

Desvinculação das Receitas da União: Argumentos que Justificam sua Criação e Manutenção**Union Revenues Detachment: Arguments Supporting its Creation and Maintenance**Danielle Sandi Pinheiro¹Allan Del Cistia Mello²**Resumo:**

Este artigo tem por objetivo explorar os argumentos que justificam a criação e a manutenção da DRU – Desvinculação de Receitas da União, ao lado de outros argumentos contrários à permanência desse mecanismo na estrutura orçamentária federal. Inicialmente se discute a origem da vinculação das receitas federais. São também sintetizadas, neste texto, as iniciativas instituídas no Fundo Social de Emergência (FSE) e no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), como parte da formação da DRU. Apresenta-se uma comparação entre as justificativas que culminaram na criação do mecanismo de desvinculação das receitas e as justificativas que sustentam a sua manutenção, para concluir pela importância da manutenção da DRU como forma de fazer frente à rigidez da peça orçamentária e de proporcionar maior margem de discricionariedade alocativa ao Governo.

Palavras-chave: Desvinculação de Receitas da União; orçamento federal; Fundo Social de Emergência; Fundo de Estabilização Fiscal.

Abstract:

This article aims to explore the arguments that justify the creation and maintenance of an Detachment of Union Revenues (DRU), beside other arguments that are against the permanency of this mechanism in the federal budget structure. First of all the origin of the federal budget tying is discussed. In this work the initiative founded at Social Emergence Fund (FSE), and at fiscal stabilization fund (FEF) also are summarized as a portion of the DRU creation. It presents a comparison between the justifications that culminated in the creation of the untying revenues mechanism, and the justifications that sustain its maintenance. All this to conclude for the importance of the DRU maintenance as a way to do, facing the rigidity of the budget piece, and to provide a bigger margin of the government discretion.

Keywords: Detachment of Union Revenues; Federal budget; Social Emergence Fund; Fiscal stabilization Fund.

1 Introdução

1 Universidade de Brasília

2 Universidade de Brasília

Não obstante o poder de intervenção das despesas públicas no que se refere às funções alocativa, distributiva e estabilizadora do estado em atendimento ao bem comum, a previsão da receita pública também possui extrema relevância no processo orçamentário. Segundo Carvalho e Ceccato (2011), sua previsão é capaz de dimensionar a capacidade do Governo em fixar a despesa pública e, no momento de sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante para a execução orçamentária da despesa. Ela, por sua vez, será empregada para concretizar os fins a que se destina o estado, quais sejam a promoção do bem-estar geral e o desenvolvimento nacional. Assim, fica visível a importância da boa gestão financeira – evidenciada no orçamento público – para a sobrevivência e o desenvolvimento do estado e de sua população.

O fenômeno de rigidez orçamentária, que vem caracterizando o orçamento público brasileiro ao longo dos últimos anos vem trazendo importantes consequências para a maneira com que os recursos públicos são administrados. Entre elas, em especial, está a redução do poder alocativo do governante público, a qual vem limitando sua capacidade de escolher, entre alternativas e prioridades, como utilizar as receitas públicas.

O Governo Federal – para combater esse engessamento do orçamento e aumentar seu poder alocativo – vem adotando, desde 1994, mecanismos que tornam possível a desvinculação de uma parte das receitas públicas da União. Entretanto, desde então, a utilização desses tipos de mecanismos vem provocando debates, com argumentos favoráveis e contrários à manutenção dos mesmos no processo orçamentário.

Diante da relevância do tema, o presente trabalho se propõe a responder a seguinte pergunta: quais são os argumentos que justificam a criação e a manutenção da Desvinculação de Receitas da União (DRU)?

Sob essa perspectiva, nas seções a seguir, serão contemplados os seguintes aspectos: será realizada uma breve consideração a respeito da importância da DRU no contexto orçamentário federal. Em seguida será abordada a problemática que envolve a origem da vinculação das receitas federais. Logo após, serão sintetizadas as iniciativas, instituídas no Fundo Social de Emergência (FSE) e no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que culminaram na criação do atual mecanismo desvinculatório de receitas da união (DRU) e as justificativas que sustentam atualmente a sua manutenção. Por fim, nas considerações finais, são resumidos os argumentos que justificam a origem e a manutenção da DRU na estrutura orçamentária federal.

2 O Orçamento Público no Contexto da Desvinculação das Receitas da União

Em termos gerais o orçamento pode ser definido como o instrumento em que se realiza a previsão da arrecadação de receitas e a fixação da execução de despesas para um período futuro de determinado ente ou organização. Contudo, no âmbito público, mais especificamente, é necessário levar em conta que o orçamento assume maior complexidade e é caracterizado pela interação de múltiplos interesses.

De acordo com a definição oficial apresentada no portal da câmara dos deputados, pode-se definir Orçamento Público como sendo o instrumento, formalizado por lei de iniciativa do Poder Executivo, que estima a receita e fixa a despesa da administração pública para um período de tempo determinado, especificando suas principais fontes de financiamentos e as categorias de despesas mais relevantes.

Nessa esteira, Baleeiro (2010) afirma que o Orçamento Público, sob certo ponto de vista, é um quadro de técnica contábil para coordenar comparativamente despesas e receitas públicas, de tal maneira que o Governo possa imprimir ordem e método na Administração.

Essas duas conceituações colocam em evidência o caráter técnico e instrumental do Orçamento Público. Contudo, é certo que a peça orçamentária assume um papel ainda mais amplo e importante para a vida dos cidadãos e do estado.

De acordo com outra importante definição oficial, “mais do que definir montantes de gastos, o Orçamento Público evidencia ‘o que’, ‘onde’ e ‘em que quantidade’ o cidadão e a sociedade receberão em retribuição aos tributos pagos, bens e serviços prestados pelo Governo” (Brasil, 2011a). É devido a essa constatação que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão afirma, categoricamente, em seu portal *online*, que “o Orçamento Geral da União (OGU) é o coração da administração pública federal” (BRASIL, 2011b).

Destarte, é por meio da peça orçamentária que o Governo prevê a origem e o montante das receitas que sustentarão suas atividades e expressa de que maneira tais recursos serão alocados, garantindo o funcionamento da máquina pública, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, em geral, e concretizando os direitos e garantias individuais e coletivas instituídas pela Constituição Federal. É possível perceber, então, a importância do orçamento como instrumento de planejamento e controle, que afeta – de maneira direta e indireta – tanto a esfera coletiva como a esfera individual. Nesse sentido, Bernardes (2008) expõe que sempre que o Poder Público elabora uma lei orçamentária, ele afeta o cotidiano do cidadão e da sociedade.

Por apresentar esse caráter fundamental para a gestão da coisa pública, o orçamento é alvo de diversos interesses. De acordo com Mendes (2010), essa peculiaridade revela o aspecto político do Orçamento Público, segundo o qual a peça orçamentária reflete as vontades do grupo partidário que detém a maior representação, conforme a escolha dos cidadãos. Cumpre ressaltar, todavia, que o diagnóstico de tal aspecto do orçamento remonta ao início do século XX, quando Jèze (1928 apud PEREIRA, 2009, p. 259) declarou: “o orçamento é essencialmente um ato político”.

Nesse complexo jogo de interesses presentes na elaboração da peça orçamentária, os atores que interagem em tal processo buscam satisfazer seus interesses através de uma disputa pela distribuição do gasto público. Como explicam Cunha e Rezende (2002), nessa disputa, diversos atores interagem de maneira estratégica, isto é, buscam antecipar e prever a reação dos demais para fazer valer seus próprios interesses. E, é deste embate que surgem determinados mecanismos vinculadores de receitas públicas, os quais têm como finalidade resguardar recursos para setores específicos de gastos, tais como a educação, a saúde e a seguridade social. Mas, o uso excessivo de tais mecanismos protetores vem ocasionando o que se chama de rigidez orçamentária.

Segundo Bernardes (2008), nos últimos anos, a rigidez orçamentária vem sendo uma característica cada vez mais crescente e, aparentemente, inalterável nas leis orçamentárias brasileiras. Definida por Soares (2008) como sendo o fator que limita a liberdade de ação alocativa de um governante, restringindo suas possibilidades de escolha política e/ou gerencial de caminhos alternativos para a consecução dos objetivos econômicos e sociais esperados pela sociedade, a rigidez do orçamento tem origem na elevada vinculação de receitas (que atinge, atualmente, 82% das receitas públicas não financeiras) e no estabelecimento de diversas despesas obrigatórias (que somam 64% das despesas não financeiras).

Sabe-se que, hoje, somando-se as receitas vinculadas às despesas obrigatórias, chega-se ao incrível resultado de que 89% das receitas públicas não financeiras do orçamento são consideradas rígidas (BRASIL, 2011c). Ou seja, apenas 11% das receitas orçamentárias federais têm caráter discricionário e podem ser manipuladas pelo Poder Público para melhor atender às demandas do estado e da sociedade.

Soares (2008) aponta algumas das consequências negativas desse quadro de rigidez nas peças orçamentárias: impossibilidade de ajustes nas políticas públicas ao longo do tempo, dificuldade em financiar novas iniciativas, aumento da carga tributária, incentivo à ineficiência setorial e ineficácia das ações governamentais de estabilização em tempos de crises econômicas.

Segundo Cunha e Rezende (2002), esse engessamento dos recursos do orçamento público teria ainda maiores proporções na ausência da figura da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Instituída na gestão pública financeira a partir de 1994 sob a forma do Fundo Social de Emergência para ajudar no combate à inflação e ao desequilíbrio fiscal, a DRU, atualmente, é um mecanismo que permite a desvinculação de um percentual da arrecadação da União com tributos federais que originalmente estariam destinados a determinadas finalidades.

A Emenda Constitucional n.º 68, promulgada em 21 de dezembro de 2011 e atual fundamento legal da DRU, institui que 20% da arrecadação da União com impostos e contribuições ficam desvinculados de órgão, fundo ou despesa até 31 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2011d). Bernardes (2008) afirma que, de acordo com o governo, a DRU é responsável por cerca de 60% do montante total dos recursos que a União tem de discricionariedade para gastar e, por isso, tem se tornado figura fundamental para garantir ao governante público a manutenção de um grau mínimo de autonomia e discricionariedade na gestão orçamentária e na definição de prioridades.

A partir do que foi exposto anteriormente, percebe-se a importância da problemática em questão e a necessidade de se estudar e discutir, de forma ampla, os aspectos que envolvem a criação e a necessidade de manutenção da DRU como instrumento desvinculatório de receitas federais. A relevância do presente estudo consiste em analisar tais aspectos, de forma sucinta e objetiva, com vistas a possibilitar uma visão clara e concisa dos argumentos oficiais que sustentam o uso da DRU, tendo-se, em perspectiva, os instrumentos utilizados pelo Governo Federal para contornar a rigidez orçamentária e ganhar maior discricionariedade alocativa dos recursos públicos.

3 DRU: Origens e Atribuições

Vincular, de acordo com o dicionário *Priberam* da língua portuguesa, significa ligar, prender com vínculo, obrigar, sujeitar. Assim, como o próprio nome sugere, receita vinculada diz respeito a um conjunto de receitas públicas que estão ligadas, adstritas, amarradas, limitadas, destinadas a finalidades específicas estabelecidas pela norma.

De maneira didática, Araújo (2003, p. 25) afirma que por vinculação de receitas pode-se entender o “fenômeno que ocorre quando, por uma norma legal, fica estabelecido que recursos provenientes de uma fonte X deverão ser aplicados necessariamente no programa ou finalidade Y”.

Já Mendes (2009) conceitua Receita Vinculada como sendo aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são destinados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Todas as contribuições são, por natureza, vinculadas a algum tipo de despesa. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 também prevê a vinculação de impostos e taxas.

Carvalho (2010) explica que, no âmbito jurídico, essas vinculações são estabelecidas por dispositivos constitucionais ou legislativos alheios à lei orçamentária, sendo utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e finalidades predeterminadas.

Porém convém considerar que, se por um lado a receita vinculada é instrumento de garantia de recursos à execução do planejamento, por outro, o aumento da vinculação leva a um quadro de maior rigidez na programação orçamentária.

Mas qual seria o intuito em proceder a essa vinculação de receitas através de normativos legais que impõem a obrigação de atender, permanentemente, finalidades específicas?

Para alguns autores – como Cunha e Rezende (2002), Araújo (2003) e Câmara (2008) – a resposta para as perguntas feitas anteriormente passa pelo ângulo das interações entre os atores políticos e está longe de ser superficial. A título elucidativo, a seguir, será feita uma breve análise sobre tais questões e como elas se relacionam com a formação das receitas vinculadas.

Primeiramente, é preciso considerar que as escolhas orçamentárias refletem um processo decisório que envolve diversos atores, desde Presidente da República e parlamentares até burocratas e diversos grupos de interesse. Cada um deles atua estrategicamente – isto é, dentro de um processo em que cada participante tenta antecipar a reação dos demais às suas próprias ações com vistas a maximizar os seus próprios interesses (CUNHA & REZENDE, 2002). Conforme menciona Schick (2006), “independentemente do montante de recursos constantes do orçamento, nunca há dinheiro suficiente para satisfazer todas as demandas, o que leva a elaboração da peça orçamentária a uma disputa por dinheiro e pelas coisas que o dinheiro é capaz de comprar”.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que a posição defendida por esses autores é baseada na denominada teoria da escolha pública (*Public Choice Theory*), a qual considera que os governantes – e também os eleitores – agem em estrita conformidade com suas preferências individuais, motivados pelo comportamento racional e pelo interesse particular.

Destarte, a realidade que se tem é a seguinte: como o contexto orçamentário é marcado por embates e disputas por recursos, resta que as escolhas coletivas em ambientes democráticos são o

resultado de contendas de preferências individuais que acabam por se concretizar na decisão coletiva.

Nessa esteira, ressalta-se a importância da qualidade das instituições que regulam a disputa política por recursos públicos, as quais têm por dever garantir que os resultados dessa interação estratégica entre os atores que fazem parte do contexto orçamentário seja positivo do ponto de vista do bem comum.

O processo de vinculação de receitas também pode ser explicado pelo caráter autorizativo do Orçamento Público no Brasil. Como o Poder Executivo não está obrigado a realizar os gastos consignados na peça orçamentária – estando apenas autorizado a realizá-los – pode-se dizer que goza de uma boa dose de discricionariedade para controlar a execução do orçamento. Além disso, como reza o artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cabe ao Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso de recursos para todas as despesas constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ainda nesse sentido, tal Poder dispõe de um importante instrumento: o contingenciamento das despesas orçadas. A base legal para o uso desse mecanismo se encontra no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, Seção IV Artigo 9º, grifo nosso).

Assim, como pode ser interpretado da redação da LRF, em determinados casos, o Executivo tem também o poder de limitar o empenho de despesas e movimentação financeira constantes na lei orçamentária anual.

Segundo Loyola (2001 apud GRAÇA, 2003, p. 12), “ao longo do tempo, esse fortalecimento do Executivo gerou outro monstro das finanças públicas: o excesso de vinculações orçamentárias”. Ou seja, para fazer frente à discricionariedade do Executivo na execução do orçamento e para obrigar a realização de determinados tipos de gasto, foi criado, então, o mecanismo de vinculação de receitas.

Para Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), o uso do mecanismo vinculatório evidencia a desconfiança do legislador de hoje em relação ao governante de amanhã. Assim, se por um lado a prática busca garantir que determinadas prioridades sejam atendidas pelos governantes, por outro demonstra que a sociedade brasileira, representada por seus parlamentares, ainda não atingiu o grau de amadurecimento necessário para uma efetiva discussão permanente a respeito de suas prioridades.

3.1 A Vinculação de Receitas e a Constituição Federal de 1988

Em relação à prática de vincular receitas federais, a Constituição Federal de 1988 trouxe importantes normas. Se, por um lado, a Carta Magna determinou a regra de que nenhuma receita de imposto poderia ser vinculada a órgão, fundo ou despesa – compactuando com o princípio da não afetação de receitas –, por outro, estabeleceu relevantes exceções a essa mesma regra, tornando possível que determinadas finalidades sejam permanentemente atendidas por receitas vinculadas. Com isso, possibilitou um grande aumento do número de vinculações de receitas, levando à perda de poder alocativo pelo governante público.

É possível afirmar que, no cenário atual, existem, também, diversas outras vinculações de receitas que não contrariam o texto constitucional, já que vinculam o produto de receitas originadas de taxas, contribuições e outros ingressos não tributários (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

Como afirma Graça (2003), a intenção do constituinte ao permitir diversos casos de vinculações de receitas foi a de preservar o atendimento de determinadas demandas e necessidades da sociedade dos humores tanto do Executivo como do Legislativo. Todavia, o uso excessivo desse tipo de mecanismo faz com que o princípio da não afetação de receitas seja o mais infringido no orçamento federal, levando a existência de peças orçamentárias extremamente rígidas e inflexíveis (BERNARDES, 2008).

Além de normatizar a proibição à vinculação da receita de impostos e suas exceções, a Constituição Federal de 1988, através do inciso IX de seu artigo 167 também estabelece a vedação à instituição de fundos de qualquer natureza, sem anterior autorização legislativa.

De acordo com o que informa o glossário disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, fundo é o conjunto de recursos que tem por objetivo desenvolver ou consolidar, por meio de financiamento ou negociação, uma atividade pública específica. Já Sanches (2002), de forma mais aprofundada, define fundo (ou fundo especial) como sendo o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinadas finalidades ou serviços, através de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual, facultada à adoção de normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas. Assim, em linhas gerais, é possível afirmar que constituir um fundo nada mais é do que vincular determinadas receitas a finalidades específicas.

De acordo com a análise de Araújo (2003, p. 97), “no Brasil existe uma tradição consolidada de utilização em larga escala de receitas vinculadas, cuja forma operacional historicamente é a criação de fundos especiais”.

Segundo Giacomoni (2010, p. 77), “o constituinte de 1988 comprovou sua preocupação com o excesso de vinculações ao enfrentar o primado dos fundos, autênticos orçamentos independentes dentro do orçamento geral”. Além de proibir a instituição de fundos sem prévia autorização legislativa, a Constituição, no artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim estipulou:

Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição,

excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos. (BRASIL, 1988, Título X Artigo 36, grifo nosso).

Na ocasião do fim do prazo estipulado pelo dispositivo constitucional anteriormente transcrito, a maioria dos fundos acabou sendo ratificada e apenas alguns poucos foram extintos. De lá até agora, novos fundos foram instituídos.

Nota-se, portanto, que, apesar dos esforços do constituinte, os fundos especiais – mecanismos vinculatórios de recursos – continuam a existir em grande quantidade, contrariando o princípio da não afetação de receitas e contribuindo sobremaneira para a perda de poder alocativo do governante público.

A seguir, são listadas as principais vinculações de receitas constantes da peça orçamentária pública federal brasileira:

Quadro 1 : Principais Vinculações de Receitas no Brasil

Principais Vinculações de Receitas instituídas com a promulgação da Constituição Federal de 1988
Recursos destinados à educação. Conforme determina o artigo constitucional 212, a aplicação anual da receita de impostos – incluída a proveniente de transferências – na manutenção e desenvolvimento do ensino nunca poderá ser menor que 18% no âmbito federal;
Contribuições sociais elencadas no artigo constitucional 195, as quais são destinadas ao financiamento do orçamento da seguridade social;
Recursos destinados aos Estados e Municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas.
Principais Vinculações de Receitas instituídas após a promulgação da Constituição Federal de 1988
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os Combustíveis, instituída pela Lei 10.336 de 2001, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infraestrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás; sendo que 29% de sua arrecadação deve ser entregue aos estados e ao Distrito Federal para aplicação nas finalidades anteriormente mencionadas.

Fonte : Elaboração própria com base em Brasil (2003) e Veloso (2006)

Cabe ressaltar que, entre as contribuições sociais dispostas no artigo constitucional 195,

Velloso (2006) dá destaque à CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) – instituída pela Lei 7.689 de 1988 – e à COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) – criada pela Lei Complementar 70 de 1991. Esse mesmo autor também indica a importância, entre as principais vinculações de receitas, da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), vinculados em 60% de sua arrecadação para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – cujo objetivo é custear o seguro-desemprego, o abono salarial e programas como treinamento e requalificação da mão de obra – e em 40% para financiar programas de desenvolvimento econômico através do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Uma observação a ser feita se refere à CPMF. Entre as principais vinculações de receitas instituídas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) era vinculada em 53% para o Fundo Nacional de Saúde, em 26% para o custeio da Previdência Social e 21% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Este tributo foi extinto a partir do exercício de 2008.

Além dessas vinculações, a título exemplificativo, é possível citar algumas outras destinações obrigatórias de receita destacadas por Mendes (2009):

- 3% do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Setor Produtivo (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO) (Constituição Federal, art. 159, I, c);
- Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE): 100% de sua arrecadação destinada para o Ministério da Cultura – Fundo Nacional de Cultura (Medida Provisória nº 2.2228-1);
- Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM): 100% repassado para o Fundo da Marinha Mercante (Lei nº 9.432, de 1997);
- Compensações financeiras por exploração de recursos hídricos e minerais: arrecadação dividida entre Estados, Municípios, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos e fundos (Lei nº 7.990, de 1989; Lei nº 8.001, de 1990; e Lei nº 9.433, de 1997).
- Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos de Valores Mobiliários: 100% vinculado para a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Lei nº 7.940, de 1989).

Essa grande quantidade de vinculações de receitas a finalidades específicas, instituídas tanto pela Constituição Federal de 1988 como por outros normativos legais, tem como consequência a perda de significativa parte da discricionariedade quanto à aplicação de recursos pelo governante público e a caracterização do orçamento como uma peça rígida, travada, sem grandes alterações em relação à aplicação dos gastos públicos.

4 Os Mecanismos Desvinculatórios de Recursos no Brasil

Os mecanismos desvinculatórios de recursos no Brasil têm como fundamento legal emendas constitucionais temporárias – ou seja, com prazo de validade determinado – que têm sido, de tempo em tempo, prorrogadas.

Abre-se um parêntese para ressaltar que o fato de esses mecanismos terem fundamento em emendas constitucionais não é arbitrário. É preciso lembrar que a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que estipula a regra de que nenhuma receita de impostos deve ser vinculada a órgão, fundo ou despesa, ela institui diversas exceções a essa mesma proibição, tornando obrigatória a vinculação da receita de impostos a determinadas finalidades. Logo, somente através da edição de um dispositivo que também disponha de força constitucional torna-se possível fazer uma ressalva às referidas exceções constitucionais. Explicando melhor: para que se possa desvincular receitas que deveriam, por mandamento da Constituição, estar vinculadas, é necessário emendar o próprio texto constitucional, incluindo neste a autorização para a desvinculação de parcela desses recursos.

Fechado esse parêntese, os mecanismos desvinculatórios, no decorrer de suas prorrogações, passaram por importantes mudanças quanto às suas especificidades. A começar pela sua denominação, que passou de Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996 e, finalmente, para Desvinculação de Recursos da União (DRU), a partir de 2000. Afora suas particularidades, todos esses três mecanismos são ditos instrumentos excepcionais que possuem (ou possuíam, no caso do FSE e do FEF), em comum, a mesma finalidade, qual seja: desvincular, de sua destinação constitucional ou legal rígida, parte das receitas tributárias da União (DIAS, 2011).

No **quadro 2**, sintetiza-se o histórico dos instrumentos de desvinculação de receitas no Brasil, evidenciando os dispositivos legais que os instituíram ou os prorrogaram, assim como seus respectivos prazos de vigência:

Quadro 2 : Histórico dos Mecanismos Desvinculados de Receitas no Brasil (1994-2015)

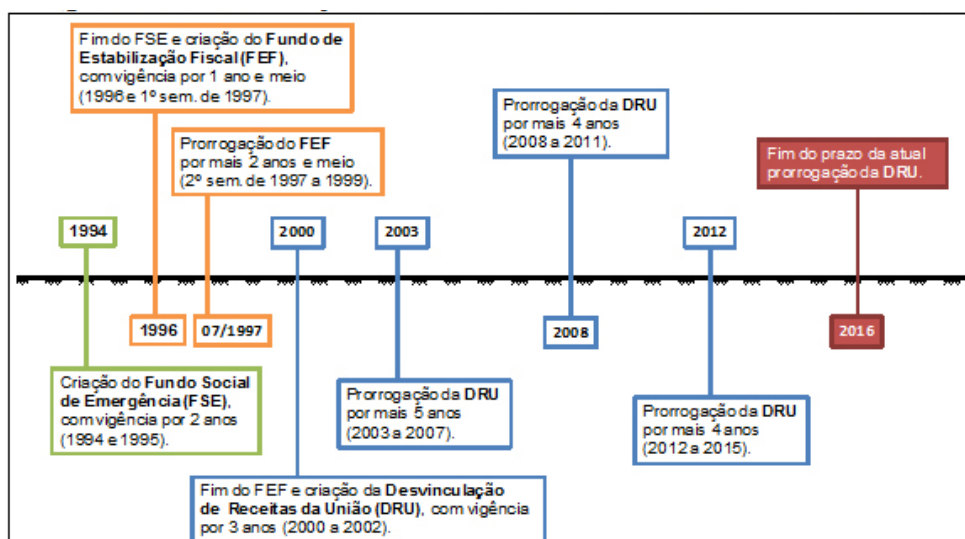
Denominação	Dispositivo legal	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional (EC) nº 10/1996	1996 e 1º semestre de 1997
FEF – Prorrogação	Emenda Constitucional (EC) nº 17/1997	2º semestre de 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	Emenda Constitucional (EC) nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – 1ª Prorrogação	Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – 2ª Prorrogação	Emenda Constitucional (EC) nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – 3ª Prorrogação	Emenda Constitucional (EC) nº 68/2011	2012 a 2015

Fonte : Elaboração própria com base em Dias (2011)

Assim, a partir da leitura do **quadro 2**, é possível comprovar que, há dezenove anos, têm sido aprovadas emendas constitucionais que sustentam a existência de instrumentos desvinculatórios de receitas no orçamento público brasileiro. Apesar de contar com a aprovação de, até aqui, sete atos legais, sua manutenção ao longo desse tempo não se deu de maneira simples e fácil. Sempre favorável aos governantes (que ganham em poder alocativo e flexibilidade, por disporem de mais recursos para as políticas públicas), mas nem sempre visto com bons olhos pelos parlamentares (devido, principalmente, a questões políticas), a renovação desse mecanismo no Congresso Nacional, segundo Moura e Tavares (2011), sempre dependeu de grande debate e esforço político.

A fim de facilitar a análise da evolução desses mecanismos desvinculatório ao longo do tempo, é apresentado no, **quadro 3**, um enfoque temporal, que possibilita visualizar o caminho percorrido pela prática desvinculatória no Brasil.

Quadro 3: Linha do Tempo dos Mecanismos Desvinculatórios de Receitas no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

4.1 Os Mecanismos Desvinculatórios de Receitas Públicas: FSE, FEF e DRU

As diferenças entre os três mecanismos desvinculatórios de receitas públicas – FSE, FEF e DRU – podem ser vistas conforme o argumento de Scaff (2004), o qual afirma que é possível haver muito mais semelhanças entre o FSE e o FEF do que entre esses dois e a DRU. Esse autor começa sua explanação a respeito desse assunto mostrando que, ao menos na retórica, o FSE e o FEF tinham por finalidade sanear financeiramente a Fazenda Pública Federal e aplicar os recursos desvinculados em despesas relacionadas a saúde, educação, previdência, assistência social e programas de relevante interesse econômico e social.

Apesar de não elaborar uma avaliação mais detalhada sobre essa questão – isto é, avaliar se os recursos arrecadados com o FSE e o FEF efetivamente tiveram aquela destinação –, Scaff (2004) registra que, para esses dois mecanismos, ao menos uma finalidade qualquer foi estabelecida nas

normas constitucionais instituidoras desses fundos, tornando possível realizar uma análise sobre a sua aplicabilidade.

Já no caso da DRU, ele afirma que sequer uma finalidade foi mencionada em seu normativo legal instituidor. Ou seja, não se estabeleceu qualquer obrigação de uso para a grande massa de recursos desamarrada de qualquer vinculação. Dessa maneira, a desvinculação, a partir da DRU, passa a assumir um sentido estritamente “técnico”, por assim dizer “apolítico”, já que não existe a obrigação de sua utilização sequer nas finalidades sociais mencionadas (ao menos na retórica) nos normativos legais criadores do FSE e do FEF.

Outra diferença entre a DRU e seus antecessores, também citada por Scaff (2004), é aquela referente ao fato da Desvinculação de Receitas da União não possuir caráter de Fundo. Isto é, enquanto o FSE e o FEF desvinculavam recursos que originalmente deveriam ser transferidos a Estados e Municípios – o que aumentava o montante de receitas disponíveis à União, já que uma parcela dos valores que seriam repassados aos entes subnacionais ficava retida nos Cofres Públicos Federais – e estipulavam que a arrecadação de determinados tributos deveria ser diretamente destinada ao Fundo (o que também aumentava a quantidade de recursos disponíveis à União), a DRU, justamente por não afetar receitas destinadas aos outros entes e por não conter dispositivo que instituísse a destinação direta de qualquer tributo à desvinculação, não gera nenhum aumento de recursos disponíveis à União. Por isso, é possível afirmar que a DRU possui caráter estritamente desvinculatório, ou seja, não proporciona incremento ao Erário, pois apenas faz com que valores que já pertenciam à União não mais sejam obrigatoriamente gastos nas finalidades estabelecidas pela lei – o que, por sua vez, oferece mais liberdade para o governante público decidir como alocar tais recursos.

Mais uma diferença entre os três mecanismos desvinculatórios pode ser citada ao se analisar as fontes de receitas que foram excluídas da desvinculação em cada um de seus normativos legais instituidores. Ao longo das criações do FSE, do FEF e da DRU e das suas diversas prorrogações, várias fontes de receitas foram sendo retiradas ou reduzidas da base de cálculo do mecanismo desvinculatório. O **quadro 4**, apresentado a seguir, sintetiza a evolução dessas exclusões e reduções:

Quadro 4: Evolução das Exclusões e Reduções nas Fontes de Receitas Desvinculadas.

	FSE	FEF	DRU			
Período	1994-1995	1996-1999	2000-2003	2004-2009	2009-2011	2012-2015
Ato legal	EC de Revisão n.º 1/1994	EC n.º 10/1996 EC n.º 17/1997 EC n.º 20/1998	EC n.º 27/2000	EC n.º 42/2003 EC n.º 44/2004 EC n.º 56/2007	EC n.º 59/2009	EC n.º 68/2011
Desvincula	20% de Impostos e Contribuições	20% de Impostos e Contribuições Sociais	20% de Impostos, Contribuições Sociais e Econômicas (CIDE-Combustíveis)			
Evolução das exclusões e reduções nas fontes de receitas desvinculadas:		Retira da base: - ITR (Imposto Territorial Rural); - Contribuições dos empregados e empregadores à seguridade social. Obrigação de repassar parcelas crescentes do IR.	Retira da base: - IOF Ouro; - IR pagos por Estados/Municípios; - FPE e FPM; - FNO, FNE, FCO; - IPI exportações transferido para Estados e DF; - Salário-educação.	Aumento da participação de Estados e Municípios na CIDE para 29% do total arrecadado. Fim da CPMF (e da desvinculação sobre ela).	% desvinculado da educação reduzido para: - 12,5% em 2009; - 5% em 2010; - 0% a partir de 2011.	

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2011c).

No **quadro 4**, evidenciam-se os ajustes e as concessões que a União teve de fazer na base de cálculo do mecanismo desvinculatório para vê-lo prorrogado por tantas vezes. Logo, é possível afirmar que o FSE foi o mais amplo dos mecanismos desvinculatórios, pois não possuía qualquer redução ou exclusão em sua base de cálculo – ou seja, de fato, desvinculava 20% da arrecadação de impostos e contribuições. Já o FEF, devido à retirada de sua base de cálculo do ITR e das contribuições dos empregadores e empregados (do setor público e privado) à seguridade social, e, também, devido à obrigação de repassar parcelas crescentes do IR, teve potencial de desvinculação de receitas menor do que o FSE.

ADRU, por sua vez, em comparação com seus antecessores, é o mecanismo desvinculatório que possui o mais reduzido potencial de desvinculação de receitas. Isso porque, em sua atual prorrogação, o atual mecanismo acumula as exclusões do FEF e retira de seu poder desvinculatório todas as receitas constitucionalmente vinculadas aos entes subnacionais, além de não afetar as contribuições referentes à educação, à saúde e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mostram que, devido à constatação feita no parágrafo anterior, a porcentagem de receitas desvinculadas caiu de 26% da receita corrente líquida, em 1995 (ano de vigência do FSE), para 11% em 2012 (BRASIL, 2011c). Fica claro, portanto, que o mecanismo desvinculatório, ao longo de suas prorrogações, foi perdendo sua amplitude de fontes de receitas desvinculadas até o ponto em que se encontra hoje: desamarra pouco mais que a décima parte da receita corrente líquida.

4.1.1 Comparação entre as Justificativas que Culminaram na Criação do Mecanismo Desvinculatório de Receitas e as Justificativas que Sustentam Atualmente a sua Manutenção

Baseando-se no que previa a Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1º de março de 1994, é possível afirmar que o objetivo do Fundo Social de Emergência (FSE) – o primeiro mecanismo desvinculatório de receitas – era o de ajustar financeiramente a Fazenda Pública Federal e promover a estabilização econômica nos exercícios de 1994 e 1995. O modo de ação idealizado para que o FSE cumprisse com seu objetivo era baseado na desvinculação de 20% das receitas de todos os impostos e contribuições arrecadados pela União, além da arrecadação de outros tributos que seriam destinados diretamente ao Fundo. Desse modo, possibilitava-se que a quinta parte dos recursos vinculados pela lei a determinadas áreas de gasto fossem liberados para realocação em outras finalidades – as quais, porém, deveriam ser, obrigatoriamente, relacionadas a saúde, educação, previdência e assistência social (inclusive liquidação de passivo previdenciário) ou outros programas de relevante interesse econômico e social.

A justificativa dada, na época, pelo Governo Federal para promover tamanha mudança no modo a gerir os recursos públicos consistia na necessidade de se combater o desequilíbrio fiscal e a crise inflacionária que caracterizavam o cenário econômico brasileiro. O FSE era visto como solução temporária e requisito essencial, dentro de um conjunto de outras importantes medidas, para enfrentar

o déficit público – tido como a principal causa da inflação – e a rigidez orçamentária (resultado do elevado grau de vinculação de receitas e do grande número de despesas obrigatórias – características do orçamento público brasileiro principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988). Nesse sentido, o Fundo, desvinculando 20% das receitas de impostos e contribuições, seria capaz de aumentar o montante de recursos disponíveis para a União e de liberar importante parcela das receitas públicas para uso em finalidades diversas daquelas estabelecidas pela lei.

E, de fato, foi o que ocorreu. Entre 1994 e 1995, o FSE permitiu a desafetação de parcela importante das receitas públicas, levando à redução do déficit público e promovendo o almejado equilíbrio orçamentário.

Assim, é possível afirmar, em síntese, que a justificativa do Governo Federal para a criação do primeiro mecanismo desvinculatório foi baseada por um lado na necessidade de combate ao déficit público e à rigidez orçamentária – o qual promoveria o equilíbrio fiscal e colaboraria para o controle da inflação – e, por outro, na redução dos custos sociais decorrentes dos cortes orçamentários promovidos pelo plano de estabilização em andamento na época – redução essa efetivada pela aplicação dos recursos desvinculados em áreas de gastos sociais, como saúde e educação.

A criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) para vigorar nos exercícios de 1996 a 1999 também foi justificada de maneira quase semelhante. A continuidade do uso do mecanismo desvinculatório era sustentada pelo fato de que ainda não havia sido aprovado o conjunto de reformas estruturais na gestão pública que permitiria reverter, de maneira permanente, o quadro de rigidez orçamentária.

O FEF manteria, então, o mesmo modo de ação do FSE – desvinculação de 20% das receitas de impostos e contribuições, mais a destinação direta ao Fundo da arrecadação de determinados tributos –, com a diferença de que passaria a incluir algumas exceções à base de cálculo da desvinculação. Outra diferença é que o foco social que marcara o objetivo da instituição do FSE seria enfraquecido com o FEF – apesar de ainda ser existente. Isso porque, além da retirada do termo “social” na denominação do Fundo (de Fundo Social de Emergência para Fundo de Estabilização Fiscal), as receitas desvinculadas não mais seriam obrigatoriamente alocadas em gastos sociais – haveria apenas uma “prioridade” para que fossem destinadas a esses tipos de gastos.

A avaliação quantos aos resultados obtidos pelo FEF mostra que esse mecanismo contribuiu para o aumento da flexibilidade alocativa de recursos e para o aumento do montante de receitas pertencentes à União, permitindo a continuidade do equilíbrio orçamentário conquistado pelo Fundo Social de Emergência e sendo tão importante para o período em que vigorou quanto foi o FSE para os exercícios de 1994 e 1995.

Como é possível perceber, então, a justificativa oficial para que o mecanismo desvinculatório fosse prorrogado sob a forma do Fundo de Estabilização Fiscal foi basicamente a mesma daquela utilizada para sustentar a criação do Fundo Social de Emergência: combater o quadro de rigidez orçamentária (que ainda persistia na época, já que o conjunto de medidas de reformas estruturais ainda não havia sido aprovado) e reduzir os custos sociais relacionados ao enxugamento orçamentário decorrente do Plano de Estabilização. Como já mencionado, porém, esse último objetivo não foi tão

ênfatisado na criação do FEF quanto fora na criação do FSE. Por esse motivo, é possível afirmar que, em comparação com o Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal foi mais assumido como um mecanismo voltado para o ganho de flexibilidade alocativa do que propriamente um instrumento social.

Já a partir da criação da DRU – terceiro e atual mecanismo desvinculatório de receitas –, em 2000, a desvinculação passou a não mais ser justificada sob o prisma social. Nada foi mencionado no ato legal criador da Desvinculação de Receitas da União (EC 27/2000) – e nem em suas futuras prorrogações – relacionados à obrigatoriedade ou prioridade para a aplicação dos recursos desamarrados em gastos como saúde, educação, previdência e assistência social, como havia ocorrido na criação do FSE e do FEF.

A continuidade do mecanismo desvinculatório passou a ser justificada, então, a partir de sua principal finalidade: aumentar a flexibilidade alocativa de recursos públicos frente ao cenário de rigidez das peças orçamentárias brasileiras. Tal justificativa é sustentada pelo fato de que o conjunto de medidas de reformas estruturais necessárias para que se pudesse romper de vez com o engessamento do orçamento público – algo que o Governo Federal espera desde 1994 – não foi, até hoje, instituído de forma a possibilitar o alcance de tal objetivo.

Resta, então, ao Governo a única alternativa de prorrogar o uso do mecanismo desvinculatório de receitas – algo mais simples de ser aprovado do que um amplo conjunto de reformas, devido ao grande embate político que surgiria na votação de uma reestruturação desse nível – para não ser quase que completamente asfixiado pelo elevado grau de vinculações e de despesas obrigatórias.

A DRU segue o mesmo modo de ação de seus antecessores, isto é, desvincula 20% das receitas de impostos e contribuições (excetuando diversas vinculações e transferências constitucionais). Porém, diferentemente do que foi estabelecido para o FSE e o FEF, o ato legal que criou a DRU – e também aqueles que a prorrogaram – não estabeleceu nenhum tributo cuja arrecadação seria diretamente destinada à desvinculação.

Hoje, como já explicado anteriormente, a DRU continua assumindo papel de grande relevância no cenário das finanças públicas. A sua manutenção é justificada com base na necessidade de conceder maior liberdade alocativa ao Governo Federal. Isso para que seja possível o financiamento das políticas públicas e dos programas tidos como prioridade nacional e, também, para promover a redução da dívida pública através da formação de poupança.

Em suma, é possível constatar que a justificativa básica que motivou a criação do mecanismo desvinculatório é, em parte, coincidente com aquela que motiva, hoje, a sua manutenção. A finalidade de combater o quadro de rigidez orçamentária e ampliar a discricionariedade alocativa do gestor público para, assim, prover recursos aos programas mais prioritários e permitir a formação de poupança permanece presente, desde 1994, na justificativa que sustenta o uso do mecanismo desvinculatório. Já o argumento baseado na redução dos custos sociais decorrentes dos cortes orçamentários relacionados ao Plano de Estabilização Econômico e que acompanhava o Fundo Social de Emergência e o Fundo de Estabilização Fiscal – primeiros instrumentos que permitiram a desvinculação de recursos – não mais integra a justificativa que defende a continuidade da Desvinculação de Receitas da União –,

terceiro e atual mecanismo desvinculatório.

5 Considerações Finais

A utilização de mecanismos desvinculatórios de receitas surgiu como resposta ao cenário de grande rigidez que vem caracterizando a peça orçamentária pública federal brasileira principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Rigidez essa que é resultante da soma entre receitas vinculadas e despesas obrigatórias, as quais são responsáveis, atualmente, pelo engessamento de 89% das receitas públicas não financeiras da União. Dessa forma, fica claro que o Governo Federal está submetido a uma espécie de “camisa-de-força” em relação à sua discricionariedade alocativa, já que apenas pouco mais que 10% dos recursos de que dispõe para financiar seus gastos estão livres para serem alocados em prioridades diferentes daquelas já estabelecidas na lei.

A resposta do Governo a essa grande perda de poder alocativo passou a ser dada a partir de 1994 – seis anos após o início da vigência da atual Carta Magna e do decorrente crescimento da rigidez orçamentária – com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual viria a desvincular 20% da arrecadação de impostos e contribuições, além de instituir que a arrecadação de determinados tributos deveria ser diretamente repassada ao Fundo durante os exercícios de 1994 e 1995.

Nessa época, a justificativa para a instituição do Fundo, que fazia parte de um conjunto de medidas adotadas pelo Plano Real, passava pela necessidade de combate à rigidez do orçamento – visto como empecilho ao alcance de um equilíbrio fiscal que proporcionasse a redução das altas taxas de inflação que marcavam o período – e de redução dos custos sociais decorrentes do enxugamento orçamentário realizado pelo Plano de Estabilização Econômico então em vigor naquele ano.

Durante os dois exercícios em que vigorou, o FSE permitiu o alcance do almejado equilíbrio orçamentário e obteve resultados tão positivos para a economia daquele período que o Governo Federal teve bases para propor a sua prorrogação sob a forma do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual viria a ter vigência durante os exercícios de 1996 a 1999.

O mecanismo de ação do FEF era basicamente o mesmo daquele utilizado pelo FSE, com a diferença de que continha algumas ressalvas à sua base de cálculo – fruto de embates com os entes subnacionais que não viam com bons olhos a redução de seus recursos recebidos através do repasse de receitas pela União. A justificativa para a sua criação também era, em linhas gerais, a mesma que antes motivara a criação do FSE. A esse respeito, cabe ponderar que, a partir do Fundo de Estabilização Fiscal, a justificativa relacionada à redução dos custos sociais decorrentes do Plano de Estabilização, apesar de ainda existente, passaria a ser enfraquecida – isto é, tirada, em parte, de foco. Isso porque, além da retirada do termo “Social” do nome do Fundo, diferentemente do que ocorrera com o FSE, os recursos desvinculados pelo FEF não mais seriam obrigatoriamente aplicados em gastos ditos sociais – tal aplicação passaria a ser, então, apenas preferencial.

Quando findou o prazo de vigência do FEF, em 1999, o Governo Federal se viu obrigado a novamente propor a prorrogação do Fundo, uma vez que, nesse momento, o mecanismo

desvinculatório de receitas já se mostrava fundamental para que o Governo tivesse alguma margem de discricionariedade na alocação de recursos. Com a sua ausência, os esforços para manter o equilíbrio orçamentário e financiar importantes políticas públicas correriam sério risco de serem anulados. Cumpre ressaltar que, apesar do mecanismo desvinculatório ter sido inicialmente concebido como um instrumento temporário, transitório, sua prorrogação se fazia necessária, pois o conjunto de medidas que promoveriam uma reforma estrutural na gestão pública financeira, algo com que o Governo contava desde 1994, devido às dificuldades políticas naturais que a implementação de uma grande reforma gera, não havia sido, até então, aprovado.

Assim, em 2000, mais uma vez, o mecanismo desvinculatório seria prorrogado. Porém, a partir de então, passaria a ser denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e não mais possuiria natureza de Fundo, uma vez que não mais estabeleceria a transferência direta de qualquer tributo para sua base de cálculo e não mais afetaria recursos destinados aos entes subnacionais. A respeito da justificativa que sustentou a criação da DRU, é possível afirmar, com base na Emenda Constitucional que a instituiu, que a destinação social do mecanismo desvinculatório não mais figuraria como argumento para garantir a sua manutenção – já que não se estabeleceu, para a DRU, qualquer obrigação ou preferência de aplicação dos recursos desvinculados em qualquer finalidade social. Desse modo, resta que a justificativa oficial para manter o mecanismo desvinculatório e criar a DRU foi baseada, unicamente, na necessidade de proporcionar flexibilidade alocativa ao Governo Federal.

Como, até hoje, não foi implementado o pacote de medidas que viriam a reestruturar a gestão pública financeira e a solucionar de maneira definitiva a questão da rigidez orçamentária, a DRU, após a sua criação, passou por mais três prorrogações – sendo que a última delas, ocorrida em dezembro de 2011, manteve sua vigência até o final do exercício de 2015. Ao analisar o formato que possuía em 2000, quando foi criada, até a forma que assume hoje, é possível concluir que a DRU manteve seu mecanismo de ação, apresentando mudanças apenas em relação às fontes de receitas que fazem parte de sua base de cálculo. Nesse sentido, o presente estudo, reunindo e sintetizando todas as reduções e exclusões que a DRU sofreu em seu poder desvinculatório ao longo dos anos, concluiu que, atualmente, a desvinculação não mais afeta os recursos originados da arrecadação com as contribuições dos empregadores e empregados (do setor público e privado) à seguridade social e, também, não mais desvincula aquelas receitas destinadas aos entes subnacionais, à educação, à saúde e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Todas essas reduções ocorridas ao longo dos anos na base de cálculo da desvinculação têm como causa o grande embate político que envolve o uso de mecanismos desvinculadores de recursos. Por um lado, Estados, Distrito Federal e Municípios sempre se queixaram, desde a criação do FSE, que o montante de receitas arrecadadas pela União a que teriam direito era reduzido pelo efeito da desvinculação. Tal queixa foi atendida quando o Governo Federal, em meio a uma grande disputa política para ver criada a DRU, em 2000, retirou das fontes de receitas destinadas à desvinculação aqueles recursos que deveriam, por mandamento constitucional, ser transferidos aos entes subnacionais. Por outro lado, a retirada da base de cálculo da desvinculação de algumas daquelas receitas destinadas

a finalidades sociais tem origem nas pressões políticas exercidas por grupos privados de interesse e por alguns segmentos organizados da sociedade, os quais defendem que devem ser cumpridos, sem ressalvas, os mandamentos erigidos na Constituição Federal que determinam a aplicação obrigatória da arrecadação de determinados tributos em finalidades sociais.

Dessa forma, fica claro que, como o mecanismo desvinculatório possui caráter temporário, sendo necessária a sua votação sob a forma de emenda constitucional a cada curto período de tempo, sua manutenção acaba por depender de constantes barganhas políticas – as quais, até então, têm sido, em sua maioria, desfavoráveis ao seu efeito desvinculatório. O resultado imediato desse quadro fica exposto na análise da queda da porcentagem de receitas desvinculadas ao longo do tempo, a qual passou de 26% da receita corrente líquida, em 1995, para não mais que 11% em 2012.

A atual justificativa do Governo Federal para prorrogar a vigência da DRU está contida no texto da EM n.º 00104/2011/MP/MF. Segundo esse documento, a DRU deve ser mantida devido à necessidade frente à rigidez da peça orçamentária, como também de proporcionar maior margem de discricionariedade alocativa ao Governo. Nesse sentido, a manutenção da DRU colabora para a redução da dívida pública, pois auxilia na formação de poupança, e permite o financiamento de importantes programas e políticas públicas tidas como prioridade nacional – como é o caso dos necessários investimentos em infraestrutura para adequar o país às exigências internacionais.

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Brasília: Ed. do autor, 2008.

ARAÚJO, Luís Sérgio de Oliveira. A economia política das vinculações de receitas: uma visão democrática das decisões orçamentárias. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BERNARDES, Érico Borges. A rigidez do Orçamento Federal: a questão das vinculações de receitas. 2008. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 28 de outubro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2012. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2012/ploa2012/Orc_Alc_Todos_27092011_web.pdf. Acesso em: 29 maio 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=8>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PEC Nº 61/2011: Prorrogação da DRU. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacoes/2011/111011_apresentacao_da_PEC_DRU.pdf. Acesso em: 18 maio 2012.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 68 de 21 de dezembro de 2011. Altera o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 dez. 2011d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc68.htm. Acesso em: 29 maio 2012.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 29 maio 2012.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. Uma Análise Sobre Algumas das Causas da Rigidez Orçamentária Após a Constituição de 1988. 2008. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2008.

CARVALHO, André Castro. Vinculação de Receitas Públicas e Princípio da Não Afetação: usos e mitigações. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO, Deusvaldo; CECCATO, Marcio. Manual Completo de Contabilidade Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. Contribuintes e cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?. Brasília: Senado Federal, 2011.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. Orçamento Impositivo: uma análise à luz da Economia Política. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

MENDES, Sérgio. Administração Financeira e Orçamentária: teoria e questões. São Paulo: Método, 2010.

MOURA, Márcia Rodrigues; TAVARES, José Fernando Cosentino. Desvinculação de Receitas da União – DRU: impacto da prorrogação, avaliação com base em dados de 2010 a 2012. Brasília: Senado Federal, 2011.

PEREIRA, José Matias. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: ENAP, 2006. p. 77-87. (Coletânea, v. 2).

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v. 36 (4), p. 627-670, jul./ago. 2002.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. In: Tributos e Direitos Fundamentais. FISCHER, Octávio Campos (org.). São Paulo: Dialética, 2004. p. 63-79.

SOARES, George. Rigidez do Financiamento do Orçamento: causas e consequências. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO, 35., 2008, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília: ASIP, 2008. Painel IV. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/seminarios/seminario_brasilia_08/george_alberto_aguiar_soares.php>. Acesso em: 29 maio 2012.

VELLOSO, Raul. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. In: MENDES, Marcos. (Org.). Gasto público eficiente: 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Instituto F. Braudel, 2006. p. 111-136.