual (ex.: <i>excise tax</i>). | - |

Fonte: Elaborado pelo autor.

1.3 Vinculações de receitas orçamentárias na nova ordem constitucional brasileira

Com a Constituição Federal de 1988 – CF88 –, o orçamento público passa a ser enfatizado como instrumento de planejamento governamental. O artigo 165 da CF88 afirma que todo orçamento público (Municipal, Estadual ou Federal) deve ser elaborado a partir de três etapas: o Plano Plurianual – PPA –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual – LOA. As três leis são iniciadas pelo Poder Executivo e são analisadas e emendadas pelo Poder Legislativo.

O PPA é um instrumento de planejamento governamental de quatro anos que, de acordo com a Constituição Federal, deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, sempre discriminando os recursos necessários para a implementação desses objetivos e metas.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias tem vigência de um ano, é orientado pelo PPA e estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; autoriza novos gastos com pessoal; define a contrapartida que estados e municípios devem dispor se desejam fazer convênios e receber recursos do governo federal; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base nas normas e parâmetros da LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Acompanha o projeto uma Mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

O governo define no Projeto de Lei Orçamentária Anual as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA discrimina todas as ações orçamentárias do governo federal, equivale a um plano de trabalho. De forma similar, os programas e as ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos estados e municípios.

Resumidamente, a Lei Orçamentária Anual – LOA – é norteadada pelo Plano Plurianual – PPA – e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, que estabelecem as metas e prioridades do governo. O Poder Executivo elabora a LOA, o Poder Legislativo discute a proposta na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, na qual são feitas as alterações que os parlamentares julgarem necessárias por meio de emendas e o projeto é votado. Depois de aprovado, o projeto é submetido ao presidente da República, que pode sancionar ou vetar o projeto no todo ou parcialmente. No caso de vetos, esses são novamente submetidos ao Legislativo que pode mantê-los ou derrubá-los. Findo esse processo, o projeto se torna uma lei.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orçamentária Anual compreenderá: a) o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; b) o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; e c) o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA fixa as despesas e as receitas que serão realizadas naquele ano civil e define todas as ações do Governo Federal, sendo vetada a execução de qualquer despesa pública que nela não esteja prevista.

Os gastos da LOA são especificados de acordo com a instituição que realizará os gastos, a função, o programa, a natureza e outras classificações previstas, respeitando o princípio orçamentário da especificação/especialização/discriminação, conforme o §4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que veda a consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa, exigindo a especificação da despesa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – foi um marco para o orçamento público brasileiro, pois introduziu critérios de equilíbrio fiscal na legislação brasileira para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; e para os três entes da federação: União, estados e municípios. Além de exigir a especificação de todo gasto público, a LRF limita gastos com pessoal, proíbe a criação de despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros.

Apesar de a Lei Orçamentária brasileira ser fundamental para autorizar as despesas, ela não é impositiva e, portanto, se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na LOA, o Poder Executivo poderá submeter ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Outra situação atípica é a que pode se dar em crises econômicas, as quais podem obrigar o Poder Executivo a editar Decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso, esses são os chamados Decretos de Contingenciamento, que autorizam as despesas no limite das receitas arrecadadas.

Embora a Constituição Federal de 1988 determine a não afetação de impostos no inciso IV do art. 167, ela também efetiva a vinculação de impostos em diversos de seus dispositivos. As novas regras estabelecidas pela Assembleia Nacional Constituinte fizeram com que houvesse um aumento brusco na vinculação de receitas. Desde a promulgação da CF88 até o ano de 1990, as receitas orçamentárias vinculadas passaram de 40% para 70% do total das receitas federais (Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003).

Entre as principais vinculações criadas pela Constituição Federal de 1988, algumas se destacam, como: a) os recursos vinculados à educação, conforme o artigo 212, o qual determina que no mínimo 18% das receitas da União e 25% das receitas dos estados, Distrito Federal e municípios oriundas dos impostos, compreendidas também as provenientes de transferências, sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; b) as contribuições sociais, federais, estaduais e municipais, vinculadas ao financiamento do orçamento da seguridade social elencadas no artigo 195 (que sofreu alterações posteriores impostas pelas Emendas Constitucionais nº 20 de 1998, nº 42 de 2003 e nº 47 de 2005); e c) os recursos destinados aos estados e municípios, através de transferências automáticas de receitas, conforme determinam os artigos 157 e 158 (este foi modificado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 42 de 2003).

Vê-se que a CF88 vinculou parcela das receitas arrecadadas a certas finalidades julgadas prioritárias e essenciais para o país. Isso porque há uma insuficiência de recursos dos governos para atender à ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos. A maioria dos constituintes considerou que algumas dessas prioridades deveriam ser mantidas também para as gerações futuras, pois não seria possível uma discussão permanente sobre as prioridades da população. Tais vinculações são imposições aos administradores públicos e

reduzem a discricionariedade para a alocação de recursos, principalmente porque foram se ampliando ao longo do tempo, com destaque para aquelas destinadas à educação e à saúde.

Segundo Motta (2008), o processo político de criação da Constituição Federal de 1988 foi muito marcado pela transição de um regime centralizado nas dimensões fiscal, orçamentária, política, administrativa e federativa, para um regime mais consistente com a nova ordem democrática no Brasil. Portanto, o desenho institucional pretendido pelos constituintes buscava a descentralização de poderes em múltiplas dimensões. Entre elas, as finanças públicas, nitidamente caracterizadas na Carta de 1988 como um novo regime de federalismo fiscal, que repartiu competências normativas, materiais e tributárias a serem realizadas pela concessão de autonomias organizativas, administrativas e financeiras no plano constitucional.

Assim, a vinculação de receitas, ainda que não explicitamente, foi muito relevante ao estabelecer garantias constitucionais para a aplicação de recursos em áreas de gastos definidas como prioritárias, além de efetivar o processo de descentralização de receitas no novo regime federativo ao fixar maiores repasses da União a estados e municípios no orçamento público (Motta, 2008).

Ainda de acordo com Motta (2008), a utilização das vinculações de receitas teve alterações significativas desde o regime militar até a promulgação da Constituição de 1988, principalmente no que se refere ao grau e à natureza dessas vinculações. Antes da CF88, havia flutuações no uso das vinculações decorrentes de opções governamentais. Sobre a natureza das vinculações, no período de 1970 até o início dos anos de 1980, as vinculações favoreciam majoritariamente os setores de infraestrutura. Na nova constituição, a vinculação para gastos sociais passou a ser amplamente utilizada com o objetivo de favorecer uma melhor distribuição de recursos para a população.

Em sua tese, Motta (2008) propõe explicações para as significativas mudanças no grau e na natureza das vinculações no período pós-militar, as quais o presente trabalho apresentará as principais. A primeira delas é que, no processo de transição democrática, marcada por turbulências políticas e econômicas, os grupos sociais até outrora excluídos e com pouca influência nos processos políticos do regime anterior, buscaram consolidar suas posições recém-conquistadas vinculando as receitas aos gastos dos itens orçamentários de seu

interesse, dificultando futuros retrocessos na possibilidade da perda de força política novamente. Outra explicação é que a Constituição de 1988 modificou substancialmente as regras de transferências entre os entes federativos, criando um novo desenho institucional para o federalismo fiscal brasileiro, tanto que o repasse das receitas dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados para as esferas subnacionais passou para 47% após 1988, enquanto que a Constituição de 1967 estabelecia 35% do total dessas receitas. E entendeu-se que não bastava descentralizar, era preciso garantir certo direcionamento para as receitas de estados e municípios. Também se pode explicar a variação do grau e da natureza das vinculações naquele período, através do estabelecimento “das contribuições como uma categoria tributária vinculada genericamente às áreas sociais e livres da obrigação de partilha com os demais entes federados” (Motta, 2008, p. 104). Por último, outra explicação poderia ser em decorrência da competição política pelos recursos orçamentários entre diferentes grupos de interesse, diante da existência prévia de um alto grau de vinculação no sistema como um todo.

De fato, há evidência de que os grupos com maior poder de pressão política lutam para obter recursos vinculados para as agências ou ministérios sob seu controle e para evitar se submeterem à ‘vala comum’ dos recursos livres sujeitos aos contingenciamentos e remanejamentos orçamentários, o que, no médio prazo, gera um incentivo para o aumento do grau de vinculação do orçamento como um todo. Por outro lado, a concessão de controle sobre unidades orçamentárias protegidas pela vinculação de receitas tem sido uma forte moeda de troca na composição das bases de apoio ao Executivo entre as diferentes forças político-partidárias no Congresso Nacional. (Motta, 2008, p. 104-105)

Muitas das vinculações propostas pelos constituintes acabaram sendo restringidas. Um dos motivos desse grande número de propostas não acatadas, que é o mais relevante para o presente trabalho, é o de que a primeira Comissão Temática impôs em seu relato que as vinculações fossem, a princípio, tratadas de forma bem restritiva. Esse posicionamento da Comissão devia-se a uma preocupação de não inviabilizar o exercício das prerrogativas orçamentárias readquiridas pelo Parlamento, assim como também impedir uma excessiva rigidez orçamentária que pudesse tornar inviável uma futura administração racional dos gastos públicos e a possibilidade de revisar as prioridades orçamentárias.

O estabelecimento das contribuições sociais como fonte restrita ao financiamento do Orçamento da Seguridade Social (conforme o artigo 195 da CF88), somado ao aumento significativo dos gastos com a previdência, a assistência social e a assistência à saúde,

decorrentes das imposições da Constituição de 1988, foram os fatores que mais contribuíram para o significativo aumento do grau de vinculação de receitas públicas a despesas específicas. Tudo isso se deveu mais às opções políticas relacionadas à descentralização de receitas e à fixação de garantias para as prioridades orçamentárias do novo regime do que por decisões de caráter técnico.

Pode-se então dizer que as vinculações de recursos, a princípio, não deveriam ser amplamente utilizadas, visto o posicionamento da primeira Comissão Temática da Assembleia Constituinte, mas terminaram por prevalecer, de forma significativa, devido às concessões feitas aos princípios básicos, tais como garantia de saúde e educação públicas, que nortearam a elaboração da nova constituição, e à decisão racional dos constituintes de fixar parâmetros fiscais que reduzissem a discricionariedade do Poder Executivo no futuro sobre a alocação de despesas, estabelecendo constitucionalmente uma posição política de descentralização das decisões orçamentárias. Esse aparente paradoxo, portanto, é um reflexo do processo de reequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo, que originou a transição institucional concretizada pela Carta de 1988.

Sendo assim, a partir do novo modelo fiscal e orçamentário apresentado na promulgação da Constituição de 1988, houve mudanças nas relações entre os diferentes atores políticos em torno das imposições desse regime fiscal.

Apesar de seus diversos aspectos positivos para o país, a nova Constituição brasileira implicou uma utilização excessiva do mecanismo de vinculação de receitas: 70% dos recursos da União foram vinculados, causando um “engessamento” orçamentário.

Essa falta de flexibilidade orçamentária, somada às circunstâncias econômicas não-favoráveis do Brasil no início da década de 1990, exigiu mudanças na condução da política fiscal e do orçamento público.

Outras vinculações, as quais serão tratadas mais adiante, foram também criadas após a CF88 e até mesmo após a implementação de mecanismos de desvinculação, por meio de Emendas Constitucionais ou de Leis Complementares, evidenciando as contradições decorrentes de confrontos de interesses por vincular e desvincular recursos.

2 A EVOLUÇÃO DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO

O Brasil vivia no período pós-constitucional um cenário não favorável economicamente, que teve início nos anos 70, destacadamente no governo do general João Baptista de Figueiredo, que assumiu a presidência do Brasil em 1979. Nesse mesmo ano, houve o segundo choque do petróleo, que gerou um aumento nas taxas de juros dos países centrais. Esse aumento nos juros fez aumentar os encargos da dívida externa brasileira e, conseqüentemente, aumentou também a necessidade por divisas, demandando um ajuste na economia.

O então Ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, optou por uma política recessiva para enfrentar a crise internacional, que consistia em reduzir o nível de atividade econômica para com isso reduzir as importações e a demanda por divisas. Porém, a adoção dessa política recessiva gerou muitos opositores. E, ao passo que a repressão militar já não era tão forte e violenta e que o país caminhava para a redemocratização, essa relativa liberdade trouxe a pressão de alguns segmentos da sociedade por uma mudança na política econômica. Assim, Simonsen foi substituído, ainda em 1979, pelo desenvolvimentista Delfim Netto, que já havia sido Ministro da Fazenda no período militar e operado o chamado “milagre econômico”, feito esse que teria como missão repetir, porém, agora, com um cenário externo totalmente adverso.

Delfim Netto, ao contrário de Simonsen, adotou uma política econômica expansiva e, inicialmente, conseguiu bons resultados, atingindo um crescimento econômico de 9,1% em 1980. Porém, desequilíbrios no balanço de pagamentos e aceleração inflacionária, que chegou a 110,2% naquele ano, fizeram Delfim mudar sua política e, a partir de 1981, ele se viu obrigado a apenas administrar a crise, que já atingia muitos países, principalmente os da América Latina, tanto que a década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” (Hermann, 2005).

Em 1983, as autoridades econômicas do país recorreram formalmente ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O Brasil comprometeu-se a seguir a orientação monetarista ortodoxa do Fundo e a cumprir as metas de política monetária, fiscal, cambial e tarifária estabelecidas. Adotando políticas recessivas (com redução do consumo e investimentos), restrições administrativas às importações e uma maxidesvalorização do cruzeiro em 1983, o País conseguiu finalmente reajustar seu balanço de pagamentos e alcançar superávits comerciais, controlando a dívida externa. O PIB brasileiro, por outro lado, apresentou o pior desempenho de sua história, com queda de 5%, o que se refletiu em forte queda da

renda per capita e aumento do desemprego. Paradoxalmente, à primeira vista, apesar da recessão em que o país estava mergulhado, e apesar de o déficit fiscal ter sido drasticamente reduzido, a inflação continuava a subir de forma acentuada e, ainda naquele ano, chegou a 211%. (Filho e Rossi, 2007)

Em 1985, ano que marcou o fim do governo militar e o início da Nova República, o país vivia então uma profunda crise econômica, que causava entraves ao seu desenvolvimento, principalmente em decorrência da inflação, a qual já se tornara endêmica e descontrolada.

Em 1986, a equipe econômica do Governo Sarney introduziu uma grande mudança na condução da política de combate à inflação, visando controlá-la através da desindexação da economia, o que seria alcançado por meio de políticas de renda apoiadas no congelamento dos preços.

O programa implementado foi o “Plano Cruzado”, que determinou a substituição do Cruzeiro por uma nova moeda (o Cruzado) e congelou os preços. Inicialmente, a inflação cessou, gerando um aumento real do poder de compra da população e, conseqüentemente, provocou uma expansão do consumo interno. Porém, o congelamento de preços não era uma política sustentável por muito tempo e o plano se esgotou ainda no início de 1987, quando a inflação voltou a crescer de forma espantosa.

Nos anos seguintes, planos de estabilização similares foram anunciados, como o Plano Bresser (junho de 1987) e o Plano Verão (janeiro de 1989), mas o problema persistiria até 1994, ano de implantação do Plano Real.

Para Motta, o alto grau de vinculação de receitas imposto pela Constituição Federal de 1988 dificultava a condução do processo de estabilização econômica pela qual o Brasil passava, pois,

diante da rigidez de cortes de despesa impostos por regras constitucionais, a opção de ajuste que restava era pela elevação de receitas, que, em face das vinculações, acabaria por cancelar as elevações de despesa que se queria impedir. Assim, com as vinculações, se exigiria um esforço muito maior da sociedade para se gerar os superávits necessários à estabilização econômica. (Motta, 2008, p. 164)

Júnior (2010), citando estudo de Mendes (2009), aponta que desde a redemocratização, em 1985, e, em especial, a partir da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil busca aproximar-se de um Estado de Bem-Estar Social e, assim, vive um regime

fiscal baseado na expansão da despesa. Além disso, para o autor, a dependência do voto para a sobrevivência política levou à expansão de programas de assistência social para a grande massa de eleitores de baixa renda e levou à prática uma política de rendas, mediante a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, que afetou, sobremaneira, a despesa da previdência social com benefícios previdenciários e assistenciais. A Constituição de 1988 promoveu uma forte descentralização de recursos por meio de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios, reduzindo a receita disponível para o governo central.

2.1 O Fundo Social de Emergência (1994)

O orçamento brasileiro se caracteriza como detentor de um alto grau de vinculações, entre as quais se identificam transferências constitucionais para estados e municípios, manutenção do ensino, seguridade social, saúde pública, receitas próprias de entidades e etc., tornando o processo orçamentário extremamente rígido.

Motta (2008) afirma que, nos anos 90, as distorções potenciais do novo sistema tributário e a inflação crônica que o Brasil enfrentava havia vários anos, com elevados déficits recorrentes, eram as maiores preocupações da política econômica brasileira e levaram o governo federal a propor a criação de um mecanismo para desvincular parte dos recursos da União, trazendo maior flexibilidade à execução orçamentária. Esse mecanismo de desvinculação veio com a criação do Plano Real.

Inicialmente, o Ministro Cardoso adotou o Programa de Ação Imediata, que dava ênfase total no ajuste das contas do setor público, cujos desequilíbrios eram identificados como a causa fundamental da inflação no país. O controle da inflação pressupunha que o governo equilibrasse seu orçamento, mostrando a determinação política de cortar do orçamento os excessos de gastos.

Porém, para controlar a inflação era necessário ir além do ajuste fiscal feito até o momento. Segundo Mercadante (1998), em 1993, o déficit nominal chegou a 58,4% do PIB e a taxa de inflação estava em 2490%. Com isso, a oferta monetária continuava a se expandir,

realimentando a taxa de inflação. Para controlar o déficit orçamentário nominal, o governo optou por promover um amplo programa de reforma monetária.

O Plano Real foi então iniciado oficialmente no dia 27 de fevereiro de 1994, através da Medida Provisória nº 434, com o “objetivo único de combater a inflação ou restabelecer a estabilidade monetária, o que difere do propósito de buscar a estabilidade econômica, embora a estabilidade monetária seja componente necessário para se atingir a última” (Grasel, 2003).

O Plano seria sustentado por três pilares: a âncora cambial, a abertura econômica e a base monetária rígida (juros altos). E sua implantação se deu através de três etapas: equilíbrio das contas públicas, criação da Unidade Real de Valor – URV – e o lançamento de uma nova moeda, o Real.

Em primeiro de março de 1994, foi instaurada uma unidade de conta doméstica, a URV, que possuía uma taxa de câmbio informal de 1URV para 1USD e um valor estabelecido diariamente pelo Banco Central, assim como o do dólar, com a taxa de inflação verificada. Todos os contratos de preços e salários deveriam ser convertidos a essa unidade de valor. Além disso, com exceção dos salários, aluguéis residenciais, mensalidades escolares e preços e tarifas públicas, os termos das conversões poderiam ser negociados livremente entre as partes contratantes, desde que fossem abolidos os prazos de reajustes inferiores a um ano. Posteriormente, para evitar um aumento generalizado nos salários, o que levaria a uma nova pressão sobre os preços, determinou-se que todos os salários seriam convertidos pelo salário real médio do quadrimestre anterior. Procedimentos similares foram impostos a aluguéis residenciais e mensalidades escolares. A finalidade principal dessas medidas era alinhar os preços relativos mais importantes da economia, uma vez que a existência de contratos indexados com datas de reajustes diferentes implicava em dispersão desses preços a qualquer momento.

Após um período de quatro meses de conversões de contratos, a URV passou a ser emitida sob o nome de Real, cuja taxa de câmbio estava, no máximo, em paridade com o dólar. Também ocorreu uma aceleração significativa da atividade econômica nesse período, apesar do equilíbrio do orçamento federal e da prática de taxas de juros elevadas. Tais medidas contribuíram para uma maior estabilidade econômico-financeira no país e, dado o

contexto anterior de inflação e os fracassos na sua contenção, o Plano Real foi muito valorizado pela sociedade.

Dentre as medidas de sustentação do Plano Real, temos a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994, que acrescenta os artigos 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tais artigos tratam do Fundo Social de Emergência – FSE, concebido como um mecanismo fiscal temporário para equilibrar o orçamento.

O Fundo Social de Emergência visava reverter a perda de flexibilidade na gestão – causada em grande medida pelo aumento de recursos vinculados – através da desvinculação obrigatória de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, que poderia inclusive ser utilizada no pagamento do serviço da dívida pública. O FSE tinha como objetivo contribuir para a estabilização da economia no contexto do Plano Real.

O FSE representava um engenhoso instrumento financeiro de desvinculação de receitas da União e foi responsável pela flexibilização da rigidez orçamentária nos primeiros anos após a estabilização financeira iniciada com o Plano Real. O artigo 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias decorrentes do disposto no parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que instituiu o FSE, teve a seguinte redação:

Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Nesta passagem, fica clara a preocupação do governo em atenuar as pressões de grupos de interesses de segmentos que perderiam recursos com a desvinculação, tais como saúde e educação.

O FSE abrangia a desvinculação dos seguintes impostos e contribuições:

a) o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações; b) a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR, do Imposto de Renda e do IOF, decorrente de alterações legislativas infraconstitucionais; c) a parcela do produto da arrecadação extraordinária resultante da elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro – CSLL – sobre as instituições financeiras; e d) a

parcela do produto da arrecadação do PIS devida pelas instituições financeiras, calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação de 0,75% sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do Imposto de Renda. (Motta, 2008, p. 138-139)

Dessa maneira, os repasses para estados e municípios, assim como os recursos que deveriam ser obrigatoriamente destinados à educação, foram prejudicados com a desvinculação dos impostos citados, pois retirava parte das receitas destinadas aos entes federados e outras vinculações. Os recursos para a assistência social também sofreram uma redução com a desvinculação das receitas oriundas das contribuições sociais.

A intenção ao instituir o FSE era criar um mecanismo temporário de auxílio ao governo no período inicial de queda da inflação, enquanto as reformas fiscais não fossem aprovadas. O período definido por lei para o FSE vigorar foi para os orçamentos dos anos de 1994 e 1995.

No entanto, o Fundo Social de Emergência foi prorrogado por duas vezes, a primeira no início de 1996, através da Emenda Constitucional nº 10, quando passou a se denominar Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, com vigência até 30 de junho de 1997, e, pela segunda vez, no fim do ano de 1997, através da Emenda Constitucional nº 17, com vigência até 31 de dezembro de 1999, a partir de quando, então, deu lugar a um mecanismo de desvinculação semelhante, a Desvinculação de Recursos da União – DRU, que também foi prorrogado algumas vezes e vigorará até 2015.

2.2 O Fundo de Estabilização Fiscal (1996 e 1997)

Apesar da mudança de nome na prorrogação do Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal não sofreu alterações relevantes em sua composição. Somente foi retirado da base desvinculatória o Imposto Territorial Rural – ITR, ficando mantido o restante das fontes originais, inclusive aquelas que causavam prejuízo aos entes federativos, como os recursos do Imposto de Renda, cujo repasse direto ao FEF reduzia a base de cálculo dos Fundos de Participação de estados e municípios e poderia afetar negativamente as transferências para estados e municípios.

Porém, a estabilização e o crescimento econômicos (advindos, em grande parte, do sucesso do Plano Real), trouxeram reflexos positivos para a arrecadação dos três níveis de governo, não prejudicando os estados nem os municípios, inclusive afetando positivamente os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios em proporção muito maior do que a das retenções do Fundo de Estabilização Fiscal.

Os representantes dos interesses explicitamente prejudicados pela desvinculação, em especial aqueles relacionados à educação e à saúde, defendiam o fim das desvinculações, ou seja, a sua não prorrogação. Porém, em audiências públicas durante as discussões sobre a prorrogação, os ministros setoriais prestaram esclarecimentos, evidenciando a tendência que depois se confirmou: grande parte dos recursos desvinculados acabava retornando para as mesmas áreas para as quais eles seriam alocados normalmente por constituírem opções orçamentárias pré-definidas.

Além disso, o Ministro da Fazenda à época demonstrou que, sem a possibilidade da desvinculação, a significativa evolução das despesas rígidas, que gerou uma perda de flexibilidade alocativa das finanças públicas, não seria possível fechar as contas do governo, faltando recursos principalmente para o pagamento de dívidas. Essa situação só poderia ser revertida com a prerrogativa do remanejamento de receitas (Motta, 2008).

Sendo assim, ao final de 1995, houve empenho político do governo federal para a prorrogação do FSE – que se tornaria o FEF – sem maiores concessões, principalmente pela justificativa do crescimento econômico que proporcionou ganhos na arrecadação nas três esferas de governo (fenômeno que também se deve à criação de tributos e ao aumento nas alíquotas dos já existentes). Além disso, as reformas constitucionais estruturais nos campos tributário, previdenciário, administrativo e patrimonial do setor público, que ainda estavam em discussão no Congresso Nacional e eram necessárias para um melhor planejamento orçamentário, serviram para justificar a permanência do fundo, pois as desvinculações só poderiam ser descartadas quando essas reformas fossem terminadas.

Na segunda prorrogação do FEF, em 1997, a situação era bem diferente, as finanças dos estados e municípios não andavam bem e as relações políticas estavam ficando desgastadas em face das dificuldades políticas de consolidação das reformas constitucionais estruturais e da opção do governo pela reeleição. Tal cenário bloqueou a agenda política por

cerca de seis meses, o que levou a União a apresentar déficits consecutivos, e, apesar de o argumento da necessidade emergencial de desvinculação para o não agravamento da crise fiscal continuar válido, foi difícil para o governo emplacar novamente o FEF, principalmente pela reação dos estados e municípios que argumentavam contra novas retenções pela União de recursos sujeitos às transferências obrigatórias para os entes subnacionais.

Naquele momento, a principal justificativa para a prorrogação da vigência do Fundo de Estabilização Fiscal foi a defesa de que as reformas estruturantes do Estado não foram concluídas por serem de difícil equacionamento político e, assim, “as pressões sobre o Tesouro Nacional ainda persistiriam, fato que postergaria o equilíbrio intertemporal das contas públicas em bases mais permanentes” (Motta, 2008, p. 143). Entretanto, o crescimento da arrecadação dos estados e municípios, em decorrência dos ganhos da estabilidade econômica, não mais servia como argumento válido para a manutenção do FEF.

Mesmo assim, o FEF persistiu através da aprovação da Emenda Constitucional nº 17 de 1997 e foi ferramenta importante para garantir um remanejamento mais ágil dos recursos fiscais pelo Executivo.

Porém, o grande aumento na arrecadação das contribuições sociais, devido à criação de novas contribuições e à elevação das alíquotas das já existentes, influenciou a elevação do grau de vinculação de receitas como um todo a partir do ano de 1995. Isso se deu porque, segundo a Secretaria de Orçamento Federal (2003), as receitas advindas das contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal aumentaram sua participação no PIB de 4,6% no ano de 1995, para 6,2% do PIB no ano de 1999 (vale lembrar que a vigência do FEF foi estabelecida até dezembro de 1999).

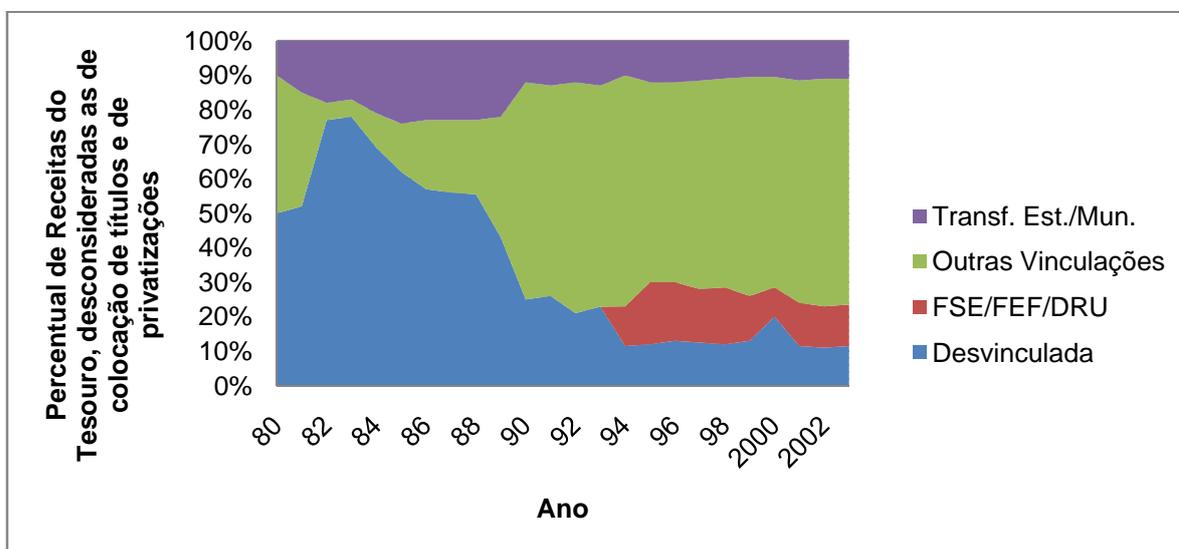
Segundo Motta (2008), em 1999, diante da crise econômica e da desvalorização do Real, o presidente reeleito, Fernando Henrique Cardoso, teve de se submeter à necessidade imperiosa de recuperar a credibilidade fiscal. O governo então estabeleceu metas rígidas de superávit fiscal, acordadas com o FMI, e foi forçado a promover um grande esforço fiscal para cumprir tais metas. Uma das principais ações do governo federal para manter os superávits primários projetados foi o aumento da arrecadação através da criação de novas contribuições e pela elevação das alíquotas de contribuições já existentes, aliada à “prorrogação de instrumentos temporários de tributação e de desvinculação” (Motta, 2008, p.

150). A estratégia de desvinculação, que envolve menor resistência política em relação a uma reforma fiscal, vinha sendo eficiente para cumprir as metas de superávit primário. Esse fato se deveu principalmente ao aumento do grau de vinculação de receitas, decorrentes do aumento da participação das contribuições sociais no total das receitas federais, e ao aumento da rigidez orçamentária decorrente do crescimento das despesas obrigatórias, que podiam ser, em parte, resolvidos pela utilização de mecanismos de desvinculação de receitas.

2.3 A Desvinculação de Receitas da União

A partir do Gráfico I, é possível observar que houve significativo decréscimo no montante das receitas desvinculadas, principalmente no período compreendido entre os anos de 1988 e 1994. Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%.

Gráfico I – Composição das Receitas Orçamentárias (1980-2002)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal, 2003, p. 6 (com adaptações do autor).

Com o término do FEF, previsto para dezembro de 1999, e ainda não tendo sido realizadas as reformas necessárias à flexibilização do nível de vinculações existentes, o Poder Executivo se viu obrigado a prorrogar este mecanismo de desvinculação orçamentária.

A Desvinculação de Receitas da União – DRU – foi a sucessora do FEF, tendo sido criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, com duração prevista até o final do ano de 2003.

A DRU passou a desvincular 20% dos impostos e contribuições sociais e retirou da base de cálculo uma série de recursos: o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) Ouro; os Impostos de Renda (IR) pagos por estados e municípios; os Fundos de Participação Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FPE e FPM); os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) exportações, transferido para os estados e o Distrito Federal; bem como a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição. Tais mudanças foram fundamentais “para a aprovação da DRU no Congresso Nacional, em 2000, bem como para sua prorrogação em 2003 e 2007” (Dias, 2011, p. 8).

Além disso, a Emenda Constitucional nº 31 de 2000 excluiu os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do cálculo das desvinculações.

Na Exposição Interministerial de Motivos nº 291, de 1999, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão pedem a adoção da DRU com o objetivo de reduzir a rigidez da execução orçamentária e financeira, favorecendo a realocação de recursos para financiamento de despesas incompressíveis sem endividamento adicional da União. Além disso, neste documento justifica-se a necessidade do mecanismo de desvinculação no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2003:

[...] em consonância com as metas fiscais estabelecidas, deve ser avaliada a proposta, que ora apresentamos, de desvinculação de vinte por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União. Importante assinalar que a presente proposta não reduz as receitas disponíveis dos estados, Distrito Federal e municípios, uma vez que não incide sobre os recursos que compõem o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios, os Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, o Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados, como também os recursos relativos ao Salário Educação. Ressalte-se que a desvinculação de fontes orçamentárias é de essencial importância para que se possa financiar adequadamente programas sociais indispensáveis, ainda que parte do que é desvinculado seja devolvido para a mesma

finalidade. Presente as razões acima expostas, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência proposta de emenda constitucional que, intrinsecamente associada à possibilidade de execução da proposta orçamentária, contribuirá para o equilíbrio das finanças públicas e para a estabilidade econômica indispensáveis ao desenvolvimento sustentado, enquanto não definitivamente aprovadas e implementadas outras medidas estruturais necessárias para a manutenção do equilíbrio fiscal em bases permanentes. (Diário da Câmara dos Deputados, 14 de setembro de 1999, p. 40981)

Sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, em 19 de dezembro de 2003, através da Emenda Constitucional nº 42 – conhecida como minirreforma tributária, a DRU foi prorrogada até o dia 31 de dezembro de 2007. A Emenda Constitucional nº 42, de 2003, determinou que os instrumentos de desvinculação de receita não reduziram a base de cálculo das transferências a estados, Distrito Federal e municípios na forma dos artigos 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição.

A emenda ainda ampliou o escopo de atuação da DRU, passando a incluir as receitas provindas de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) e daquelas que viessem a ser criadas no futuro, com o intuito de permitir que a DRU atingisse a CIDE-combustíveis a partir do exercício de 2004.

A Exposição Interministerial de Motivos nº 84 de 2003 apresenta uma proposta de reorganização do Sistema Tributário Nacional com o intuito de promover o bom funcionamento da economia e uma melhor equação para as questões sociais, principalmente em decorrência do desenvolvimento da produção nacional com a geração de emprego e de renda.

Uma das medidas para essa reorganização tributária é a alteração do Artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que amplia o prazo de vigência do que se define como “uma norma relevante na condução da política econômica do Governo Brasileiro”, a DRU. Esta tem sua prorrogação justificada da seguinte maneira: “embora os indicadores da economia nacional estejam, hoje, bem melhores do que no passado, a cautela exige que se mantenha vigente tal comando até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam” (EMI MF/C.Civil nº 84/2003).

Em 2007, buscou-se prorrogar pela quinta vez o mecanismo “transitório” de desvinculação. O governo federal justificou a nova prorrogação da DRU na mensagem que acompanhava a Proposta de Emenda à Constituição – PEC – nº 50/2007:

Uma das características da estrutura orçamentária e fiscal brasileira é a coexistência de um volume elevado de despesas obrigatórias - a exemplo das despesas com pessoal e benefícios previdenciários - com um sistema que vincula parcela expressiva das receitas a finalidades específicas. Tal estrutura reduz significativamente o volume de recursos livres do orçamento, os quais são essenciais para a consecução dos projetos prioritários do governo - como obras de infraestrutura - e para a constituição da poupança necessária à redução da dívida pública. Neste contexto, a DRU tem sido imprescindível enquanto instrumento de racionalização da gestão orçamentária, respondendo, nos últimos anos, por cerca de 58% do total dos recursos livres da União. É importante ressaltar que a existência da DRU não tem impedido a expansão de programas sociais prioritários, a exemplo do bolsa-família e da ampliação das dotações destinadas à educação, que deverá prosseguir nos próximos anos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB. Ao contrário, a DRU tem permitido à administração pública estabelecer prioridades e alocar recursos para o atendimento dessas prioridades.

Além disso, o governo destacava que a evolução positiva da situação fiscal do Brasil, dentre outros fatores, muito se devia à Desvinculação de Receitas da União. Então, com o objetivo manter um grau mínimo de autonomia na definição de prioridades e na gestão orçamentária, a DRU recebeu nova prorrogação na Emenda Constitucional nº 26/2007, garantindo sua vigência até 31 de dezembro de 2011.

Finalmente, a PEC nº 61, de 2011, que prorrogava a DRU até dezembro de 2015, foi aprovada – por 364 votos a 61 na Câmara e por 55 votos a 13 no Senado, permitindo ao governo usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A novidade da PEC em relação ao texto da última prorrogação é a exclusão gradual do percentual desvinculado da educação, criada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

Belchior (2011) afirmou que a flexibilização da alocação de recursos ainda era necessária para realizar os investimentos necessários para garantir a continuidade do crescimento do país. A autora usou como argumentos para a aprovação da PEC 61/2011 o fato de, à época, 82% da receita ser vinculada e que, considerando as despesas obrigatórias, 89% da receita tem destinação previamente estabelecida, portanto, esse excesso de vinculações poderia dificultar o crescimento econômico brasileiro nos próximos anos.

Ainda segundo Belchior (2011), a DRU não reduz recursos da Seguridade Social e ainda permite maior flexibilidade na alocação de receitas para importantes políticas públicas do país como o “Brasil Sem Miséria”, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – e o “Minha Casa, Minha Vida”.

A Ministra do Planejamento, Míriam Belchior, e o Ministro da Fazenda, Guido Mântega, escreveram a Exposição de Motivos Interministerial nº 104 de 2001 à presidência para defender a nova prorrogação da DRU justificando que:

a estrutura orçamentária e fiscal brasileira possui elevado volume de despesas obrigatórias, como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também vinculação expressiva das receitas orçamentárias a finalidades específicas. Esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para implementar projetos governamentais prioritários, e prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública. Nesse cenário, a DRU, vigente desde o ano 2000, foi instrumento de racionalização da gestão orçamentária, que ampliou as possibilidades de atuação dos gestores públicos e possibilitou atender, de forma célere e tempestiva, as demandas da sociedade, sem comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas. Nesse ínterim, a DRU tem permitido à Administração Pública Federal não só estabelecer prioridades, mas também prover e alocar recursos para torná-las exequíveis. Ressalte-se que a conjuntura do Brasil urge investimentos e respectivas fontes de financiamento, a fim de adequar a infraestrutura do País às exigências internacionais correlatas à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. Diante do exposto, tendo em vista não só a importância da desvinculação de receitas na formação dos recursos livres do orçamento federal, mas também a necessidade premente de se manter grau de autonomia mínimo na definição de prioridades de governo e na gestão orçamentária, propomos emenda constitucional que Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Quadro II resume a evolução das desvinculações das receitas da União e identifica as principais alterações que os mecanismos de desvinculação sofreram ao longo do tempo.

Dentre os valores que foram sendo excluídos do cálculo das desvinculações, pode-se perceber os recursos repassados para os estados, municípios e fundos regionais. Isso se deu por pressão dos entes federativos, que se viam em uma situação desfavorável, uma vez que alguns dos repasses da União eram deduzidos em 20%.

Por outro lado, foram incluídas as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – entre as receitas sujeitas à desvinculação. Com isso, a contribuição incidente sobre combustíveis (CIDE-combustíveis) foi desvinculada, resultando em perdas para os estados e municípios. Mas essa perda foi contornada com o aumento da participação

dos entes subnacionais de 25% para 29% da receita da CIDE, por força da Emenda Constitucional nº 44, de 2004.

Outro setor que foi aos poucos sendo retirado das desvinculações foi o da educação. Por ser vista pela sociedade como um dos mais importantes bens/serviços que um Estado pode oferecer a seus cidadãos e, conseqüentemente, possuir muitos grupos de interesse, esses grupos conseguiram pressionar o governo para desvincular os recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE –, através da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011, quando a DRU deixou de afetar as vinculações para MDE e, portanto, não mais implicou aumento dos recursos de livre alocação decorrente da desvinculação de impostos.

Quadro II – Evolução das Desvinculações das Receitas da União (1994-2015)

| Período | FSE | FEF | DRU | | | |
|----------------------------------|---------------------------------|--|---|---|---|--|
| | 1994-95 | 1996-99 | 2000-03 | 2004-09 | 2009-11 | 2012-2015 |
| Ato legal | EC de Revisão nº 1/1994 | EC nº 10/1996 EC nº 17/1997 | EC nº 27/2000 | EC nº 42/2003 EC nº 56/2007 | EC nº 59/2009 | Proposta de Prorrogação PEC nº 61/2011 |
| Desvincula | 20% de Impostos e Contribuições | | 20% de Impostos e Contribuições Sociais | 20% de Impostos, Contribuições Sociais e Econômicas (CIDE) | | |
| No que difere da anterior | | Retira da base o ITR - Imposto Territorial Rural | Retira da base: IOF Ouro; IR pagos por Estados e Municípios; FPE e FPM; FNO, FNE e FCO; IPI exportações transferido para Estados e DF; salário-educação | Retiradas da base as transferências a estados, DF e municípios na forma dos artigos 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b; e II, da Constituição. | % desvinculado da educação reduzido para: 12,5% em 2009; 5% em 2010; 0% em 2011 | |

Obs.: % DRU sobre receita líquida caiu de 26% em 1995 para 11% no PLOA2012.

Fonte: Belchior (2011, slide 2) com adaptações do autor.

Por fim, as leis de diretrizes orçamentárias têm excluído da desvinculação as contribuições sociais do trabalhador e do empregador ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – e ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos, em observância ao disposto no inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal.

A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que chegaram a responder por cerca de 90% da desvinculação em 2010 (R\$ 47 bilhões). Entretanto, devido ao déficit da Seguridade Social, parte do montante desvinculado acaba retornando aos programas da área, não causando maiores prejuízos a ela. Além disso, os recursos obtidos com a desvinculação ajudam o governo federal a atingir a meta de superávit primário, permitindo o manejo de recursos para despesas como o pagamento de juros da dívida pública, que não são vinculadas por lei às receitas.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 2007 a 2010, a DRU desvinculou R\$ 195,3 bilhões, o que representa uma média anual de R\$ 48,8 bilhões. Em 2011, o orçamento previsto para a DRU no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA – foi de R\$ 124,3 bilhões, a previsão de 2012 caiu para R\$ 100,5 bilhões, a de 2013 apresentou alta alcançando R\$ 151,4 bilhões e, em 2014, chegou a R\$ 163,7 bilhões, o que demonstra a significativa e, quase sempre, crescente representatividade da DRU no orçamento público brasileiro.

3 BALANÇO DA DRU E SUAS PERSPECTIVAS FUTURAS

O governo argumenta que a estrutura orçamentária e fiscal brasileira se caracteriza por um volume elevado de despesas obrigatórias (com pessoal e benefícios previdenciários, por exemplo) e pela vinculação constitucional de parcela expressiva das receitas a finalidades específicas, como saúde, educação e transferências aos estados e municípios.

Existe, de fato, um grande número de vinculações, tais como: os recursos arrecadados pelo PIS/PASEP, que devem ser entregues ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; 18% da receita de impostos devem obrigatoriamente ser gastas em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE; grande parte das taxas cobradas por órgãos públicos são vinculadas ao financiamento das despesas desses órgãos (por exemplo, as taxas de serviços aeroportuários devem financiar o custeio da Infraero); as Emendas Constitucionais nº 29, de 2000, e 86, de 2015, que alteraram o artigo 198 da CF88, e impuseram o percentual mínimo obrigatório de 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro a ser aplicado pela União em ações e serviços relacionados à saúde da pública, contribuindo para aumentar as vinculações ao determinar que os gastos do governo com a saúde devem crescer no mesmo ritmo de crescimento do PIB (Dias, 2011). Mais recentemente, em junho de 2014, foi sancionado o Plano Nacional de Educação – PNE, no qual o governo se comprometeu a elevar os gastos com educação, que à época correspondia a cerca de 5% do Produto Interno Bruto, para 10% do PIB em dez anos.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2014, 87% de todas as receitas da União estão com destino "carimbado", ou seja, todo esse percentual do dinheiro público já está vinculado a algum tipo de despesa. Além disso, o Congresso discute propostas para novas vinculações orçamentárias, somando mais recursos que não poderão ser livremente alocados pelo governo. Há muitas pressões, contra e a favor, às propostas de novas vinculações. Há propostas tramitando no Legislativo que vinculam fatias do orçamento a projetos de moradia e de esporte.

A limitação orçamentária também fica evidente no principal programa de obras públicas do governo, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, diretamente associado à Dilma Rousseff desde sua criação, em 2007, quando era ministra da Casa Civil, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo um levantamento do jornal *O*

Estado De São Paulo, balanços recentes apontam a execução de R\$ 871,4 bilhões em despesas entre janeiro de 2011 e abril de 2014. Mas só R\$ 92,8 bilhões foram bancados com recursos do orçamento federal. O resto saiu do setor privado, de empresas estatais e de financiamento habitacional.

Segundo Júnior (2010), o crescimento contínuo das despesas constitucionais e legais obrigatórias ao longo dos anos, como as relacionadas à educação, saúde, previdência e assistência social, bem como a pessoal e encargos sociais, prejudicam a alocação discricionária do gestor público. Destaca-se, então, a importância e a vantagem que a DRU ainda representa para o governo. Justificando assim, o porquê de um mecanismo, que era para ser provisório, ter sido renovado diversas vezes.

Contudo, segundo Dias (2011), um fator que enfraquece o poder da DRU de gerar recursos para livre alocação é o exercício de pressão por parte dos grupos que se consideram prejudicados pelo mecanismo, fazendo com que a cada renovação a DRU tenha a sua abrangência mais restrita. Tal fato pode ser visto com clareza comparando-se o texto atual da DRU com aquele vigente na sua primeira versão, o FSE de 1994 (vide Quadro II).

Também segundo Dias (2011), a principal controvérsia da desvinculação de recursos refere-se a seu possível efeito de reduzir os gastos sociais. Desde a aprovação do FSE, essa polêmica é renovada a cada proposta de prorrogação do mecanismo. De um lado, grande parte da oposição (e até uma pequena parte da situação) critica a desvinculação, pois defende o aumento dos gastos ditos sociais. De outro, o governo federal, pelos motivos já apontados, defende a desvinculação, tentando ocultar o impacto negativo da DRU sobre os gastos da área social ao argumentar que não há redução de recursos destinados à previdência social, porque o gasto com aposentadorias e pensões é incompressível¹, que desde 1996 as despesas nas áreas de saúde e educação vêm crescendo, e que a DRU não implica elevação no montante de receitas disponíveis para o governo federal em detrimento dos estados e municípios.

De fato, as despesas com determinadas funções sociais do governo não deixaram de ser atendidas em decorrência da existência da DRU, em especial, as despesas obrigatórias da seguridade social. No entanto, a DRU evita que a disponibilidade de recursos vinculada ao orçamento da seguridade, em valores

¹Entende-se por despesas incompressíveis aquelas que não podem ser reduzidas em decorrência de repartições ou vinculações constitucionais das receitas, ou de difícil redução em função de sua essencialidade (ex.: despesas de pessoal, encargos sociais, juros e encargos da dívida pública).

superiores àqueles necessários para cobrir os gastos determinados pelo reajuste do salário mínimo ou pelo crescimento do PIB, venha a gerar pressão política para expansão ainda mais acelerada dos gastos da seguridade. Com isso, a DRU impede a aceleração dos gastos e gera excedentes para a redução do déficit público e a amortização da dívida. (Dias, 2011, p. 7)

Mas o mesmo autor conclui que a maior parte dos recursos desvinculados acaba retornando ao seu orçamento de origem, de forma que a redução de seus recursos é pouco relevante. Assim, “a possibilidade de troca de fontes de recursos enfraquece o argumento de que a DRU reduz os gastos sociais: o que se retira por meio da DRU pode voltar para aquela área por meio de alocação de recursos orçamentários livres” (Dias, 2011, p. 11).

A DRU proporciona ao governo federal mais liberdade para distribuir os recursos do orçamento entre os programas que julgar prioritários. Inclusive, esses recursos podem ser usados para financiar, por exemplo, políticas públicas que, originalmente, não deveriam ser financiadas por aquelas contribuições, para financiar o pagamento dos juros da dívida pública, ou, ainda, para a formação de superávit primário.

Argumentos favoráveis à DRU consistem na ideia de que, sem tal prerrogativa, a Administração Pública não poderia alocar e programar livremente considerável parcela de suas receitas, gerando diversos tipos de dificuldades na gestão das finanças públicas.

Entre essas dificuldades, destacam-se: a) a significativa redução do poder decisório dos gestores diante do aumento crescente e contínuo das despesas de execução obrigatória; b) a ineficiência alocativa perversa e a rigidez orçamentária, já que os recursos vinculados ficam, na maioria das vezes, subutilizados pela própria Administração Pública, em uma reserva, não sendo usados para qualquer outra finalidade senão aquela que motivou a sua vinculação²; c) engessamento das prioridades e estratégias dos países, que ficam restritos a observar as prioridades existentes à época da edição do texto normativo que vinculou a receita e não às atuais e emergentes demandas da sociedade; d) inversão de prioridades por parte dos órgãos que possuem receitas vinculadas (tais órgãos tendem a executar, com os recursos vinculados, os gastos menos relevantes, para, posteriormente, pleitear junto ao Tesouro recursos

²O parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, determina que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

adicionais para atender despesas consideradas incomprimíveis); e) aumento do grau de endividamento estatal junto ao mercado, uma vez que as despesas incomprimíveis dificultam a capacidade dos governos em alocarem recursos públicos de acordo com suas prioridades.

Além destas desvantagens das excessivas vinculações orçamentárias, Motta (2008) afirma que, na dinâmica do processo político, o Poder Executivo isola as áreas sociais protegidas por recursos vinculados ou disposições legais que tornam impositivos os dispêndios, e tenta barganhar com os setores não protegidos constitucional ou legalmente, aproveitando-se de seu poder orçamentário discricionário.

Os grupos de interesse que usufruem de recursos vinculados atuam para evitar desvinculações e não precisam se submeter à discricionariedade da execução orçamentária. Desde a criação do primeiro mecanismo de desvinculação, o Fundo Social de Emergência, os grupos mais atuantes foram mais bem sucedidos em reduzir a atuação da desvinculação. Primeiro, aconteceu com os municípios, na segunda prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal; depois com os estados em 2000, na criação da DRU. Já na Emenda Constitucional nº 29, a saúde garantiu repasses mínimos e se preservou das desvinculações. A Previdência Social e o funcionalismo público se beneficiaram da obrigatoriedade de execução das despesas de pessoa e de benefícios. Na prorrogação da DRU até 2011, os grupos defensores da educação atuaram fortemente e conseguiram eliminar a desvinculação de seus recursos. Aliás, as duas principais áreas beneficiadas por vinculações são a seguridade social e a educação.

Na opinião de Motta (2008), um orçamento autorizativo proporciona predominância no processo orçamentário ao Poder Executivo e confere ao governo flexibilidade para enfrentar situações inesperadas e choques econômicos, que exijam respostas rápidas a crises de confiança. Portanto, em um país com histórico de turbulências macroeconômicas e vulnerabilidades, como no caso do Brasil, um mecanismo que permita certa flexibilidade orçamentária, tal como o orçamento autorizativo, capaz de autorizar ajustamentos fiscais rápidos parece crucial. Porém, este não se mostra suficiente no caso brasileiro, que precisa então recorrer a outras medidas que proporcionem maior flexibilização orçamentária, como a DRU.

Logo, para o autor,

soluções normativas que reformem o processo orçamentário na direção de um maior realismo fiscal, com redução da discricionariedade do Poder Executivo necessariamente terão que passar pela desvinculação de receitas orçamentárias na forma eficiente como ela se apresenta no sistema fiscal brasileiro e pelo controle efetivo sobre o crescimento das despesas públicas, atenuando a rigidez orçamentária e garantindo a flexibilidade adequada à gestão responsável das finanças públicas. (Motta, 2008, p. 163)

Segundo a Assessoria Técnica da Secretaria de Orçamento Federal (2003), a análise da flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários é de grande importância para se avaliar a capacidade do poder público de intervir na economia. Portanto, a DRU é um mecanismo fundamental neste quesito.

Outro fator no qual a DRU se faz importante é que, ao escolher seu representante, o cidadão acolhe suas proposições e intenções e espera que ele tenha o poder e a discricionariedade necessária para a implementação das propostas. A discricionariedade conferida ao gestor para que este opte pela melhor maneira de satisfazer os interesses públicos deve estar confinada a vários limites, sem os quais se evidenciarão ilegalidades e arbitrariedades. Porém, mantendo-se algum grau de liberdade, mesmo que restrita, para que o eleito efetive o compromisso assumido com a sociedade, o que pode ser feito através do mecanismo de desvinculação de receitas.

No artigo de Júnior (2010), o autor cita Wildavsky (1966), que afirma que os orçamentos raramente são revisados como um todo, ou seja, considerando de uma só vez o valor de todos os programas existentes em relação a todas alternativas possíveis. Em vez disso, o orçamento do ano presente é baseado no orçamento do ano passado, dando especial atenção somente a uma estreita faixa de aumentos ou diminuições. Assim, a partir de uma base existente, que se refere às expectativas comuns entre os participantes no processo orçamentário, a alocação das receitas nos programas será realizada em um nível acima dos gastos do ano anterior. Essa confiança profundamente arraigada na base da organização fornece uma informal, porém significativa, garantia de estabilidade. Quando há um aumento importante de recursos para uma determinada área, como ocorre quando há um aumento de vinculações, há uma anormalidade que rompe com essa lógica, o que pode gerar a alocação desses recursos excedentes de forma não planejada e sem resultados efetivos.

Júnior (2010) também extraiu do trabalho de Silva (2003) ideia semelhante que diz que os segmentos governamentais favorecidos pelas vinculações de receitas, ao não estarem

sujeitos a remanejamentos financeiros, têm suas decisões de gasto distanciadas ou mesmo parcialmente desarticuladas das considerações de ordem macroeconômica, o que gera sobrecarga no ônus a que estão sujeitas as demais áreas da administração pública não beneficiadas por esse tipo de blindagem fiscal. Além disso, esse processo de vinculações pode funcionar como mecanismo inibidor do aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras e da melhoria dos indicadores relacionados à eficiência do gasto, ou seja, com recursos garantidos, não há incentivos para a melhoria da qualidade do gasto público.

Júnior (2010) afirma que, no Brasil, a liberdade de escolha de prioridades tornou-se limitada, pois ao longo dos últimos anos instaurou-se uma rigidez orçamentária tão severa que, aliada à má qualidade do ajuste fiscal brasileiro e à crescente demanda de grupos de pressão da sociedade por maiores participações nos recursos orçamentários, vem comprimindo cada vez mais as despesas discricionárias ao gestor público. A Lei Orçamentária Anual de 2010 apresentou cerca de 90% das receitas alocadas em despesas obrigatórias e esse percentual quase não sofreu alterações até a LOA-2014. O alto percentual das despesas constitucionais e legais obrigatórias ao longo dos anos, como as relacionadas à educação, saúde, previdência e assistência social, bem como pessoal e encargos sociais, prejudicam a alocação discricionária do gestor público para o atendimento de demandas da sociedade brasileira.

Júnior (2010) aglutinou alguns estudos sobre a utilização da vinculação de receitas e grande parte deles aponta as vinculações como um malefício, sugerindo a aplicação de mecanismos para contorná-la. Por exemplo, o autor cita Santos (2005) quando afirma que “a rigidez orçamentária é o resultado de pressões sobre o orçamento”. Essas pressões provêm de diversas circunstâncias, tais como: os compromissos financeiros acumulados anteriormente, cujo exemplo clássico é o pagamento da dívida pública; os direitos assegurados em lei a grupos sociais melhor organizados, como os direitos adquiridos dos servidores públicos, magistrados e militares; as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais; as vinculações para a saúde e a educação, etc.

Por fim, entre os argumentos favoráveis à utilização da DRU, é importante fazer mais um esclarecimento sobre o tema:

o mecanismo de destinar previamente recursos para determinadas finalidades está intimamente associado à desconfiança do legislador do presente em relação ao

governante do futuro. Assim, se por um lado a prática busca garantir que determinadas prioridades sejam atendidas pelos governantes, por outro demonstra que a sociedade brasileira, representada no parlamento, ainda não atingiu o nível de amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades. (Albuquerque; Medeiros; Silva, 2008, p. 259)

No Brasil, a utilização de uma norma desvinculadora de receitas tem sido a tendência nos governos mais recentes a fim de garantir uma melhor gestão dos recursos, dado o excessivo engessamento orçamentário com as receitas carimbadas.

Dentre os que defendem as vinculações, é dito que elas visam garantir que as prioridades nacionais sejam atendidas, já que o Congresso Nacional, que representa a recém-democrática sociedade brasileira, ainda não atingiu o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades e parte do pressuposto de que quanto maior for a quantidade de recursos disponíveis melhor será a prestação dos serviços públicos por eles abarcados.

Segundo Carvalho (2010), a constitucionalidade da aplicação da DRU deve ser discutida, visto que ela violaria os direitos e garantias individuais. Porém, o autor pondera que a questão é que a vinculação não é o bastante para garantir a concreção desses direitos, mas sim funciona como instrumento que pode incidentalmente auxiliar a sua efetivação, atuando juntamente com as políticas públicas para esse fim. Somente a garantia de recursos não significa a efetivação destes direitos, afastando, portanto, a concepção de que estas vinculações funcionam como cláusula pétrea. Pode ser que haja, por exemplo, a desvinculação dos recursos sociais para aplicação em um setor social específico, o que dificultará a análise para determinar se tal ato estaria, ou não, corrompendo a constitucionalidade.

Carvalho (2010) também afirma que as vinculações costumam ser alvos de críticas e elogios pela doutrina, não havendo consenso no que concerne à sua aplicação. As principais críticas relacionam-se com o desperdício de recursos, automatismo e engessamento das contas públicas, dificultando a sua maleabilidade. Os benefícios apontados são considerados em razão da maior facilidade de controle na aplicação dos recursos, bem como a maior aceitação popular de um tributo vinculado, servindo como indutor das preferências populares. As vinculações também garantem um fluxo de receitas contínuo para áreas que sejam consideradas mais importantes.

Assim, pode-se perceber que algum grau de vinculação das receitas públicas é bem vindo.

Outro ponto importante é que, a partir do surgimento da DRU, o encaminhamento da proposta de emenda à Constituição, estabelecendo sua prorrogação, tem coincidido com o primeiro ano do mandato presidencial (1999, 2003, 2007, 2011 e, provavelmente, 2015). Geralmente, no primeiro ano, os governos estão fortalecidos pela vitória eleitoral, o que facilita a aprovação de medidas mais duras após negociação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional.

Verifica-se também um dilema doutrinário quanto ao uso das vinculações: elas serviriam para dar maior solidez nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, restringindo, em última instância, a atuação do Executivo no tocante a certas despesas, tornando-se um eficiente mecanismo de controle. Por outro lado, engessaria a prática orçamentária, diminuindo a sua flexibilidade, além de, em tese, reduzir a eficiência no gasto público. Talvez a questão seja o grau de vinculação, ou seja, vincular pode ser positivo até certo ponto, mas não excessivamente. Porém, o que seria considerado excesso é uma questão difícil de responder e depende do ponto de partida adotado pelo jurista no estudo acerca das vinculações de receitas.

O Estudo FUNDAP 2 (2011), afirma que a afirmativa de que a principal motivação ou efeito da DRU era redistribuir recursos vinculados para a seguridade social para aplicação no orçamento fiscal, inclusive no custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais, perdeu funcionalidade e sentido por algumas razões. Primeiro, porque uma simples mudança na legislação ordinária, feita em 1998, já permite alocar receitas da Cofins/CSLL para pagar a folha de servidores inativos. Segundo, o regime geral de previdência social apresenta déficit desde o final dos anos 1990. Terceiro, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT - também se tornou recentemente deficitário, em particular por conta da expansão dos benefícios do seguro-desemprego, que continuaram a aumentar mesmo quando a economia voltou a crescer. Quarto e último, a seguridade social, como um todo, se tornou deficitária nos anos mais recentes, em oposição à sua tendência histórica.

Esse estudo da FUNDAP ainda alega que, se o volume a ser desvinculado das contribuições econômicas fosse menor, provavelmente ainda maior seria a contradição em

relação às prioridades governamentais para estimular o desenvolvimento: a DRU diminuiria recursos destinados a investimentos em transportes, infraestrutura, ciência e tecnologia e defesa das fronteiras e desenvolvimento regional, dentre outros. E, como foi visto, mesmo a parcela mantida vinculada dessas receitas tem sido contingenciada ou bloqueada no caixa do governo.

Implicitamente, essa mudança no perfil ou na lógica da DRU transparece na defesa que a Ministra do Planejamento em 2011, Míriam Belchior, realizou do mecanismo no Congresso: a DRU não mais invoca o ajuste fiscal e não se fala mais nesse dispositivo como transitório até a realização de uma reforma fiscal. O objetivo da DRU agora é outro: “flexibilização da alocação de recursos para realizar os investimentos necessários para garantir a continuidade do crescimento do País, pois as vinculações atuais não dão conta dos desafios que o País precisa enfrentar nos próximos anos” (Belchior, 2011, slide 3).

Porém, segundo o Estudo FUNDAP 2 (2011),

há uma contradição em defender a DRU agora a pretexto de fomentar o investimento público e o fato de que o mecanismo retira bilhões de reais que, por origem, deveriam ser destinados a: financiamento de projetos de investimentos via BNDES (PIS/Pasep) ou recomposição das finanças do fundo que destina recursos a habitação e saneamento (contribuição sobre dispensas sem justa causa/FGTS); e investimentos diretos em transportes, rodoviário (Cide), marítimo (adicional frete da marinha mercante) e aéreo (adicional de tarifa), em telecomunicações e energia elétrica, em cultura (cinema) e radiodifusão, em desenvolvimento regional (PIN/Proterra e adicionais Suframa), dentre outros programas governamentais atendidos pelas contribuições econômicas e sociais. (p. 20)

A própria Ministra do Planejamento em 2011, Míriam Belchior, ao mesmo tempo em que defende a necessidade de prorrogação da DRU, afirma que é necessário repensar o mecanismo e fazer uma redução progressiva deste. O secretário do Tesouro à época da prorrogação da DRU, explicou que esta permitirá um redirecionamento das despesas do governo federal, não representando um instrumento de reforço da política fiscal para a realização do superávit primário. Em 2011, portanto, o discurso oficial assumiu que a DRU não mais contribui para gerar superávit primário. Então, há um paradoxo entre os discursos e as prioridades anunciadas pelo governo federal, pois a extinção da DRU à época seria muito mais lógica do que sua manutenção se o objetivo é manter as prioridades governamentais, principalmente para investimentos em infraestrutura, inovação, ciência e tecnologia.

Já no ano de 2015, com a necessidade de ajuste fiscal, o discurso que defende a DRU para facilitar o alcance do superávit primário poderá voltar.

Outro questionamento sobre a DRU é que ela não responde às questões mais importantes: por que despende tanto esforço, mais uma vez mudar a Constituição, para desvincular recursos que serão aplicados praticamente nos mesmos fins a que originalmente se destinavam?

Alguns autores defendem que se a DRU for extinta quase nada mudará. Só será mais trabalhoso elaborar e apreciar o orçamento, pois os gastos hoje cobertos pela DRU podem ser financiados pelas fontes que originalmente alimentam a DRU, será uma mera troca de fontes. Por exemplo, se um programa como o Bolsa Família ou ações do Sistema Único de Saúde estiver sendo financiado pela DRU, quando ela for extinta, esses programas podem ser cobertos diretamente pela Cofins/CSLL. Além disso, uma parcela da DRU decorre de impostos que já seriam aplicados livremente se não houvesse a DRU. Na verdade, no fim das contas, aplicar a DRU sobre imposto de renda (após a desvinculação dos Fundos de Participação dos estados e municípios), por exemplo, é desvincular uma receita que já era livre. Segundo Mansueto Almeida Jr. (2011), atualmente o governo precisa pegar recursos do Orçamento Fiscal (que são recursos livres) para cobrir o rombo do Orçamento da Seguridade Social; o que torna a DRU irrelevante. Para o economista, a perpetuação da DRU só faria sentido se o governo pretendesse aumentar as contribuições ou voltar com a CPMF. Já que o Art. 76 da PEC que criou a DRU define que “fica desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”.

Portanto, a extinção da DRU só traria um problema grave para o governo, se recursos originalmente vinculados para a seguridade social fossem transferidos para o orçamento fiscal, o que desmentiria a tese de que faltam recursos para financiar a saúde, parte integrante da seguridade social. Parece que se troca a reflexão do que é importante e relevante por um movimento mecânico e os governos acabam sempre repetindo o que o anterior fez.

Sobre as perspectivas futuras do mecanismo de desvinculação, para Dias (2011), se a DRU for extinta, e toda a receita de contribuições tiver que ser alocada no orçamento da

seguridade (que atualmente transfere recursos de forma líquida para o orçamento fiscal), essa receita se converterá em gastos públicos, aumentando o déficit público e exigindo a elevação de impostos para o custeio das despesas do orçamento fiscal. O mesmo ocorrerá com os recursos líquidos que a DRU retira do FAT. A extinção da DRU também retiraria do Governo a possibilidade de promover novas elevações de tributação via contribuições sociais nos momentos em que desejar reforçar o caixa da União, pois o destino da arrecadação já estaria pré-definido e não permitiria realocação. Dias (2011) conclui que, embora a DRU tenha, muito provavelmente, menos importância atualmente do que no passado, devido à progressiva redução de sua base de cálculo, a DRU ainda é necessária, sobretudo em contextos de ajuste fiscal, como o que se apresenta no ano de 2015.

As sucessivas prorrogações da DRU também apontam para a necessidade desse mecanismo, ainda que como alternativa a uma ampla reforma nas finanças públicas brasileiras. Isso porque a Constituição Federal de 1988 incorporou inúmeras demandas da sociedade, especialmente nas áreas de saúde, assistência e previdência social, e muitas dessas demandas assumiram a forma de vinculações de receitas a órgão, fundo ou despesa. A DRU então surgiu como uma forma de reduzir essas vinculações, dada a dificuldade política de realizar uma reforma fiscal abrangente.

Segundo Dias (2008), o ideal seria realizar uma ampla reforma fiscal para revisar o sistema de vinculações, conferindo maior transparência e racionalidade ao sistema orçamentário. Tal revisão deveria levar em conta a necessidade e a capacidade operacional de cada órgão, fundo ou despesa e, além disso, deveria considerar a magnitude de esforço para a concretização do resultado primário, sem ter que recorrer a expedientes contábeis pouco claros e um tanto duvidosos. A reforma fiscal seria a ocasião propícia para reavaliar e redefinir as prioridades de gasto do setor público federal. Porém, a realização de uma ampla reforma fiscal é tarefa das mais difíceis. Ela demandaria alterações em mais de uma dezena de dispositivos da Constituição Federal, exigiria uma negociação política muito complexa e, certamente, catalisaria a oposição de todos os setores prejudicados.

Além de evitar os contratemplos citados acima, a DRU possui a grande vantagem de poder fazer um corte linear na maioria das vinculações, o que, de acordo com Dias (2008), é tecnicamente mais simples e politicamente mais viável.

Sendo assim, a alternativa mais pragmática, embora de menor grau de transparência, é continuar com as prorrogações da DRU, possibilitando uma maior flexibilidade orçamentária e assegurando a obtenção do superávit primário.

O início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff está sendo marcado pelo ajuste fiscal, tornando a prorrogação da DRU no Congresso, para além de 31 de dezembro de 2015, uma das prioridades do governo.

O deputado federal André Figueiredo, do PDT/CE (partido da base aliada de Dilma), apresentou no dia 11 de fevereiro de 2015 a Proposta de Emenda à Constituição nº 4 de 2015, através da qual propõe a alteração do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essas alterações consistem em prorrogar a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2019 e em retirar, aos poucos, a incidência da desvinculação de receita da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social, passando o percentual de desvinculação dos recursos destinados ao financiamento das ações e serviços de saúde para 12,5% em 2016, 5% em 2017 e nulo no exercício de 2018 (mesmo critério utilizado na EC 59/2009, que retirou gradativamente os recursos destinados à educação do cálculo da DRU).

A justificativa utilizada pelo deputado proponente para a exclusão gradativa da seguridade social da base de cálculo da DRU foi que o mecanismo de desvinculação,

já há algum tempo, é uma medida que os conservadores teimam em elogiar sob o ângulo meramente fiscal, mas que tem sido, na realidade, bastante prejudicial no que concerne ao financiamento das ações e serviços públicos essenciais à população, nas áreas de educação, de saúde, de previdência e de assistência social. (PEC 04/2015, p. 2)

Portanto, a retirada escalonada da incidência da DRU que se destina ao financiamento da seguridade social, que engloba as ações e serviços de previdência, saúde e assistência social, “atende objetivamente aos legítimos anseios de nossa população, em especial os segmentos sociais de menor renda ou das gerações mais velhas”, estando este pleito acima dos interesses partidários (PEC 04/2015, p. 4).

CONCLUSÕES

O período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a implantação do Plano Real, em 1994, foi marcado por um aumento das vinculações orçamentárias, por altas taxas de inflação e por tentativas do Poder Executivo de reverter esse cenário desfavorável.

O período entre 1994 e 1999, posterior à estabilização do Plano Real, foi marcado pela elevação de receitas, com destaque para a criação de novas contribuições sociais, pelo crescimento expressivo do endividamento público, pela introdução de mecanismos de desvinculação de receitas, e pela apresentação de reformas constitucionais focadas na consolidação do processo de estabilização.

De 1999 a 2002 o Brasil viveu um período marcado por um problema central: o crescimento da dívida pública. Este quadro foi agravado pelo excessivo grau de vinculação de receitas e pela diversidade de formas com que os arranjos de vinculação se apresentam, pois não permitem a alocação desejável de recursos para tentar reverter o problema. E com uma lista de previsões constitucionais e legais que se acumulam no ordenamento institucional das finanças públicas no Brasil, como as vinculações de receitas à educação, à seguridade social e aos fundos de participação, a rigidez orçamentária vem aumentando.

As vinculações de receitas representam uma séria limitação à função alocativa do orçamento na medida em que interferem na sua flexibilidade e na capacidade de planejamento governamental. Sendo assim, o Executivo Federal busca diminuir a rigidez orçamentária utilizando-se de mecanismos que tornam obrigatória a desvinculação de percentuais de recursos orçamentários auferidos, mesmo que em caráter provisório.

Para aumentar a flexibilidade orçamentária, permitindo que o governo use os recursos do orçamento nas despesas que considerar de maior prioridade e para permitir a geração de superávit nas contas do governo, elemento fundamental para ajudar a controlar a inflação, o Governo Federal, a partir de 1994, adotou mecanismos para desvincular receitas.

Quando da implementação do Plano Real, esse mecanismo possuía o nome de Fundo Social de Emergência – FSE. Desde então, esse instrumento foi prorrogado. Com algumas alterações, em 1996, passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal – FEF –e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União – DRU.

A DRU também sofreu sucessivas prorrogações, sendo a mais recente definida no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que desvincula de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% da arrecadação da União proveniente de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Os objetivos principais desse mecanismo são: aumentar a flexibilidade para que o governo use os recursos do orçamento nas despesas que considerar de maior prioridade; e permitir a geração de superávit nas contas do governo, elemento fundamental para ajudar a controlar a inflação. Em visão mais ampla, a desvinculação representa um mecanismo para compatibilizar o arcabouço da Constituição de 1988 (que criou muitas vinculações) com a bem-sucedida estabilização econômica de 1994.

Mas, mesmo com esse mecanismo, o grau de vinculação de receitas permaneceu elevado, atingindo em 2002 o patamar de 80,6% das receitas do Tesouro. Isso se deve, em parte, às contribuições sociais vinculadas constitucionalmente à seguridade social, que apresentaram um significativo crescimento a partir de 1995. Além desse aumento da arrecadação vinculada, houve também crescimento significativo das despesas obrigatórias como a Previdência Social, Pessoal, Assistência Social e Saúde. O que demonstra que o FSE/FEF/DRU é um instrumento temporário importante que possibilita maior flexibilidade ao gestor público para alocação de recursos, mas não resolve a questão de flexibilidade da política fiscal.

As prorrogações sucessivas da Desvinculação dos Recursos da União tornaram-se necessárias para que o governo tivesse a liberdade de elaborar uma estratégia de investimentos em programas que julgasse necessário. Assim, a DRU pode ser vista como uma alternativa a uma ampla reforma nas finanças públicas, pois surge como uma forma de reduzir essas vinculações, dada a dificuldade política de realizar uma reforma fiscal abrangente.

O mecanismo, que era para ser provisório, foi renovado, até agora, por seis vezes consecutivas. Contudo, a sua importância foi se reduzindo ao longo do tempo. Primeiro, porque as despesas da seguridade social, em especial da saúde e da previdência, cresceram fortemente. As despesas da previdência aumentaram muito devido aos seguidos reajustes do salário mínimo acima da inflação. Como o salário mínimo é referência para os benefícios

previdenciários, a despesa da previdência cresceu muito. Se esses dois setores passaram a demandar cada vez mais dinheiro, passaram a sobrar menos recursos de contribuições sociais para serem remanejados para o pagamento de outras despesas e a amortização da dívida pública.

O antigo embate entre desvincular e vincular também poderá ser acirrado pelas novas demandas de vinculação para áreas como cultura e esporte, conforme reivindicam as PECs 421/2014 e 353/2004, respectivamente. A PEC 353/2004, que propõe a vinculação de recursos para o desporto e o lazer, foi arquivada definitivamente em março de 2015, mas podem surgir outras no mesmo sentido. Já a PEC 421/2014, que tenta determinar a aplicação mínima de recursos por parte da União, dos estados e do Distrito Federal na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional, aguarda votação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara Federal, que deverá ocorrer ainda em 2015.

Outro fator que enfraqueceu o poder da DRU de gerar recursos para livre alocação é o exercício de pressão por parte dos grupos que se consideram prejudicados pelo mecanismo. A cada renovação da DRU, sua abrangência torna-se mais restrita, excluindo parte importante das receitas da União do cálculo da desvinculação (o Quadro II mostra claramente essa tendência).

Mas, segundo Dias (2008), são dois os aspectos mais relevantes na discussão sobre a desvinculação: suas implicações para os chamados gastos sociais e para a obtenção da meta de resultado fiscal. Em relação ao primeiro, foi possível concluir no capítulo anterior, que apenas parte dos recursos da seguridade social, da saúde e da educação retirados pela DRU retornam a esses setores de origem, causando sim algum prejuízo nessas áreas. Mas a educação acabou por ter seus recursos protegidos pela EC 59/2009 e a PEC 04/2015 pretende fazer o mesmo com os recursos da saúde. No caso das áreas das duas últimas, há o aporte de outras fontes de recursos, que podem ser eventualmente compensadas; no caso da seguridade social, há o aporte de recursos do Tesouro Nacional, para cobrir o déficit existente. O patamar dos gastos sociais decorre mais das decisões de criação ou aumento de despesa pública do que da disponibilidade de recursos vinculados.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003) defende que, para que os gestores públicos consigam gerenciar de maneira mais racional os seus orçamentos, direcionando os gastos públicos para o atendimento de demandas mais urgentes, são necessárias a revisão da legislação e uma reforma tributária. Tal reforma deve ser acompanhada de mudanças nos critérios de distribuição de transferências Constitucionais e Legais e na questão de vinculações de receitas, com foco na Desvinculação de Receitas da União, que viabiliza uma alocação orçamentária mais racional.

A referida reforma será essencial para a melhoria da qualidade dos resultados primários produzidos, evitando a esterilização de recursos, que cria uma falsa ideia de maior disponibilidade de recursos do Tesouro.

Todavia, é imprescindível que as mudanças propostas resguardem os direitos sociais adquiridos na Constituição Federal de 1988 e os recursos mínimos para áreas de relevante interesse da sociedade, tais como saúde e educação.

Assim, essa reforma deveria diminuir os atritos entre a política macroeconômica e os diversos grupos de interesse que pressionam o governo brasileiro toda vez que o orçamento público é construído. Como a dinâmica política não é estritamente técnica, uma reforma bem organizada poderia trazer maior equilíbrio para essa relação contraditória.

Porém, o elevado grau de engessamento orçamentário será um problema particularmente agudo nos próximos anos. Segundo o economista Mansueto Almeida (2011), esse engessamento vai dificultar um ajuste fiscal de curto prazo na economia. Agora, em 2015, o governo se vê obrigado a fazer um ajuste fiscal para tentar reorganizar as finanças públicas após manobras contábeis adotadas no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. E, visto que grande parte das receitas já tem um destino certo, essa correção fica ainda mais difícil de ser realizada. Além disso, as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional exigem maior flexibilidade para o governo aplicar seus recursos. Todos esses fatores corroboram para uma provável renovação da emenda de Desvinculação de Receitas da União para além de dezembro de 2015, através da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 4 de 2015.

Mesmo assim, há que se pensar nas conseqüências do esgotamento desse importante mecanismo de vinculação e quais seriam as alternativas do governo caso a emenda não possa

mais ser prorrogada, aspecto no qual este trabalho é limitado. Um maior detalhamento das implicações políticas da reforma proposta também seria importante para dar continuidade ao estudo do objeto das desvinculações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de Finanças Públicas*. 2ª Edição, Brasília: 2008.
- ALMEIDA JR., Mansueto. (2011). *Qual a lógica da renovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU)?* Blog do Mansueto Almeida, 7 de novembro de 2011. Disponível em: <<https://mansueto.wordpress.com/2011/11/07/qual-a-logica-da-renovacao-da-desvinculacao-das-receitas-da-uniao-dru/>>. Acesso em: 12/11/2014.
- BELCHIOR, Miriam (2011). *PEC n. 61. Prorrogação da DRU*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento 11/10/2011. Disponível em: <<http://bit.ly/q5q1n2>>. Acesso em: 25/10/2014.
- BIASOTO, Geraldo; TOLLINI, Hélio M.; AFONSO, José Roberto; ALMEIDA, Monsueto de. *Desconhecimento da realidade para uma utopia*. Estudos Fundap (2), São Paulo, dezembro de 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara Notícias. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/>>. Acesso em 10/08/2014.
- BRASIL. Constituição da República de 1988.
- BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LIV – nº 148. Brasília - DF, terça-feira, 14 de setembro de 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manualtecnico/MT_O_2014.pdf>. Acesso em 15/06/2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br>>. Acesso em 15/06/2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*. Brasília, Fevereiro 2003. Disponível em:

<http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes_Consolidado.pdf>. Acesso em 10/09/2014.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias>>. Acesso em 11/08/2014.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva (2008). *Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988*. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; e Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055708.PDF>>. Acesso em: 01/02/2015.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/>>. Acesso em: 10/11/2014.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. *A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988: rigidez ou flexibilidade da política fiscal? O caso da CIDE-combustíveis*. Qualidade do Gasto Público. Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf>. Acesso em: 20/02/2015.

DIAS, Fernando Álvares Correia (2008). *Desvinculação de Receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, Textos para Discussão 38. Brasília, fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-38-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-gastos-sociais-e-ajuste-fiscal>> Acesso em 03/02/2015.

DIAS, Fernando Álvares Correia (2011). *Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária?* Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Textos para Discussão 103. Brasília, outubro de 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/>>

estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria> Acesso em 03/02/2015.

DIAS, Fernando Álvares Correia (2011). *O que é e para que serve a Desvinculação de Receitas da União (DRU)?* Senado Federal, Brasília, 5 de dezembro de 2011.

FILHO, Ernesto Moreira Guedes. ROSSI, Carla (2007). *Inflação nas décadas de 80 e 90 e os planos de estabilização*. São Paulo, novembro de 2007: Tendências Consultoria Integrada. Disponível em: <http://www.febraban.org.br/7rof7swg6qmyvwjcfwf7i0asdf9jyv/sitefebraban/3a_tendencias.pdf>. Acesso em 26/02/2015.

GONÇALVES, Antônio Carlos da Cunha (2010). *O orçamento público brasileiro: suas origens, princípios norteadores e forma de execução*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2523, 29 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14940>>. Acesso em: 07/03/2015.

GRASEL, Dirceu (2003). *Brasil: Plano Real e a estabilização econômica inacabada*. Cuiabá, UFMT. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/download/225/158>> Acesso em: 27/02/2015.

HERMANN, Jennifer (2005). *Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa*. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva Mendes (2010). *Vinculação de Receitas Orçamentárias e seu impacto nos índices da Educação Básica*. Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055546.PDF>>. Acesso em 31/08/2014.

LIMA, Diana Vaz. CASTRO, Róbison Gonçalves de (2007). *Contabilidade Pública*. São Paulo: Editora Atlas.

MENDES, Marcos José (2008). *Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, Textos para Discussão 39. Brasília, fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos->

de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico> Acesso em 23/02/2015.

MERCADANTE, Aloizio (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: IE - Unicamp, 1998.

MORGADO, Laerte Ferreira. “O orçamento público e a automação do processo orçamentário”. *Textos para Discussão 85*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, fevereiro/2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>. Acesso em 02/09/2014.

MOTTA, João Ricardo S. T. (2008). *A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil*. Tese de Doutorado, publicação 001/2008, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 218p.

OLIVEIRA, Fabrício de. *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2009.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Erika. (2007), *O dilema fiscal – remendar ou reformar?* 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, Márcia Miranda. (2014). *Orçamento Público, Participação e Controle Social dos Gastos Públicos*. Texto de referência da disciplina “Orçamento Público, Participação e Controle Social dos Gastos Públicos”. Curso: Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, Prodep, UFMG, Belo Horizonte, junho de 2014.

SOUSA, Francisco Hélio de (2008). *Os efeitos da (des)vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária*. Revista Contemporânea de Contabilidade, ISSN 1807-1821, UFSC, Florianópolis, ano 05, v.1, n°9, p. 29-48, Jan./Jun., 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/viewFile/2175-8069.2008v5n9p29/11075>>. Acesso em: 11/02/2015.

TAVARES, José Fernando Cosentino; MOURA, Márcia Rodrigues (2011). *Desvinculação de Recursos da União – DRU – impacto da prorrogação: avaliação com base em dados de 2010 a 2012*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados. Nota Técnica 17/11, Brasília, 6 de outubro de 2011. Disponível em:

<https://mansueto.files.wordpress.com/2011/11/nt-17_dru-out-2011.pdf>. Acesso em:
08/03/2015.