

A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS COMO ALTERNATIVA ÀS DIFICULDADES IMPOSTAS PELAS VINCULAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL

NUNES, André

Universidade de Brasília – UnB
andrenunes@unb.br

FRANCO, Mac Régio Sampaio

Universidade de Brasília – UnB
macregio@hotmail.com

OLIVEIRA, Júlio César Matos de

Universidade de Brasília – UnB
julio.jcmo@yahoo.com.br

RESUMO

O objetivo do artigo é indicar como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) vem sendo utilizada para minimizar as dificuldades impostas pelas vinculações orçamentárias. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, o trabalho adota a hipótese de que o excesso de vinculações pode produzir falhas de eficiência, perda da autonomia do gestor público e induz à má qualidade do gasto público. No entanto, como contraponto, são apresentadas também algumas críticas ao emprego da DRU, relacionadas à redução do volume de recursos econômicos alocados para manutenção dos direitos humanos de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais). Os resultados apontam para a necessidade de uma aproximação com os demandantes desses recursos para que se possa construir um orçamento público como instrumento ótimo no sentido econômico e social, levando-se em conta a escassez dos recursos.

PALAVRAS-CHAVE: *desvinculação de receitas; eficiência alocativa; orçamento público.*

INTRODUÇÃO

O orçamento público é a lei que estrutura em termos econômicos e financeiros o planejamento das finanças públicas. Trata-se de um objeto de grande importância para a gestão pública, pois define as prioridades e aloca os recursos necessários para consecução dos objetivos governamentais. Apesar de sua origem no cenário brasileiro remontar ao período imperial, o orçamento público ganhou destaque quando emergiram os princípios de planejamento e programação erigidos pela Lei nº 4.320/64 e pelo Decreto-Lei nº 200/67. Com as respectivas normas, o orçamento público pode superar os entraves do antigo orçamento tradicional, que dava ênfase apenas aos aspectos contábeis de gestão.

Seguindo os princípios de planejamento e programação, a Constituição Federal de 1988 voltou os olhos para as chamadas vinculações orçamentárias, as quais fizeram com que os recursos públicos tivessem um destino obrigatório em determinados segmentos, como a educação e a saúde. Porém, essa característica do orçamento pode gerar rigidez, prejudicando sua eficácia alocativa, isto é, em vez de possibilitar ao gestor ofertar bens e serviços para o desenvolvimento de determinados setores, as vinculações acabam por diminuir as opções de escolha, gerando situações em que o país é obrigado a levar recursos para áreas muitas vezes menos críticas e menos estratégicas, causando escassez em outras mais deficitárias.

A eficácia alocativa dos recursos públicos está ligada a uma reformulação do processo orçamentário, de modo que se tenha um alinhamento estratégico de um lado e de outro uma flexibilidade orçamentária, isto é, um modelo no qual os órgãos setoriais possam alocar livremente os itens de despesa e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados (BEZERRA, 2007).

Assim, o presente estudo se debruça sobre a questão da rigidez do orçamento público, abordando os dispositivos constitucionais que estabelecem as vinculações, analisando a técnica desvinculatória para fazer frente à falta de flexibilidade, a denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU), trazida pelas Emendas Constitucionais, nº 10/1996, nº 17/1997, nº 27/2000, nº 42/2003, nº 56/2007, nº 68/2011.

Para alcançar esse objetivo, este trabalho pretende responder a

seguinte pergunta: Quais argumentos sustentam a manutenção da Desvinculação de Receitas da União como instrumento para minimizar as dificuldades advindas com as vinculações orçamentárias?

O artigo se divide em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda apresenta o desenvolvimento do artigo, que aborda a atual situação de vinculação dos recursos orçamentários e os aspectos constitucionais envolvidos, a ineficiência alocativa provocada pela vinculação e as principais críticas sobre a estrutura orçamentária ancorada na Constituição Federal (CF) (88). A terceira aborda os aspectos metodológicos desse trabalho. Na quarta são expostos os resultados da pesquisa. Na quinta e última são apresentadas as conclusões, com as limitações do artigo e propostas para estudos futuros.

2. DESENVOLVIMENTO

Antes de identificar os problemas gerados pelas vinculações orçamentárias, é necessário tecer um panorama sobre a atual estrutura do orçamento público, explicitando os dispositivos constitucionais que vinculam os recursos públicos.

Inicialmente, o orçamento público condiz com uma proposta de eficácia alocativa, já que contém um princípio que possibilita a alocação flexível de recursos, o chamado Princípio da Não Afetação (Não Vinculação) das receitas. Ele estabelece que todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação (SANCHES, 2004).

O Princípio da Não Afetação se justifica na medida em que reserva ao orçamento, em seu aspecto discricionário na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais (TORRES, 1995).

Atualmente, o referido princípio está estabelecido no artigo 167 da CF/88, inciso IV, o qual diz que “é vedada a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesas” (BRASIL, 1988). Porém, o que se observa, conforme demonstrado no **Quadro 1**, é uma quantidade de exceções constitucionais que acabam por enfraquecer o referido princípio.

Juntamente com as exceções ao Princípio da Não Afetação, na Constituição Federal há outros mecanismos que também constituem vinculações orçamentárias, como é o caso dos fundos. De acordo com Araújo (2003), a utilização de fundos como mecanismo de vincular receitas já se tornou uma tradição no Brasil.

Quadro 1 – Exceções do Princípio da Não Vinculação

Dispositivo constitucional	Exceção	Artigo dispendo sobre obrigatoriedade
Art. 167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas	a repartição do produto da arrecadação dos impostos para os municípios, estados e DF.	Artigos, 158 e 159
	recursos para as ações e serviços públicos de saúde	Artigo, 198, § 2º
	Manutenção e desenvolvimento do ensino	Artigo, 212
	atividades da administração tributária,	Artigo 37, XXII
	a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita	Artigo 165, § 8º
	§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.	

Fonte: Baseado na Constituição Federal (1988)

Na Constituição existem os seguintes fundos, em sua maioria sustentados pelo Imposto de Renda e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), artigo 159, I, a);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM), artigo 159, I, b);
- Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Nordeste (FNE), artigo 159, I, c);
- Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Norte (FNO), artigo 159, I, c);
- Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Centro-Oeste (FCO), artigo 159, I, c);
- Fundo de Compensação dos Estados Exportadores (IPI-EXP), artigo 159, II);
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), artigo 159, III).
- Os demais fundos legais que são mencionados no texto constitucional são:
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), artigo 60, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);
- Fundo Nacional de Saúde, artigo 74, §3º, do ADCT;
- Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, artigos 79,80 e 81, do ADCT.

Diversas são as posições favoráveis à manutenção de políticas

públicas sustentadas pelas vinculações orçamentárias. Silva (2003) lista algumas dessas posições. Para o autor, como pontos favoráveis há a:

- a. Regularidade dos fluxos de recursos e à eficiência econômica do gasto público, que seria benéfica para proteger determinadas políticas setoriais, cujos resultados dependem de sustentação financeira no longo prazo;
- b. Formação de poupança compulsória, o que contribui para financiamento governamental, proporcionando estabilidade na captação de recursos das instituições financeiras que operam com crédito orientado para o desenvolvimento. Paralelamente, reduzem o prêmio relativo ao risco, facilitando a vida dos tomadores dos empréstimos;
- c. Estabilidade do sistema federativo, uma vez que, por meio das transferências aos entes federativos, utilizando critérios técnicos previamente definidos e embasados juridicamente, criam-se as condições para o financiamento de governos locais e estaduais livres interesses político-eleitorais, frequentemente geradores de descontinuidades e sujeitos a fortes variáveis circunstanciais;
- d. Descentralização do processo decisório, pois a maior proximidade entre a comunidade e os órgãos decisórios estaduais e municipais permitiria maior identidade entre as demandas sociais e a alocação do gasto público.

Outro argumento justificador à manutenção das vinculações é a própria natureza autorizativa do orçamento público brasileiro. Isso porque, como o orçamento não obriga o gestor a executá-lo, teoricamente, ficaria com autonomia para escolher a forma de alocar os recursos públicos.

Embora não tenha sido a Constituição de 1988 a criadora das vinculações no orçamento, pode-se afirmar que com ela esse fenômeno passou a ser mais recorrente, principalmente pelo fato de que o orçamento passou a cada ano ter mais vinculações. Câmara (2008) evidencia que na promulgação da Constituição Federal mais de 60% dos recursos públicos eram de livre alocação, sendo que em 2008 esse percentual atingia menos de 10% das receitas orçamentárias.

A **Figura 1** demonstra esse cenário ao apresentar a porcentagem de vinculação do orçamento público entre os anos 2000 e 2015. O gráfico foi gerado com base no total de vinculações no âmbito da seguridade social, que abrange a saúde, a previdência social, assistência social e outras vinculações, além das vinculações no âmbito do orçamento fiscal, as quais enquadram transferências a entes subnacionais e despesas vinculadas a outras despesas / órgãos.

Figura 1 – Vinculação das Receitas Primárias Arrecadadas pelo Governo Central

Fonte: Adaptado de Secretaria do Orçamento Federal (2016).

A **Figura 1** condiz com as exceções do artigo 167, CF/88, ratificando a rigidez do orçamento público. Esse engessamento transformou a peça orçamentária em um instrumento marcado incertezas, incapaz de desempenhar tanto o papel de campo de definição e de reordenamento das prioridades públicas quanto de instrumento de planejamento (CUNHA; REZENDE, 2002).

Outro problema que dificulta a liberdade na alocação de recursos é a contínua prorrogação dos fundos constitucionais. Embora exista a tradição de criar fundos como mecanismo de vinculação do orçamento, a própria Constituição buscou se precaver ao estabelecer no artigo 167, inciso IX, que os fundos deveriam ser criados por autorização legislativa, e, também, que esses fundos, de acordo com o artigo 36, do ADCT, deveriam ser extintos em 2 anos (GIACOMONI, 2012).

Nota-se que, mesmo após o fim do prazo definido pelo supracitado dispositivo constitucional, a manutenção de vários fundos acabou sendo ratificada. Este fato abriu espaço, inclusive, para instituição de novos fundos, contrariando o Princípio da Não Afetação de receitas e agravando a perda de poder alocativo do governante público.

A perda da flexibilidade é o principal problema alocativo das vinculações orçamentárias. O propósito do constituinte ao utilizar as vinculações orçamentárias foi garantir, até certo ponto, o atendimento de determinadas demandas, necessidades e direitos essenciais, como saúde e educação. Assim, tais recursos não ficariam prejudicados com possíveis rixas entre o Executivo e o Legislativo (GRAÇA, 2003). Entretanto, a utilização demasiada das vinculações torna inócuo o princípio da não afetação de receitas

e, conforme evidenciado na **Figura 1**, a cada ano o orçamento federal acaba se tornando uma peça orçamentária mais rígida e inflexível (BERNARDES, 2008). Isso traz como resultado um excesso de recursos para determinadas áreas e poucos recursos para outras. Nem sempre uma determinada área que possui receita vinculada necessita de todos os recursos colocados à sua disposição (OLIVEIRA, 2010).

As vinculações orçamentárias ainda são uma constante no cenário brasileiro, pois resultam principalmente de uma articulação político-decisória que envolve diversos atores, como o Presidente da República, parlamentares, burocratas e diversos grupos de interesse. Nesse cenário, o que está em jogo é um processo estratégico, o qual cada participante estuda a reação dos demais para então agir com vistas a maximizar os seus próprios interesses (CUNHA; REZENDE, 2002).

A perda da capacidade alocativa do orçamento público advinda do esfacelamento do interesse público é explicada em certa medida pela Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*). Para a teoria, os governantes e eleitores agem em conformidade com suas preferências individuais. Entretanto, essas ações prezam pelo individualismo e não pelo coletivismo e, por isso, geram uma peça orçamentária ineficiente (MELLO; PINHEIRO, 2014). Como não é eficiente, o orçamento não pode ser conceituado como uma lei ótima no sentido alocativo.

Outro problema decorrente da rigidez orçamentária é a dificuldade na gestão dos recursos públicos. Tal rigidez, além de prejudicar o poder alocativo do orçamento público enquanto peça importante para o desenvolvimento econômico, diminui a autonomia dos gestores públicos, já que eles acabam ficando sem “sobras” para poder trabalhar, ou seja, a cada ano esse modelo orçamentário vem limitando sua capacidade de escolher suas prioridades.

Para agravar a situação e fazendo uma análise do orçamento federal, vemos na **Tabela 1** que o Poder Executivo Federal possui uma parcela de manobra irrisória, inviabilizando sua capacidade discricionária, tendo em vista que a maior parte dos recursos públicos está comprometida não só com vinculações orçamentárias, mas também com despesas obrigatórias (pagamento de aposentadorias, pensões, salários de servidores e benefícios assistenciais). E, para dificultar a autonomia, o Presidente da República não pode alterar essas rubricas sem obter apoio do Congresso para reformas legais e constitucionais. Além disso, em caso de alterações nesses gastos, o Poder Executivo Federal pode vir a enfrentar desgaste jurídico no caso de uma diminuição de aposentadorias, redução de salários dos servidores ou até mesmo diminuição dos direitos essenciais.

A **Tabela 1** ilustra essa limitação, revelando uma porcentagem de receita vinculada maior, se comparada aos dados da SOF.

Tabela 1 – Parcela de Manobra do Poder Executivo Federal

Receita	1,2 Trilhão	
Repartição constitucional (estados, DF e municípios)	200 bilhões	
Receita Líquida (RL)	1 Trilhão	
Despesas obrigatórias - 42% Previdência social - 23% Folha de pagamento - 22% outras despesas obrigatórias (como abono salarial, seguro-desemprego, benefícios da Lei de Assistência Social (renda para pessoas deficientes, inválidas ou idosas), desonerações e subsídios	87 % da RL	Despesas vinculadas equivalem a 19,5%, sendo que parte das despesas vinculadas serve para pagar despesas obrigatórias: salários de servidores.
Parcela de Manobra do Presidente = parte do Orçamento que um Presidente da República pode mexer de acordo com seu juízo político, restrito pelos compromissos contratuais de gestões anteriores e pelas pressões dos setores da sociedade afetados.	13% = aproximadamente 130 bilhões	Incluem as despesas do governo para construir obras do Programa de Aceleração do Crescimento, Minha Casa Minha Vida, Políticas sociais como o Bolsa Família (2,7%).

Fonte: Elaborado com base no Instituto de Estudos Socioeconômicos – Orçamento Federal (2015).

A **Tabela 1** encontra respaldo no posicionamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), segundo o qual 82% da receita é vinculada. Dos restantes 18% da receita total que é de livre aplicação (não vinculada), 7% são utilizados para completar o financiamento de despesas obrigatórias que não possuem receitas vinculadas suficiente para cobrir suas despesas. Assim, considerando as despesas obrigatórias, 89% da receita têm destinação previamente estabelecida.

Mesmo com a perda de flexibilidade do orçamento e com perda da capacidade discricionária, as vinculações orçamentárias trazem mais uma dificuldade: ineficiência do gasto público. Como alguns segmentos são favorecidos com as vinculações orçamentárias e de uma forma ou de outra receberão obrigatoriamente os recursos de que precisam, não há questionamento sobre a qualidade do gasto público executados nesses segmentos, o que inibe a instituição de práticas gerenciais modernizadoras e a melhoria dos indicadores de eficiência do gasto. (SILVA, 2003)

- Silva (2003) também apresenta as seguintes críticas às vinculações orçamentárias, as quais estão alinhadas com os problemas mencionados acima:
- a. Distorções nas escolhas públicas: as decisões de gastos não admitem ajustamentos às mudanças de preferências da sociedade pelos agentes responsáveis por seu financiamento;
 - b. Inadequação à dinâmica do processo orçamentário: um alto grau de vinculação de receitas interfere no processo natural de adequação orçamentária que ocorre a partir do grau de desenvolvimento econômico, do modelo de política econômica vigente e dos objetivos que se pretende atingir como resultado das ações adotadas;
 - c. Comprometimento do orçamento como política fiscal: a vinculação disponibiliza recursos para setores específicos nos momentos de êxito do crescimento econômico e reduzindo as possibilidades dos setores beneficiados justamente nos momentos de menor nível de atividade produtiva, quando há uma tendência de aumento da demanda por determinados serviços públicos, como saúde e educação;
 - d. Os custos diretos das vinculações: um baixo grau de flexibilidade nas decisões alocativas da arrecadação federal pode gerar custos financeiros adicionais ao Tesouro, como emissão de moeda para que os compromissos governamentais possam ser atendidos;
 - e. Perda de qualidade do sistema tributário: a qualidade do sistema tributário é influenciada negativamente pelas vinculações, na medida em que, no Brasil, algumas contribuições sociais subordinadas a regras vinculatórias específicas acabam por gerar maior complexidade ao sistema tributário, posto que muitas vezes incidem sobre a mesma base de cálculo, tais como o Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
 - f. Os efeitos restritivos sobre a poupança pública: ao vincular as disponibilidades financeiras de alguns segmentos da política pública, a possibilidade de formação de poupança pelo governo é reduzida;
 - g. Geração do esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo: segmentos favorecidos pelas vinculações, ao não estarem sujeitos a remanejamentos financeiros, têm suas decisões de gasto distanciadas das considerações de ordem macroeconômica, gerando um ônus para as demais áreas da administração pública não beneficiadas por esse tipo de blindagem fiscal;
 - h. A vinculação também pode funcionar como mecanismo inibidor do aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras e da melhoria dos indicadores relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública:

essa constatação decorre da inexistência de mecanismos institucionais que condicionem a partir dos resultados a disponibilidade de recursos financeiros dos programas de governo ao alcance dos gestores das políticas públicas. Em outras palavras, não há incentivos para a melhoria da qualidade do gasto público.

O uso das vinculações leva a crer que os políticos preferem evitar qualquer discussão com os gestores futuros. Isto é, uma discussão com os gestores poderia ocasionar repriorizações, acabando com a permanência dos recursos públicos vinculados (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

3. METODOLOGIA

O artigo emprega como método de pesquisa a revisão bibliográfica. De acordo com Noronha e Ferreira (2000, p. 191):

[...] na revisão bibliográfica, realizam-se estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da-arte sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada [...].

Para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Além dessas fontes, embasam essa abordagem com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa, revistas, publicações em periódicos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet.

A pesquisa foi realizada no repositório do *Google Acadêmico*, periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e também na base de teses e dissertações da CAPES. Para tanto, foram utilizados os seguintes descritores: “vinculação de receitas”, “vinculação de despesas”, “desvinculação de receitas da união”, “vinculação de receitas da união”, “DRU”. O período utilizado na pesquisa foi entre 2006 e 2016. (grifos nossos)

4. RESULTADOS

Para tentar corrigir os problemas das vinculações, o Poder Executivo, desde 1994, como sintetizado no **Quadro 2**, abaixo, tem utilizado Emendas Constitucionais para criar mecanismos desvinculadores, como é exemplo a

Desvinculação de Receitas da União (DRU), para melhorar a alocação de recursos e deixar a peça orçamentária mais flexível.

A DRU traz duas características importantes: uma delas é não afetar as transferências constitucionais destinadas aos outros entes da federação; a outra característica é que a DRU não gera aumento de recursos disponíveis à União, não incrementando o erário. Ele apenas faz com que valores que já pertenciam à União não mais sejam obrigatoriamente gastos nas finalidades estabelecidas pela lei, o que oferece mais liberdade para o gestor público decidir como alocar tais recursos.

Quadro 2 - Histórico das Desvinculações 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 nº 10/1996	1996 e 1º sem. de 1997
FEF – Prorrogação	Emenda Constitucional nº 17/1997	2º sem. de 1997 a 1999
DRU	Emenda Constitucional nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – 1ª Prorrogação	Emenda Constitucional nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – 2ª Prorrogação	Emenda Constitucional nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – 3ª Prorrogação	Emenda Constitucional nº 68/2011	2012 a 2015
DRU – 4ª Prorrogação	Emenda Constitucional nº 93/2016	2015 a 2023

Fonte: Adaptado de Musse (2016).

Segundo o MPOG, a DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. De acordo com o MPOG, a desvinculação de receitas se tornou necessária para enfrentar o problema do elevado grau de vinculações no Orçamento Geral da União, que trazem como consequência dificuldades na execução das políticas públicas e no uso do orçamento como instrumento de política fiscal (BRASIL, 2015).

O teor da exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 87/2015, convertida em Emenda Constitucional 93/2016, caminhou também nesse sentido, ao evidenciar que a prorrogação na vigência da DRU se justifica porque a estrutura orçamentária e fiscal brasileira

possui elevado volume de despesas obrigatórias, principalmente àquelas envolvidas ao custeio da máquina pública, tais como gasto com pessoal, benefícios previdenciários, e também vinculação expressiva das receitas orçamentárias a finalidades específicas (BRASIL, 2015b). Tal desenho tende a extinguir a discricionariedade alocativa, reduzindo o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para implementar projetos governamentais prioritários. A EC 93/2016 sustenta, desse modo, que a DRU é um mecanismo mantenedor de uma autonomia mínima na definição de prioridades de governo e na gestão orçamentária.

Ainda na exposição de motivos da PEC 87/2015, que originou a EC 93/2016, defendeu-se a manutenção da desvinculação de receitas, uma vez que desde o ano de 1994, foi o 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 (BRASIL, 2015b). Nesse período, a DRU vem permitindo à Administração Pública Federal não só estabelecer prioridades, mas também prover e alocar recursos para torná-los exequíveis.

A relevância na austeridade dos gastos públicos se torna mais clara com a recente aliada da DRU, a PEC 241/2016, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 95/2016, chamada PEC do teto do gasto público, responsável por limitar o crescimento das despesas primárias à inflação. A exposição de motivos da PEC 241/2016 informa que há uma necessidade urgente de se limitar os gastos públicos, dada a situação de desequilíbrio fiscal por que passa o Governo Federal nos últimos anos. É necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. A EC 95/2016 vai ao encontro das proposições da DRU, pois ao buscar combater a crise fiscal vivida, também apela para superação da vinculação de recursos, ocasionados por um processo gerado pela descentralização e dispersão de criação de novas despesas, fato que redundou no crescimento acelerado e descontrolado dos gastos públicos. A proposta reforça outra perspectiva da DRU, ao dizer que a introdução de limites ao crescimento da despesa global preservará as prerrogativas dos poderes constituídos, isto é, autonomia para alocarem os recursos públicos de acordo com as prioridades da população e a legislação vigente (BRASIL, 2016).

Há outra simetria com as desvinculações de receitas, ao se reforçar a imprescindibilidade de se alterar as regras de fixação do gasto mínimo em algumas áreas, como saúde e educação, estabelecidas pela Constituição.

Propõe-se uma alteração do sistema constitucional, para que seja evitado nos momentos de forte expansão econômica a obrigação de aumentar gastos nessas áreas. Tais vinculações criam problemas fiscais e são fontes de ineficiência na aplicação de recursos públicos.

O que se percebe nesse discurso é que o DRU se apresenta como um mecanismo para superar a estrutura orçamentária constitucional e fazer frente à escassez de recursos. Mantém-se como a alternativa viável para rever as vinculações constitucionais, as quais provocam ainda mais estrangulamento nos recursos “desvinculados”.

Pelos instrumentos utilizados, PEC's principalmente, nota-se uma busca incessante para refazer o pacto constitucional de 88, pois fica cada vez mais claro que não há recursos econômicos para manutenção dos direitos humanos de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais).

O Ministério do Planejamento defende que a DRU não reduz recursos da seguridade e também não reduz os mínimos constitucionais de saúde e educação não são afetados. Tal argumentação também é sustentada por Marins (2014), pois, embora a maior parte da doutrina se manteve contrária à constitucionalidade de medidas como a DRU, arguindo a violação dos direitos e fundamentais de 2ª geração, a tese ainda se mostra frágil.

Nas palavras do autor:

[...] A desvinculação de 20% da arrecadação tributária da União poderia, sim, ensejar a diminuição da aplicação orçamentária na efetivação dos direitos sociais, o que viabilizaria o questionamento teórico de sua compatibilidade com o art. 60, § 4º, IV, da CF88. Contudo, a visão apresentada acima parte da premissa de que a desvinculação das receitas da União, por si mesma, causaria um prejuízo à execução de políticas públicas que venham a dar efetividade aos direitos sociais. Vale dizer, a redução da vinculação na arrecadação tributária diminuiria, automaticamente, as prestações estatais na esfera social – mormente as atinentes à educação, saúde e assistência social – em favor do atendimento de políticas públicas estranhas aos direitos fundamentais de 2ª geração (v.g., pagamento da dívida pública). Ocorre que não existe elo necessário entre a desvinculação das receitas da União e o não atendimento dos direitos sociais. Pelo contrário, se a desvinculação das receitas visa, justamente, à realocação de recursos orçamentários – o que permitiria o atendimento das prioridades de cada exercício e a obtenção de superávits primários –, cria-se, na verdade, uma flexibilização na organização do orçamento capaz de fazer com que o Governo

Federal possa enfrentar crises econômicas eventuais e, paralelamente, alterar o perfil da dívida pública – em especial, a dívida externa. Sob este prisma, nada impede – ao contrário, pode-se até recomendar –, que a utilização dos valores desvinculados, no limite de 20% da arrecadação, venha a reestruturar as finanças públicas e, com isso, permitir que os gastos, na esfera social, continuem existindo, protegendo os direitos fundamentais de 2ª geração ou o chamado ‘mínimo existencial’ [...] (MARINS, 2014, p. 89).

Outro estudo recente que reforça o posicionamento de que com a DRU não há redução de gastos sociais causados pela desvinculação é o realizado por Suzart (2012). O estudo, feito entre 2001 a 2012 quanto aos gastos sociais (assistência social, educação, previdência social e saúde), pode analisar, por meio de análise de regressão e a partir de dados da execução orçamentária do governo federal brasileiro, que os resultados das equações de longo prazo indicaram que tanto o produto interno bruto afetou positivamente a desvinculação de receitas da União, quanto que não houve indícios de redução dos gastos sociais causado pela desvinculação; e o efeito líquido da variação do produto interno foi positivo em relação aos gastos públicos, porém, com intensidades distintas.

Ademais, o argumento de que a DRU serviria apenas para pagar a dívida pública também é refutado por Suzart (2012). Nesse entendimento, a DRU além de auxiliar no atingimento da meta de superávit fiscal, o que viabilizaria o pagamento de juros e do principal da dívida pública, isso necessariamente não significa que os recursos desvinculados são utilizados exclusivamente para o pagamento da dívida. Assim, ainda que a DRU afete algumas das receitas vinculadas constitucionalmente, essa afetação não implica, necessariamente, em redução dos gastos associados com a garantia de direitos sociais.

Em outro trabalho do mesmo autor, Suzart (2015), em uma análise gráfica realizada durante os anos 1994 e 2012, buscou verificar diferenças estatisticamente significativas em relação às suas médias, indicando com as análises realizadas que não há indícios de que a desvinculação tenha afetado os gastos com educação, que foram superiores aos limites, em média e nos anos analisados. Dessa maneira, sugere-se que a DRU não afetou, do ponto de vista estatístico, a média dos gastos com educação, realizados pelo governo federal, em relação às médias dos limites mínimos, no período entre 1994 e 2012.

Por fim, um fator que pode justificar a permanência da DRU e suas prorrogações é a dificuldade em se implementar medidas administrativas e outras reformas estruturais mais consistentes. Sob esse pilar, Azevedo (2006)

coloca que a dificuldade para conseguir a aprovação das reformas estruturais (administrativa, previdenciária e tributária) fez com que o governo adotasse medidas temporárias, tal como o mecanismo de desvinculação de recursos. O estreitamento da margem de recursos livres para alocação no orçamento federal é resultado das diversas restrições no uso das receitas (vinculações) que se agregam aos gastos obrigatórios (transferências constitucionais, pessoal, benefícios previdenciários, entre outros), tornando o processo de destinação de recursos extremamente rígido e dificultando o seu direcionamento de acordo com as necessidades e prioridades vigentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As vinculações orçamentárias trazem um grande dilema, pois de um lado podem ser vistas como instrumentos garantidores de direitos sociais, mas, de outro, servem de inibidores da eficácia alocativa, já que não permitem o investimento em outros setores econômicos e sociais deficitários. Trazem também a discussão da qualidade do gasto público, uma vez que, em tese, a simples fixação de percentuais de despesa garante que ela seja qualitativamente eficiente sob o ponto de vista econômico e social.

É natural que mecanismos desvinculatórios surjam como resposta aos problemas de rigidez advindos das vinculações. Prova disso são as sucessivas prorrogações da DRU, reforçada recentemente com a Emenda Constitucional (EC) 93/2016, que por sua vez buscam alterar a fórmula adotada pela Constituição Federal na tentativa de contornar a tendência crescente de um orçamento impositivo.

Este trabalho apresentou os argumentos que defendem a manutenção da Desvinculação de Receitas da União, como instrumento de política macroeconômica capaz de fazer frente às dificuldades impostas pelas vinculações orçamentárias, aprofundamento a discussão sobre o assunto e enfatizando os aspectos positivos da DRU e que, em certa medida, justificam sua permanência na carta constitucional.

Além de dar flexibilidade aos gestores públicos a DRU permite a geração de superávit fiscal. Soma-se a isso o questionamento da tese de que a DRU impactaria os direitos sociais. Tal ponto de vista não foi defendido nesse trabalho, pois ao contrário do que se diz, estudos corroboraram a ideia de que não houve redução estatisticamente significativa na garantia dos direitos de 2ª geração.

Em termos de limitações desse artigo, destaca-se o fato de abordar o tema sob o foco apenas federal, ou seja, sem levar em conta o impacto da

DRU nos outros entes da federação. Ainda que seja um mecanismo federal, tal limitação impossibilita outras generalizações sobre o efeito do referido mecanismo em esferas subnacionais. Destarte, sugere-se como estudos futuros, a análise do impacto da DRU junto aos outros entes de federação, estados, Distrito Federal e municípios e, principalmente nesses últimos, por ser esses entes, que de fato, implementam e executam políticas públicas em nível local.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ARAÚJO, L. S. O. **A economia política das vinculações de receitas**: uma visão democrática das decisões orçamentárias. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

AZEVEDO, B. M. **O Processo Orçamentário Brasileiro Pós 1994**. Dissertação. Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2006.

BERNARDES, E. B. **A rigidez do Orçamento Federal**: a questão das vinculações de receitas. 2008. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública). Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2008.

BEZERRA, R. A. R. **Orçamento de Resultados Incentivos para Implantação do Orçamento de Resultados no Brasil**. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil e respectivas emendas**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2016.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm . Acesso em janeiro de 2017.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm . Acesso em janeiro de 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 87/2015**. Altera o art. 76 do Ato das

disposições Constitucionais Transitórias. 2015b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815> . Acesso em fevereiro de 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição** nº 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. 2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&fileame=PEC241/2016. Acesso em fevereiro de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é Desvinculação de Receita da União (DRU)?** Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-desvinculacao-de-receita-da-uniao-dru> . Acesso em janeiro de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculação das Receitas Primárias Arrecadadas pelo Governo Central**. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/04.-vinculacao-das-receitas-primarias-arrecadadas-pelo-governo-central>. Acesso em janeiro de 2017.

CÂMARA, M. P. S.. **Uma Análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2008.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16ª ed. São Paulo; Atlas. 2012

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas., 2002

GRAÇA, L. O. B.. **Orçamento Impositivo: uma análise à luz da Economia Política**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MARINS, D. V.. Desvinculação das Receitas da União e Mutação Constitucional. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 21, nº 41, p. 85-105, dez., 2014.

MELLO, A.D.C.; PINHEIRO, D.S.. Desvinculação das Receitas da União: Argumentos que Justificam sua Criação e Manutenção. **Revista de Gestão Pública práticas e desafios**, Recife, Out, 2014. Disponível em: <http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/gestao publica/article/view/1862> . Acesso em janeiro de 2017.

MUSSE, J.. **A Desvinculação de Receitas da União (DRU) e sua forte influência no desequilíbrio orçamentário da Seguridade Social**. DIEESE, 2016. Disponível em: <http://cnts.org.br/admin/public/arquivos/4568DRUCNTS.pdf>. Acesso em: janeiro de 2017.

NORONHA, D. P.; FERREIRA, S. M. S. P.. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, B. S.;

CONDÓN, B. V.; KREMER, J. M. (orgs.) **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OLIVEIRA, M. L. A.. **Orçamento-Cidadão: fundamento teórico e exercício prático**. Brasília: Enap, 2010.

SANCHES, O. M.. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2ª ed. atual. Brasília: OMS, 2004.

SILVA, M. S.. Vinculação de receitas não financeiras da União. **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá, outubro, 2003, 15 p.

SUZART, J.A. S.. A Desvinculação de Receitas e os Gastos Sociais da União: analisando o período entre os anos de 2001 a 2012. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador-Ba, v. 8, nº 2, p. 64 - 83, mai-ago, 2014.

TAYLOR, D.; PROCTER, M.. **The literature review: A few tips on conducting it**. Canada: University of Toronto Writing Support Site, 2008.

TORRES, R. L.. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.