

| | | |
|---|---|---|
| CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento | TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa | SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro |
|---|---|---|

MAURÍCIO PAZ SARAIVA CÂMARA

**UMA ANÁLISE SOBRE ALGUMAS CAUSAS DA RIGIDEZ
ORÇAMENTÁRIA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Brasília

2008

MAURÍCIO PAZ SARAIVA CÂMARA

**UMA ANÁLISE SOBRE ALGUMAS CAUSAS DA RIGIDEZ
ORÇAMENTÁRIA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e pela Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Orientador: Luís Otávio Barroso da Graça

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Câmara, Maurício Paz Saraiva.

Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988 [manuscrito] / Maurício Paz Saraiva Câmara. -- 2008.

60 f.

Orientador: Luís Otávio Barroso da Graça.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Orçamento público, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

Título: Uma Análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluno: Maurício Paz Saraiva Câmara

Banca Examinadora:

Luís Otávio Barroso da Graça

Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, 13 de novembro de 2008.

*À Luciana, minha esposa.
Ao meu Príncipe, Gabriel, e à minha Branca de Neve, Mariana.*

RESUMO

Um dos maiores desafios dos últimos governantes brasileiros tem sido o enfrentamento da rigidez que tem permeado os orçamentos anuais. Trata-se de um fenômeno que tem se agravado a cada ano. Basicamente, dois fatores têm contribuído para essa realidade: a vinculação de receitas a gastos específicos e a existência de um conjunto de despesas obrigatórias sobre as quais o governante tem pouco ou nenhum controle. Nesse contexto, a atuação de grupos de interesse desempenha importante papel, sendo as conseqüências da firme atuação da bancada da saúde no Congresso Nacional emblemática para se entender os reflexos na rigidez orçamentária. Como o objetivo de suavizá-la, no entanto, o governo tem-se utilizado de alguns instrumentos temporários que, a propósito, têm sido importantes para aumentar a parcela de recursos livres e, assim, tornar factível a implementação de políticas públicas. Apesar disso, não há sinais de que o orçamento brasileiro tornar-se-á, de forma definitiva, mais flexível em um futuro próximo.

PALAVRAS-CHAVE: Rigidez orçamentária. Vinculação de receitas. Despesas obrigatórias. Grupos de interesse. Mecanismos de desvinculação.

ABSTRACT

One of the biggest challenges that the recent Brazilian federal administrations have to cope with is the rigidity of the annual budgets, which has increased year by year. Basically, two factors have contributed to this issue: the earmarking of funds to specific purposes and the existence of a large number of statutory expenditures on which public administrators have little or no control. In this context, lobby groups take an important part in this process, for instance the parliamentary group of health care, whose performance is emblematic to understand the budget rigidity. In order to reduce it, the national government has employed some temporary means that have been important to enlarge the amount of non-dedicated funds and, by that, more effectively carry out public policies. On account of this fact, there is no sign that the Brazilian budget will definitely become more flexible in the near future.

KEY WORDS: Budget rigidity. Earmarked revenues. Mandatory expenditures. Groups of interest. De-earmarking mechanisms.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMO..... | 6 |
| ABSTRACT..... | 7 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2 UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA..... | 11 |
| 2.1 ARGUMENTOS TEÓRICOS QUE JUSTIFICAM A VINCULAÇÃO..... | 13 |
| 2.2 ARGUMENTOS TEÓRICOS CONTRÁRIOS À VINCULAÇÃO..... | 19 |
| 3 MECANISMOS DE DESVINCULAÇÃO..... | 23 |
| 3.1 O FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA..... | 23 |
| 3.2 O FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL..... | 27 |
| 3.3 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO..... | 29 |
| 4 A INFLUÊNCIA DE GRUPOS DE INTERESSES COMO FONTE GERADORA DE RIGIDEZ NO ORÇAMENTO..... | 32 |
| 4.1 A ATUAÇÃO DA BANCADA DA SAÚDE NO ÂMBITO DA REGULAMENTAÇÃO DA EC 29/2000..... | 36 |
| 5 RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA DECORRENTE DE DESPESAS DE CARÁTER OBRIGATÓRIO..... | 44 |
| 6 CONCLUSÕES..... | 56 |
| 7 REFERÊNCIAS..... | 59 |

1 INTRODUÇÃO

Uma das características mais evidentes do arcabouço orçamentário brasileiro é a existência de duas vertentes distintas – uma grande quantidade de receitas vinculadas a finalidades específicas e um elevado volume de despesas obrigatórias – mas que, juntas, consolidam um efeito nocivo aos olhos do gestor público: a rigidez orçamentária. Essa estrutura reduz significativamente o volume de recursos livres do orçamento, que são essenciais para a consecução dos projetos prioritários de qualquer governo, diminui a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender uma série de demandas da sociedade e, em situações específicas, restringe o poderio governamental para intervenções na economia.

A propósito, a vinculação de receitas a propósito pré-estabelecidos vai de encontro a um dos princípios orçamentários mais importantes, o da não-afetação de receitas, que prevê que nenhuma receita poderá ser comprometida a determinados gastos e que, inclusive, está expressa claramente no art. 167 da Constituição brasileira.

É sob a ótica da rigidez orçamentária provocada por esses dois efeitos que está a fundamentação desse trabalho. Nesse sentido, tentar-se-á evidenciar algumas das causas desse processo que vem se agravando ao longo dos anos – especialmente quanto ao aumento substantivo de algumas despesas públicas obrigatórias e como consequência da atuação de grupos de interesse - que têm deixado os gestores públicos com margens cada vez menores para atuar livremente para implementar políticas de governo. Ademais, julga-se importante evidenciar os mecanismos que têm sido utilizados para tornar essa camisa-de-força um pouco menos severa.

O primeiro capítulo aborda os fundamentos que justificam ou renegam, em nível teórico, as vinculações de receitas a gastos específicos. Há bastantes argumentos, robustos e suficientes, para que se incline para uma ou outra vertente. De um lado, os vínculos são amparados pelos benefícios oriundos da regularidade dos fluxos de recursos e da proteção de determinados setores dos humores dos *policymakers*; de outro, não se sustentam por causa do engessamento de

preferências ao longo do tempo e pela inibição de práticas que visem o aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras.

O segundo capítulo abrange os mecanismos que foram criados em paralelo à gradual e perene redução da discricionariedade que o Poder Executivo dispunha para a execução de políticas públicas. De início, concebeu-se o Fundo Social de Emergência com o argumento de tornar livre uma parte dos recursos para reprimir o desequilíbrio fiscal e financiar programas sociais. Os dois instrumentos que se seguiram – Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação de Recursos da União – contêm, basicamente, os mesmos preceitos originais e, atualmente, respondem por mais da metade do volume de recursos livres da União.

A atuação incisiva de grupos de interesses como fonte geradora de rigidez orçamentária é o ponto essencial do terceiro capítulo. Nessa parte é demonstrado que grupos mais bem representados politicamente conseguem garantir seu quinhão de recursos nos orçamentos anuais em detrimento de pleitos que a sociedade certamente julgaria mais importante. Como exemplo dessa realidade, discorre-se sobre a atuação firme da bancada da saúde no Congresso Nacional, cujo interesse premente é o de sempre aumentar a quantidade de recursos a todo custo, relegando a segundo plano o debate sobre qualidade do gasto no setor.

O quarto capítulo analisa a rigidez orçamentária que decorre do grande volume de gastos de caráter obrigatório. Sob esse prisma, é demonstrado que há um conjunto de despesas sobre as quais o governo tem pouco ou nenhum controle e que, em geral, tem absorvido parcelas maiores dos orçamentos anuais, tais como os benefícios previdenciários, despesas de pessoal e programas sociais. Além disso, há ainda os recursos que são retidos para formar o superávit primário que, a despeito do seu importante objetivo – a redução da relação dívida/PIB – constitui-se em mais uma restrição ao gestor público.

2 UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

O processo de elaboração orçamentária compreende uma importante etapa na condução da política fiscal de qualquer governo eleito democraticamente. Em tese, tenderia a refletir não somente as estratégias e planos de um governo como também, numa esfera maior, as preferências da sociedade.

Entretanto, nenhum desses dois enfoques têm sido satisfeitos em sua totalidade, especialmente pelas limitações impostas por uma dinâmica no orçamento que vem se acirrando ano após ano: uma rigidez orçamentária tão severa que não permite que os gestores tenham liberdade para implementar, com autonomia, as diretrizes de governo. Além disso, cristalizam prioridades passadas, transferindo-as para o futuro.

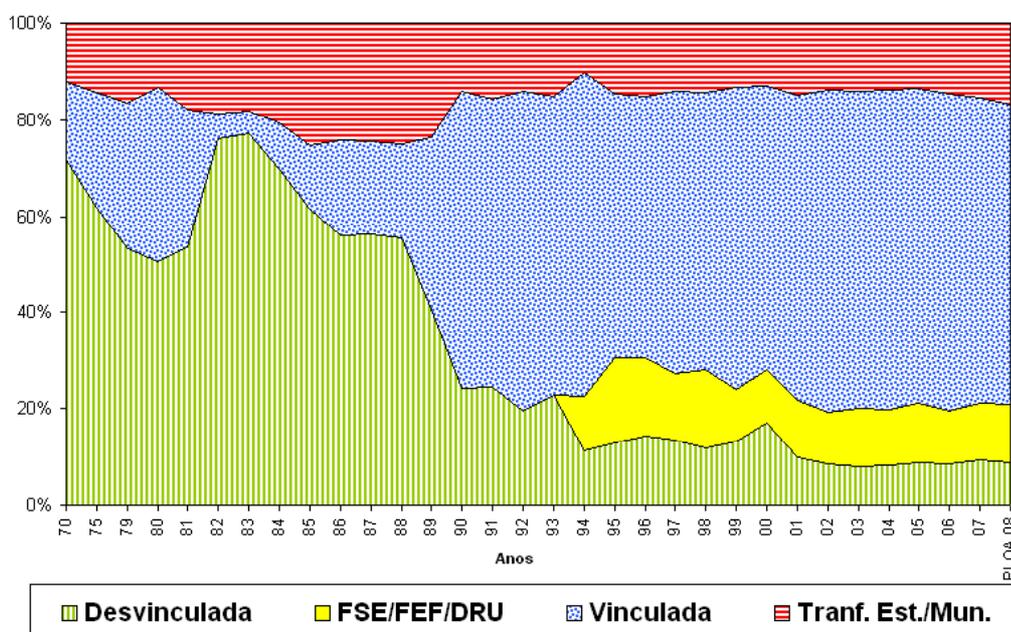
No Brasil, a inflexibilidade dos recursos que deveriam estar à disposição do gestor público é fundada por duas restrições distintas, porém complementares: pelo excessivo grau de vinculação de receitas a gastos específicos e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias. A primeira refere-se àquelas receitas que não podem ser utilizadas para despesas diferentes para as quais foram criadas (fonte x financia programa y); a segunda é atribuída aos elevados gastos obrigatórios a que qualquer governo é obrigado a honrar – tais como previdência social e despesas com pessoal – e às transferências aos estados e municípios.

Essas restrições, no entanto, reduzem a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender a outras demandas da sociedade. Foi uma opção do Constituinte de 1988, na medida em que concedeu uma gama de direitos que, não obstante serem legítimos, deram causa a uma série problemas de natureza fiscal, especialmente quanto à maleabilidade orçamentária.

Rezende & Cunha (2005, p.30) ressaltam que, *“engessado, o orçamento se transformou em um instrumento marcado por grandes incertezas, incapaz de desempenhar o papel tanto de campo de definição e de reordenamento das prioridades públicas quanto de instrumento de planejamento”*.

O gráfico abaixo ilustra bem a evolução da rigidez a que o orçamento brasileiro tem sido submetido. Veja-se que, à época da promulgação da Constituição, aproximadamente 60% dos recursos eram de livre alocação e, atualmente, o governo só detém o controle discricionário de menos de 10%, no momento em que se excluem os mecanismos constitucionais de desvinculação¹. Percebe-se, assim, que a despeito de esse fenômeno não ter sido inaugurado com a Carta Magna de 1988, ele tem se tornado cada vez mais robusto ao longo dos anos, resultado da interação de uma série de fatores que serão analisados oportunamente nesse estudo.

Gráfico 1 – Evolução da rigidez orçamentária no Brasil



Essa realidade atinente ao processo orçamentário, porém, não é uma exclusividade brasileira. Schick (2000, p. 79) descreve um cenário semelhante nos Estados Unidos, afirmando que, mesmo com um orçamento maior e mais abrangente, ele se tornou menos flexível e mais restritivo. E continua: *"um presidente do novo milênio que herda um orçamento de US\$ 2 trilhões poderá ter menos escolhas genuínas a fazer do que tiveram seus antecessores, que trabalharam com orçamentos menores que US\$100 bilhões"*. Assim, em

¹ Os mecanismos de desvinculação referidos são o Fundo Social de Emergência - FSE, o Fundo de Estabilização Fiscal - FEF e a Desvinculação de Receitas da União – DRU, cujo propósito é basicamente o mesmo, isto é, ampliar o volume de recursos disponíveis para o Governo gastar livremente.

determinados anos, o orçamento obriga as oportunidades de amanhã a abrirem espaço para as decisões de ontem. Para aquele autor, a resposta sobre como pode haver mais orçamento e menos opções exigiria uma análise das condições de democracia americana ao longo do tempo. Além disso, esse fenômeno é influenciado por questões amplas e complexas, tais como os conflitos que o governo é obrigado a enfrentar, os abalos na confiança pública, o desequilíbrio entre o que os americanos querem de seus governantes e o que eles estão dispostos a dar em relação a apoios político e financeiro, os males sociais que parecem irremediáveis por meio de ações federais, entre outros.

Como se vê, mesmo países com realidades econômicas e políticas diferentes estão sujeitos a um considerável grau de rigidez orçamentária. Por trás dessa realidade, há um arcabouço teórico vasto que se utiliza dos mais variados argumentos para tentar explicar esse fenômeno, embora não haja consenso para fundamentar benefícios ou apontar limitações associadas ao uso desse tipo de instrumento de política fiscal.

2.1 Argumentos teóricos que justificam a vinculação

Silva (2003, p. 2) apresenta quatro argumentos favoráveis à orientação de políticas públicas baseadas na vinculação de recursos. O primeiro reporta-se à regularidade dos fluxos de recursos e à eficiência econômica do gasto público. Sob esse ponto de vista, tal intenção seria benéfica para proteger determinadas políticas setoriais, cujos resultados dependam de sustentação financeira no longo prazo. Além disso, contribuiria para proteger investimentos em curso de perdas decorrentes da interrupção de fluxos financeiros indispensáveis à conclusão de determinados programas orçamentários. Em outras palavras, serviria para reduzir os riscos inerentes a determinadas atividades – especialmente privadas – estimulando novos agentes a adentrarem em mercados específicos.

O segundo ponto considerado pelo autor refere-se ao papel que as vinculações de receitas desempenhariam na formação de poupança compulsória. Nesse sentido, constitui a base das linhas de financiamento governamental para o financiamento do desenvolvimento, 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.

Em terceiro lugar, ressalta que as vinculações exercem papel ímpar perante a estabilidade do sistema federativo. Assim, por meio das transferências aos entes federativos utilizando-se critérios técnicos previamente definidos e embasados juridicamente, estar-se-iam criando condições para o financiamento de governos locais e estaduais livres interesses político-eleitorais, freqüentemente geradoras de descontinuidades e sujeitas a fortes variáveis circunstanciais.

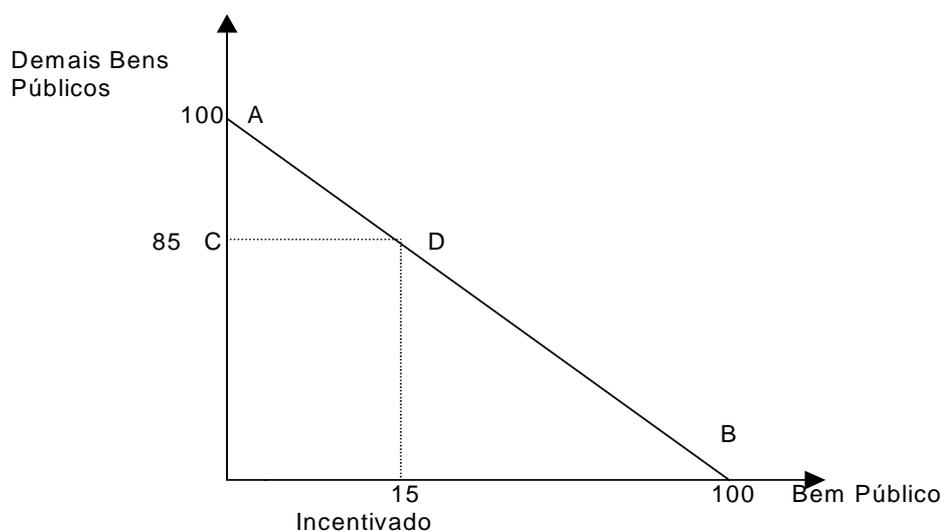
O quarto argumento de Silva (2003) é atribuído à descentralização do processo decisório. Parte-se do pressuposto de que a maior proximidade entre a comunidade e os órgãos decisórios estaduais e municipais permitiria maior identidade entre as demandas sociais e a alocação do gasto público. Estaria atendido, assim, o princípio da subsidiariedade. Assim, sob o ponto de vista alocativo, seria mais fácil identificar as preferências dos cidadãos e esses ainda poderiam fiscalizar a aplicação dos recursos mais eficientemente.

Mendes (2002, p. 6-8) aborda essa questão com propriedade. Para ele, a repartição de recursos faz com que cada comunidade não se preocupe em identificar os efeitos colaterais da descentralização fiscal, uma vez que não seriam levadas em conta as externalidades (positivas ou negativas) de cada local oriundas das decisões fiscais sobre o bem-estar dos residentes em outras localidades. Como conseqüência, seriam ignorados os benefícios que os bens públicos proporcionam aos não residentes, tais como a preservação ambiental ou a prevenção de doenças em determinada jurisdição. O mesmo ocorre a respeito da educação, já que um indivíduo pode estudar em um local e, posteriormente, aplicar seus conhecimentos em outra cidade ou estado, o que, identificado o fenômeno, os governos tenderiam a aplicar em educação um valor inferior àquele que seria ótimo.

Assim, o estabelecimento de um volume mínimo de recursos que seriam considerados prioridades nacionais e que, ao mesmo tempo, fossem geradores de externalidades positivas, tais como saúde preventiva, educação fundamental e proteção do meio ambiente, poderiam justificar uma vinculação de recursos.

Para tanto, aquele autor apresenta uma figura ilustrativa que supõe que um determinado governo local disponha de um orçamento de \$100, sendo que o preço relativo do bem público a ser incentivado é de \$1. Assim, a restrição orçamentária inicial corresponderia ao segmento AB. Se, por exemplo, for instituída uma regra que obrigue o governo local a aplicar 15% de suas receitas em um determinado bem público, a restrição seria espelhada pelo trecho DB. Portanto, considerando que \$15 não podem ser utilizados para gasto em bens públicos não incentivados, o governo local não poderá escolher um orçamento que se situe no segmento AD. Com essa obrigatoriedade (vinculação), fica assegurado que o governo subnacional oferte, ao menos, uma quantidade de \$15 do bem incentivado, o que seria adequado para resolver os problemas relativos a externalidades.

Figura 1: Simulação da obrigatoriedade da implementação de uma parcela de gastos em determinado bem público incentivado



Em suma, trata-se de um acordo entre os governos nacional e subnacionais no sentido de que esses se obriguem a realizar uma despesa que, individualmente, não lhes seria vantajosa, mas que, coletivamente, beneficia toda a federação. Dizendo de outro modo, desencorajaria o comportamento *free-rider* já que, de acordo com a teoria econômica, o consumo de um bem público por um indivíduo não exclui a sua demanda por outra pessoa. Como corolário, isso faz com que os agentes não tenham nenhum interesse em revelar a sua real demanda por esse tipo de bem, fazendo com os outros o façam (e paguem pelo bem), estimulando comportamentos "caronas".

Para o economista indiano Andrew Rajkumar (2004, p. 13-16), a vinculação de recursos poderia ser economicamente justificável se atendesse, no caso concreto, a um dos seguintes critérios: Princípio do Benefício (*Benefit Principle*), que está relacionado à alocação de recursos; Princípio do Aumento de Receitas (*Revenue Enhancement Principle*), que contribui para uma geração de receitas mais efetiva; e Princípio da Proteção (*Protection Principle*), que preserva alocações de recursos para itens prioritários.

De acordo com aquele autor, o Princípio do Benefício melhor se adequaria para bens e serviços que, ainda que sejam públicos, tenham características de bens privados. Assim, diferentemente dos bens públicos, os bens privados, na ausência de falhas de mercado, podem ser providos pelo mercado por meio da correlação de forças entre oferta e demanda. Se, por sua vez, o governo provê bens com fortes características privadas, ele deve agir como tal, cobrando diretamente dos usuários pelas quantidades consumidas. Um exemplo que pode ser aplicado nesse caso é a vinculação de taxas de combustíveis para financiar a manutenção de estradas, já que o consumo de serviços rodoviários, assumido como um bem privado, é fortemente associado ao consumo de combustível dos usuários.

Rajkumar (2004, p. 15) ressalta que, para que o Princípio do Benefício funcione adequadamente, algumas condições devem ser perseguidas:

- i) o bem ou serviço deve ter características de bem privado;
- ii) os valores arrecadados devem ser aplicados *um-para-um* no seu objeto ou algo bem próximo disso;
- iii) deve haver uma correspondência direta entre o tributo pago pelo indivíduo e o consumo do bem ou serviço;

Araújo (2003, p. 89), em uma linha de raciocínio convergente com o de Rajkumar, faz uma defesa desse Princípio em casos especiais:

De maneira geral é reconhecido que as vinculações são especialmente recomendáveis quando existe uma contraprestação de serviço (taxa) ou uma correlação positiva entre o consumo do bem tributado o serviço público prestado, como é o caso do imposto sobre combustíveis para conservação de estradas. (...) A tributação conforme o benefício não é apenas interessante pelo aspecto da equidade, mas também do pelo potencial de promover maior aquiescência da coletividade em relação ao pagamento do tributo. A vinculação de receitas para serviços onde é possível a identificação do beneficiário pode ser suplementada com receitas do fundo geral, em casos em que é desejável alcançar objetivos redistributivos. Esta prática permite maior flexibilidade aos administradores, que podem fazer correções marginais nos programas.

O Princípio do Aumento de Receitas baseia-se na sujeição da arrecadação de impostos sobre bens "nocivos" (*sin taxes*), tais como cigarros, jogos e loterias, a atividades "saudáveis" tais como esportes, cultura e educação. Nesses casos, haveria legítimo suporte político para um aumento considerável de receitas e seria plenamente justificável perante a sociedade, tendo em vista os fins a que se destinam. No Brasil, esse Princípio é claramente seguido, por exemplo, pela vinculação de parte do valor arrecadado com as diversas loterias oficiais, cujos recursos são destinados a diversas entidades ligadas ao esporte, educação, cultura, seguridade social e fundo penitenciário nacional².

O Princípio da Proteção está relacionado à garantia de estabilidade de gastos e à adequação de fundos para itens prioritários, sem a volatilidade que é inerente ao processo orçamentário. Para isso, no entanto, algumas condições devem ser satisfeitas, tais como a garantia de que as fontes de receitas devem ser utilizadas nas destinações previstas em lei, que apenas um número limitado de bens prioritários deve ser protegido e a existência de fontes estáveis de receita. É necessário, ainda, que haja um amplo consenso acerca de que atividades ou projetos estejam preservadas contra incertezas do ambiente econômico e político.

Esse Princípio, segundo Rajkumar, também seria justificável com o propósito de assegurar que o governo cumpra suas obrigações para financiar certos itens não discricionários, tais como as contribuições previdenciárias para pagamentos da previdência social.

A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*) também fornece substrato para justificar algum nível de vinculação de receitas a gastos específicos. Em um mundo idealizado, se as decisões fossem tomadas por um planejador exógeno, neutro, seriam observados procedimentos fiscais ótimos. Esse agente seria capaz de identificar o nível de gastos em consonância com o cenário macroeconômico e iria ao encontro das preferências primeiras da sociedade. Nesse cenário, a discricionariedade absoluta seria preferível à adoção de regras. Entretanto, esse administrador ideal de recursos e preferências não existe. Há, na verdade, um conjunto de atores que participam do processo decisório com suas próprias preferências e motivações.

²De acordo com a Caixa Econômica Federal, entre 1999 e 2007, foram repassados aproximadamente R\$15,8 bilhões para as mais diversas entidades oriundas da arrecadação de loterias. Para maiores detalhes, acessar http://www1.caixa.gov.br/loterias/repasses_sociais/valores_repasados.asp

Destarte, em contraposição à teoria tradicional, que entende o governo como uma instituição onisciente e benevolente, a escola do *public choice* assume que o homem público não possui diferenças em relação ao homem privado, ou seja, ambos possuem os mesmos propósitos, são autocentrados e maximizadores de utilidade, sendo que o que os difere são apenas suas restrições.

Assim, na modelagem apresentada por essa teoria, das mesma forma que as falhas de mercado não são corrigidas a custo zero, existem também as falhas de governo que surgem a partir dos interesses pessoais dos burocratas e políticos e de suas ações com vieses específicos para satisfazê-los. Dessa forma, uma vinculação de recursos se inseriria na participação individual na formação das decisões coletivas e, portanto, serviria como um freio ou, talvez, como uma restrição à total independência da autoridade fiscal o que não geraria, necessariamente, ineficiência na estrutura fiscal.

A tese apresentada por Buchanan assume que os agentes políticos buscarão maximizar todas as fontes de receita tanto quanto possível e minimizarão todos os gastos que proporcionem benesses para aqueles que não fazem parte de seus grupos. Assim, ele sugere um modelo que denomina de *Leviatã Restrito*³, que sugere alguns limites constitucionais no sentido de que seja preservado algum sentido entre o que se arrecada e os benefícios públicos. Em outras palavras, essa restrição ao gestor público visa proporcionar mais benefícios a um conjunto maior de indivíduos da sociedade do que aquele abrangido pelos interesses do gestor público. Dessa forma, a estratégia de vincular receitas a alguns programas específicos serviria como um obstáculo contra os excessos do Leviatã. Aquele autor exemplifica essa condicionante ao fato de que, se a autoridade estiver restrita a somente instituir um tributo sobre combustíveis se o produto da arrecadação for direcionada à melhoria do sistema viário, haverá incentivos para que sejam providos serviços viários em níveis eficientes.

³ Infere-se, que esse termo utilizado faz referência à obra "Leviatã" do empirista inglês Thomas Hobbes (1588 – 1679) na qual o Estado seria uma criação do homem, destinada a pôr fim à anarquia e ao caos da comunidade primitiva. O "Leviatã" é um monstro bíblico, muito poderoso, sem medo de nada e com um coração de pedra, motivo por que o autor o compara ao Estado, que é soberano e absoluto.

2.2 Argumentos teóricos contrários à vinculação

Os argumentos que procuram justificar a não adoção de práticas vinculatórias de recursos, ao contrário daqueles que as apóiam, tendem ser mais funcionais, pragmáticos, posto que têm por premissa uma sociedade dinâmica cujas preferências alteram-se constantemente ao longo do tempo.

Em termos de teoria econômica, um nível substantivo de vinculações, que leva a rigidez no orçamento, pode estar associado a problemas de defasagem em políticas de estabilização. Assim, em caso de choques exógenos e inesperados na economia, poderá haver dificuldades na implementação de medidas corretivas, já que os *policymakers* defrontar-se-iam com uma lentidão no processo legislativo e, por isso, não teriam autonomia orçamentária suficiente para dar resposta imediata e adequada que o mercado exige. É o que o renomado economista N. Gregory Mankiw (2004, p. 262) chama de defasagem interna, isto é, o tempo entre um choque na economia e a ação de política em represália a esse efeito.

Outra crítica comum relacionada às vinculações é o seu caráter permanente, já que normalmente não é estipulado um prazo para que cessem no momento da sua instauração. Assim, o ideal é que todas as "amarras" orçamentárias deveriam ser analisadas não só pelo formuladores de política, mas também pelo eleitor. O que ocorre, no entanto, é que elas estão de tal forma interpoladas na estrutura financeira do setor público que qualquer alteração nesse arcabouço torna-se praticamente inviável – e também porque os setores beneficiados, que muitas vezes contam com *lobbies* poderosíssimos, não concordariam em abrir mão de recursos garantidos!

Oliveira, Tacca Júnior e Silva (1996, p. 104), ao tratar desse particular, não só o complementam, como vão além:

Este procedimento [*a vinculação de receitas*] é condenável porque limita a possibilidade de alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando, *a priori*, a possibilidade de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização, permitindo que se obtenha a maior taxa de retorno econômico e social do gasto público. Além disso, a vinculação implica a perpetuação de um dado conjunto de prioridades, negando as alterações na hierarquia dessas prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo. Por outro lado, a vinculação de receitas está eivada pelo preconceito dos decisores que a estabelecem contra os decisores do futuro. A vinculação reflete, portanto, o poder político de determinados setores ou regiões que, temendo a perda de sua influência futura, tratam de garantir a continuidade do fluxo de recursos para os projetos ou atividades de seu interesse.

Silva (2003, p. 3) ressalta que, no universo das posições contrárias às vinculações, oito argumentos merecem atenção especial:

i. distorções nas escolhas públicas: Silva (2003) ratifica o entendimento de Tacca Júnior e Silva (1996) no sentido de que as decisões de gastos não admitem ajustamentos às mudanças de preferências da sociedade pelos agentes responsáveis pelo seu financiamento;

ii. 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. Sobre esse ponto, o economista Gustavo Franco (2000, p. 1) é enfático: *"Parece inofensivo [o automatismo de gastos], mas a prática viria a mostrar que as vinculações resultam em criar suborçamentos, assim enfraquecendo a noção de um Orçamento Geral da União."*

iii. comprometimento do orçamento como política fiscal: a vinculação se apresenta como um instrumento pró-cíclico, disponibilizando recursos para setores específicos nos momentos de êxito do crescimento econômico e reduzindo as disponibilidades dos setores beneficiados, justamente nos momentos de menor nível de atividade produtiva, momento no qual tende a haver um aumento da demanda por determinados serviços públicos, como saúde e educação.

iv. os custos diretos das vinculações: um baixo grau de flexibilidade nas decisões alocativas da arrecadação federal pode gerar custos financeiros adicionais ao Tesouro. Isso ocorre à medida que a necessidade de financiamento de determinados gastos públicos obrigatórios exige a realização de endividamento adicional ou emissão de moeda para que os compromissos governamentais possam ser atendidos. Em alguns casos, esse procedimento se faz necessário ainda que existam recursos financeiros disponíveis no caixa de fundos públicos que contam com recursos vinculados a despesas específicas, uma vez que os recursos vinculados não podem ser utilizados para finalidades diferentes das quais foram criados.

v. 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 PIS e a COFINS.

vi. os efeitos restritivos sobre a poupança pública: ao vincular as disponibilidades financeiras de alguns segmentos da política pública à arrecadação do órgão arrecadador, cria-se uma espécie de gatilho de despesa, fazendo com que a melhoria da eficácia da máquina arrecadadora federal implique, necessariamente, a expansão dos gastos das áreas beneficiadas pela vinculação, o que reduz a possibilidade de formação de poupança pelo governo.

vii. geração do esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo: os segmentos governamentais favorecidos pelas vinculações de receitas, ao não estarem sujeitos a remanejamentos financeiros, têm suas decisões de gasto distanciadas das considerações de ordem macroeconômica, o que gera sobrecarga no ônus a que estão sujeitas as demais áreas da administração pública não beneficiadas por esse tipo de blindagem fiscal.

viii. 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 disponibilidade de recursos financeiros dos programas de governo ao alcance de resultados pelos gestores das políticas públicas. Em outras palavras, não há incentivos para a melhoria da qualidade do gasto público.

O ex-ministro da fazenda Maílson da Nóbrega, em artigo publicado no Estado de São Paulo (2008), faz uma ácida crítica aos sistemas vinculatórios, sintetizando alguns dos pontos abordados anteriormente:

A experiência mostra que a vinculação tem inúmeros defeitos. Do ponto de vista institucional, significa que os legisladores de hoje decidem para sempre sobre determinadas despesas, em desprezo das futuras gerações. No extremo, se todas as receitas fossem vinculadas, o orçamento poderia ser abolido. O passo seguinte poderia ser a abolição do parlamento, pois ele nasceu de questões orçamentárias. A vinculação é uma forma primitiva de definir prioridades. Favorece o desperdício, pois o administrador que tem os recursos garantidos, (sic) é menos exigido para justificar seus gastos e tende a despender toda a arrecadação que lhe é destinada, mesmo sem necessidade. A prioridade deve ser definida na despesa e não na receita. Se a saúde é prioritária, como é o caso, caberia ao Congresso estabelecer anualmente suas dotações, ponderando necessidades e possibilidades. Outras despesas menos prioritárias deveriam ceder lugar à saúde. Na verdade, a vinculação de receitas não é conveniente apenas para o administrador, mas também para deputados e senadores, pois é mais fácil

para eles criar e aumentar tributos vinculados do que fixar prioridades. Não será simples enterrar a equivocada cultura da vinculação. Um bom começo seria fazer o orçamento mandatório, ou seja, cumprir a lei.

O entendimento da complexa situação fiscal no Brasil passa, necessariamente, pela absorção das causas e dos efeitos próprios do conjunto de vinculações que é intrínseca ao arcabouço orçamentário vigente. Como se viu nessa parte, há sólidos argumentos que parecem justificar alguma política nesse sentido; mas existem, da mesma forma, outros que os refutam peremptoriamente. Não se pode negar que há, em alguns fundamentos teóricos expostos, a exigência de um grau de abstração ou talvez de amadurecimento social que nosso País ainda não atingiu. É o caso do princípio da proteção, que só faz sentido se houver uma ampla discussão sobre o que, de fato, está sendo protegido e quais são as primazias nacionais o que, devido aos grandes interesses em jogo e, claro, da multiplicidade de prioridades, se torna um debate difícil e, porque não dizer, infrutífero.

Mas, em contraposição a essa contenda, é lícito perguntar: até que ponto os formuladores de política estão maduros o suficiente - e blindados de tendências de qualquer natureza – para satisfazer o bem-estar geral da sociedade com total liberdade de alocação de recursos públicos? Bem, seguramente a resposta a esse debate está em uma posição intermediária entre os dois argumentos, já que é possível imaginar vinculações que se ajustem perfeitamente aos princípios teóricos, sejam tecnicamente apropriadas e, ainda assim, totalmente indefensáveis. Nesse sentido, qualquer excesso no tocante às vinculações, sua velocidade de proliferação e sua perpetuidade devem ser revistos, mas não se deve esquecer que, em casos específicos, determinadas particularidades e setores especiais devem estar devidamente protegidos dos humores sazonais que são inerentes ao processo político-econômico.

3 MECANISMOS DE DESVINCULAÇÃO

A vinculação de receitas a gastos específicos não é nova no Brasil. Nos anos anteriores à Constituição de 1988 já era possível identificar esse fato como reflexo do cenário político-econômico vigente. Entretanto, a presença de uma forte tendência desde o final da década de oitenta em direção a um recrudescimento desse fenômeno, cuja consequência direta é a rigidez orçamentária, deu origem a uma iniciativa governamental no sentido de buscar mecanismos constitucionais para desafetar o produto da arrecadação de impostos e contribuições.

Esse procedimento, além de engessar o campo de atuação do gestor público, implica a perpetuação de um conjunto de prioridades passadas e que, em contradição ao natural processo de evolução inerente a qualquer sociedade, cria sérias barreiras para que essas preferências sejam revistas periodicamente.

Assim, para permitir o gerenciamento da situação fiscal, o Governo tem recorrido a instrumentos provisórios – mas que continuaram se perpetuando ao longo do tempo – que permitem abrandar essa camisa-de-força a que historicamente tem sido submetido, permitindo o financiamento tanto de despesas incompressíveis como de investimentos estratégicos oriundos da política governamental.

3.1 O Fundo Social de Emergência

A concepção do Fundo Social de Emergência - FSE foi parte integrante de um conjunto de medidas elaboradas com o intuito de conter o desequilíbrio fiscal que se agravava a cada ano, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988. O intuito do Governo era implementar um mecanismo que auxiliasse no combate à inflação até que aquele conjunto de medidas fosse aprovado pelo Congresso Nacional.

Entretanto, diante de um cenário político conturbado e da falta de consenso sobre modelos e prioridades a serem seguidos, aquelas medidas – até hoje tão necessárias – foram relegadas a segundo plano, embora o Fundo Social de

Emergência e seus sucedâneos tenham sido aprovados sem grandes dificuldades sempre que foram submetidos ao Parlamento.

Na verdade, existiam várias frentes a serem atacadas para atingir a desejada estabilidade fiscal – reformas tributária, administrativa, monetária e previdenciária, modernização da economia. Nesse cenário, o Fundo iria atuar frente ao irrealismo orçamentário e ao déficit potencial⁴ (mas que, na prática, já era real) que corroía as contas públicas. Oliveira, Tacca Júnior e Silva (1996, p. 109) lembram que, embora a maior parte dos recursos do FSE tenha sido destinada aos setores sociais, o Fundo foi, na verdade, constituído com o objetivo de saneamento da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica.

No cenário inflacionário da época⁵, os déficits potenciais eram dissimulados por causa de duas medidas simples, porém eficazes sob o ponto de vista do gestor público: o contingenciamento e a postergação das liberações financeiras por parte do Tesouro Nacional, que corroíam o valor real das dotações orçamentárias. O Ministro da Fazenda à época, Fernando Henrique Cardoso, não só deixa evidente essa realidade, como vai além, na Exposição de Motivos que detalhava o Programa de Estabilização encaminhado ao Presidente Itamar Franco (1993, p. 7):

18. Pior ainda: mesmo nos anos em que se adotou o contingenciamento, ele não foi suficiente para resolver o desequilíbrio. A saída então adotada tem sido vedar a emissão de títulos para a cobertura de gastos correntes. Com isso, a repressão fiscal – ou seja, o adiamento de despesas e sua conseqüente corrosão pela inflação – torna-se o único instrumento de ajuste das contas da União.

19. Formou-se, assim, ao longo do tempo, uma sociedade espúria entre a Administração Pública, em todos os níveis e instâncias, e o processo inflacionário.

Fica claro, assim, que, além do contingenciamento e do adiamento das liberações de recursos, o Governo utilizava-se da emissão de títulos para financiar gastos correntes. Não é preciso ser experto em finanças públicas para presumir as graves conseqüências desse ciclo, qual sejam, o usufruto dos efeitos nocivos da

⁴ O conceito de déficit potencial corresponde à definição de *core deficit*, que é a diferença entre o nível permanente de gastos e o nível permanente de receitas com vistas a estabelecer as causas estruturais do déficit público. Em outros termos, traz implícita a noção de quais seriam os níveis isentos de artificialismos de receita e de despesa para um ajuste real das contas públicas.

⁵ A inflação mensal média do ano de 1993 foi de 31,14%, o que corresponde a um patamar anualizado de aproximadamente 2.500%.

inflação e o aumento da dívida pública para financiar orçamentos fictícios. Obviamente, essa situação não seria sustentável por muito tempo e seus efeitos seriam devastadores. O próprio Ministro da Fazenda estimou, na mesma Exposição de Motivos, que, no projeto de lei orçamentária enviado ao Congresso Nacional para o ano de 1994, o déficit que deveria ser financiado com recursos inflacionários era de aproximadamente 22 bilhões de dólares.

Diante dessa realidade, a fim de corrigir o rumo da economia com vistas à estabilidade fiscal, além das já mencionadas reformas estruturantes, outra medida se fazia necessária: o combate ao fenômeno da rigidez orçamentária, que se agravava desde a promulgação da Constituição de 1988.

Naquele momento, os dois fatores que eram identificados como responsáveis pelo crescimento da inflexibilidade no orçamento eram as transferências a Estados e Municípios, que haviam passado de 11,8% das receitas da União em 1983 para 18,8% em 1992, e as despesas com a seguridade social, que saltaram de 34,8% em 1988 para 48,1% quatro anos depois considerando aquele mesmo universo de receitas, o que correspondia a um salto de 2,5% para 4,5% do PIB⁶. A consequência direta dessa realidade foi uma redução da “margem de manobra” do governo frente aos recursos a sua disposição (algo em torno de 40% dos recursos orçamentários no início dos anos oitenta para 20% no início da década seguinte). Nesse sentido, conclui o Ministro da Fazenda na EM n.º 395/1993: *“do total da receita arrecadada, o Executivo só decide hoje a destinação de uma quinta parte.”*

Por causa dessa esterilização orçamentária, surgiu a idéia de se criar um mecanismo para flexibilizar a alocação dos recursos à disposição do Executivo para os anos de 1994 e 1995. Dava-se início à criação do Fundo Social de Emergência, cujo objetivo primordial era equacionar o financiamento dos principais programas sociais que teriam que ser financiados, inevitavelmente, por fontes inflacionárias.

Sob o ponto de vista político, além dos fortes e compreensivos apelos econômico-fiscais favoráveis à sua criação, o Fundo pôde ser criado por um

⁶ Além desse vertiginoso crescimento, o Governo estava preocupado com uma tendência real de déficits futuros (e que, como é notório, acabou se confirmando ao longo dos anos), tendo em vista que o Tesouro era obrigado a cobrir todas e quaisquer insuficiências de recursos pela Lei de Custeio da Previdência (Lei 8.212, de 24 de julho de 1991), o que desestimulava o controle da despesa no orçamento da seguridade social.

mecanismo de revisão constitucional previsto pelo legislador originário que previa uma revisão da Carta Magna por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em sessão unicameral⁷ - e não qualificada, cujo quorum é de 3/5 em ambas as Casas - após cinco anos da sua promulgação, o que tornou a sua aprovação sem grandes dificuldades. Assim, a Emenda Constitucional de Revisão nº1, de 1º de março de 1994, incluiu três artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando, na prática, o Fundo Social de Emergência. O art. 71 dispunha sobre os objetivos do Fundo:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.”

No dispositivo seguinte, constam as receitas que integrariam o FSE:

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 419 e pelas Leis n.ºs 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1.º do art. 22 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica.

⁷ Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O Fundo Social de Emergência influenciou diretamente no mecanismo de repartição de receitas entre União, Estados e Municípios⁸. Com isso, criou uma atmosfera nada amistosa entre os entes federativos, fato que deu origem a problemas políticos para o Governo, inviabilizando totalmente a possibilidade de se levar adiante as propaladas reformas estruturais que compunham o arcabouço do Plano de Estabilização do qual o Fundo era parte integrante. Apesar disso, flexibilizou parcela importante de recursos públicos que, conforme asseveram Oliveira, Tacca Júnior e Silva (1996, p. 110), saltaram de uma proporção de 2,8% do PIB em 1992 para 5,7% em 1994. Esse desempenho fez com que houvesse fundamento para colocar em discussão – até porque o volume de despesas obrigatórias crescia abruptamente – um mecanismo sucedâneo do Fundo Social de Emergência.

3.2 O Fundo de Estabilização Fiscal

Diante da maior maleabilidade fiscal proporcionada pelo FSE e ainda com esperanças de ver o conjunto de reformas estruturais aprovadas, o Governo propôs ao Congresso a aprovação de um mecanismo semelhante, com a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal. A idéia era aprová-lo por um período de quatro anos, entre 1996 e 2000. Entretanto, o Governo não fez valer, naquele momento, a sua força política e, por meio da Emenda Constitucional n.º 10, de 4 de março de 1996, o FEF passou a vigorar por apenas dezoito meses, isto é, de 1º de janeiro de 1996 até 30 de junho de 1997.

Como nesse período o cenário político pouco se alterou, o Governo viu-se obrigado a propor novamente a prorrogação do Fundo até o final de 1999, pois, conforme argumentavam os Ministros da Fazenda e do Planejamento na Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República (1997, p. 2), persistia “*o quadro de restrições que exigiu a criação do Fundo Social de*

⁸ O Governo alegava que as perdas nas transferências obrigatórias seriam compensadas como consequência do “*enorme esforço no combate à sonegação que a Receita vem promovendo com significativo sucesso, bem como da arrecadação do IPMF e da Cofins*” (EM395/93). Obviamente, esses argumentos continham baixo poder de persuasão e geraram uma animosidade explícita entre a União e os entes federativos.

Emergência como única forma de avançar no processo de estabilização enquanto não se aprovassem as emendas constitucionais referidas [reforma da previdência, da administração pública, além de outras, relativas à ordem econômica].”

As fontes do Fundo de Estabilização Fiscal, de acordo com a sua prorrogação por meio da Emenda Constitucional nº17, de 22 de novembro de 1997, eram as seguintes, na forma condensada pela Secretaria de Orçamento Federal (2003, p. 15):

- o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações⁹;
- até 5,6% do produto da arrecadação do Imposto de Renda, líquida da parcela de que trata o item anterior¹⁰;
- arrecadação adicional da Contribuição Social sobre o Lucro das instituições financeiras, decorrente da elevação das alíquotas¹¹ [excetuadas as parcelas acima];
- 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos, ou a serem criados¹²;
- arrecadação do PIS devido pelas instituições financeiras¹³.

No entanto, a insatisfação dos Estados e Municípios com um menor repasse de recursos perdurava. Não há dúvida de que o estabelecimento de um prazo menor para a criação do FEF pela EC n.º 10/1996 foi uma reação clara a isso. A queixa dos entes subnacionais era de que, apesar do FEF poupar em grande parte os Fundos de Participação (apenas uma pequena parte era retida), uma parcela do Imposto de Renda ia diretamente para o Fundo antes de se proceder ao cálculo dos repasses previstos na Constituição, o que diminuía sensivelmente os valores transferidos.

Como resposta a essa insatisfação dos prefeitos, foi incluído na EC n.º 17/97, um dispositivo que obrigava a União a repassar, gradualmente, parcelas crescentes do montante correspondente à arrecadação do Imposto de Renda líquida da arrecadação do IR incidente na fonte sobre pagamentos efetuados:

⁹ art. 72, I, ADCT.

¹⁰ art. 72, II e § 5º, ADCT.

¹¹ art. 72, III, ADCT.

¹² art. 72, IV, ADCT.

¹³ art. 72, V, ADCT.

Art. 3º. A União repassará aos Municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza, tal como considerado na constituição dos fundos de que trata o art. 159, I, da Constituição, excluída a parcela referida no art. 72, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os seguintes percentuais:

I - um inteiro e cinqüenta e seis centésimos por cento, no período de 01/07/1997 a 31/12/1997;

II - um inteiro e oitocentos e setenta e cinco milésimos por cento, no período de 01/01/1998 a 31/12/1998;

III - dois inteiros e cinco décimos por cento, no período de 01/01/1999 a 31/12/1999.

Parágrafo único. O repasse dos recursos de que trata este artigo obedecerá à mesma periodicidade e aos mesmos critérios de repartição e normas adotadas no Fundo de Participação dos Municípios, observado o disposto no art. 160 da Constituição.

No que diz respeito aos efeitos do FEF sob a ótica do Poder Executivo, ressalta a Secretaria de Orçamento Federal (2003, p. 16):

Estima-se que o ganho efetivo para o Governo Federal foi de cerca de R\$7 bilhões/ano, entre 1996 e 1999. Deste valor, algo em torno de R\$ 2,7 bilhões/ano refere-se ao ganho relativo à retenção de recursos originalmente destinados a entes subnacionais, por conta principalmente das transferências aos fundos de participação. Os R\$4,3 bilhões/ano restantes, por sua vez, dizem respeito ao efeito desvinculação líquido, desconsiderando as receitas alocadas ao FEF que já eram livres antes da sua existência. (...) Nesses exercícios, tal montante de recursos atingiu pouco mais de R\$ 50 bilhões/ano, sendo a desvinculação efetiva anteriormente mencionada responsável por cerca de 8,6% deste valor.

3.3 Desvinculação das Receitas da União

Com o término da vigência do Fundo de Estabilização Fiscal em 1999, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 27, de 21 de março de 2000, instituindo um mecanismo semelhante, com o nome de Desvinculação das Receitas da União – DRU por um período de 4 anos (até dezembro de 2003). A diferença primordial entre esse instrumento e seus predecessores é que foram preservadas as principais transferências aos Estados e Municípios, fato que apaziguou sobremaneira as resistências no Congresso.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, conhecida como mini-reforma tributária, prorrogou a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2007. Dessa vez, foram incluídas as receitas oriundas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide Combustíveis entre aquelas sujeitas à desvinculação, o que consistia em inovação em relação à EC 27/2000:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Essa medida, no entanto, causou um mal estar entre governadores e prefeitos pois, no conjunto dessa reforma tributária, havia um dispositivo que repartia 25% da arrecadação com a Cide-Combustíveis com os Estados e Municípios¹⁴, mas que, por causa da DRU, aquele percentual não era efetivamente atingido. Isso significava, em outras palavras, uma perda efetiva ou, pelo menos, um ganho menor que havia sido inicialmente estimado. Essa privação de recursos foi contornada com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 44, de 30 de junho de 2004, que aumentou a participação dos entes subnacionais naquela Contribuição de 25% para 29% do total arrecadado.

O arcabouço legal da DRU atualmente em vigor é a Emenda Constitucional n.º 56, de 20 de dezembro de 2007, que refletiu os mesmos termos do dispositivo anterior.

Se, em 1993, o governo já se queixava por ter controle de apenas uma quinta parte do volume total arrecadado, o quadro atual, uma década e meia depois, é ainda mais preocupante, devido às características da estrutura orçamentária e fiscal brasileira, baseada na coexistência de um volume elevado de despesas obrigatórias - a exemplo das despesas com pessoal e benefícios previdenciários – aliadas a um sistema que vincula parcela expressiva das receitas a finalidades específicas. Atualmente, o Governo tem margem para atuar livremente sobre uma pequena parcela pois, conforme ressaltam Lima & Miranda (2006. p.1), 92% dos recursos do orçamento da União estão comprometidos com despesas rígidas ou de realização obrigatória.

¹⁴ Art. 159,III e § 4º da CF.

Nesse sentido, a dependência do gestor público em relação aos mecanismos de desvinculação, particularmente a DRU, fica evidente na Mensagem Presidencial encaminhada pelo Governo ao Congresso Nacional por ocasião do projeto de lei orçamentária de 2007 (p. 30):

Quanto ao segundo desafio da Política Fiscal, de redução do grau de vinculação das receitas orçamentárias, tem-se que 80% das receitas sofrem algum tipo de vinculação. Neste contexto, a Desvinculação de Receita da União (DRU) tem sido imprescindível como instrumento de racionalização da gestão orçamentária, respondendo, nos últimos anos, por cerca de 58% do total dos recursos livres da União. A DRU tem permitido à administração pública estabelecer prioridades e alocar recursos para o seu atendimento.

Embora não se discuta a importância da DRU para uma melhor gestão da política fiscal, ela não proporciona uma flexibilização correspondente aos 20% dos recursos “liberados” conforme poder-se-ia depreender da leitura do Texto Constitucional. Isso se deve, basicamente, a duas razões distintas: primeiro, porque uma parcela dos recursos que são atingidos pelo mecanismo já é de livre alocação¹⁵; segundo, porque uma parte que é desvinculada do orçamento da seguridade social retorna para financiá-lo devido à magnitude do seu déficit. É como se existisse uma vinculação após a desvinculação dos recursos.

¹⁵ No jargão orçamentário, é conhecida como Fonte 100.

4 A INFLUÊNCIA DE GRUPOS DE INTERESSES COMO FONTE GERADORA DE RIGIDEZ NO ORÇAMENTO

O processo orçamentário pode ser visto, em sentido lato, como um jogo de forças onde participam os mais diferentes atores – presidente da República, parlamentares, ministros, burocratas e um grande número de grupos de pressão -, todos tentando incluir, manter ou expandir sua parcela de interesses oriundos de verbas orçamentárias.

Um grupo de interesses pode ser entendido como um conjunto de indivíduos, empresas, associações, com um ou mais objetivos em comum, que se unem para exercer influência sobre o governo (incluindo-se o parlamento) na aprovação ou manutenção de leis ou quaisquer outras vantagens que se amoldem aos seus objetivos. Nesse sentido, as conquistas se dão pela capacidade de alguns grupos serem mais fortes politicamente que outros com fins contrários ou com sub-representação no governo de modo que seus discursos "ideológicos" pareçam reivindicações de interesse público.

Daí que se pode concluir que nesse arcabouço de interesses não há agente neutro. Cada qual tem seu objetivo. Essa é a linha apregoada pela Teoria da Escolha Pública (*public choice*) – cujos pressupostos são o comportamento racional e o interesse próprio, ambos considerados motivadores das preferências individuais de governantes e eleitores - e que difere da política tradicional do *welfare state*, segundo a qual o governo é visto como uma instituição benevolente e onisciente que determina bens, serviços, impostos com o escopo de proporcionar a maior satisfação possível à sociedade.

Mas, no mundo real, não é isso que acontece. Os políticos estão mais interessados em viabilizar ações que beneficiem grupos de interesses privados e, por via de consequência, a si mesmos. Para tanto, realizam complexas negociações no universo de parlamento – com seus pares – ou fora dele, a fim de cooperar com aqueles grupos. Assim, resta que as escolhas coletivas em ambientes democráticos são o resultado de um embate de preferências individuais regulado por regras e procedimentos que determinam a relação entre os participantes de forma a chegar a um resultado que é materializado na decisão coletiva.

Para Schick (2000, p. 78), o orçamento é uma seara de constantes conflitos e esses são uma variável inerente a todo esse processo que se repete anualmente. O autor reporta-se à realidade americana, mas que pode, seguramente, ser adaptada ao cenário brasileiro, a saber:

Elaborar o orçamento é uma tarefa extremamente complexa. Requer a participação ativa do presidente, de assessores-chave, de vários membros do Congresso e envolve o esforço de milhares de funcionários dos poderes Executivo e Legislativo e, também, a atenção de diversos grupos de interesse. Consiste em milhares de decisões, pequenas e grandes, regras e procedimentos complicados e debates sobre a composição e o montante da receita e de gastos públicos. O processo geralmente é tenso e controverso, pois há muito em jogo e diversas instituições e interesses são afetados quando as decisões orçamentárias são tomadas. (...) O governo é a maior fonte de renda de lares americanos e é o maior investidor em capital físico e humano. A administração da dívida faz do governo federal o maior participante do mercado de capitais. (...) Ele financia programas e organismos federais e é uma forma vital de estabelecer e perseguir prioridades nacionais. (...) O orçamento indica, ainda, para aliados e adversários, qual o papel dos Estados Unidos no mundo e é um instrumento-chave de direcionamento da política econômica e de estabilização de renda das famílias. Estando tudo isso em jogo, não é de se estranhar que a elaboração orçamentária seja, freqüentemente, um processo difícil e conflitante. (...) A elaboração do orçamento envolve uma disputa por dinheiro e pelas coisas que o dinheiro é capaz de comprar.

Nesse jogo de forças que permeia o universo orçamentário, há terreno fértil para a atuação de grupos de interesses, cuja atuação pode explicar, pelo menos em parte, o crescimento de despesas do governo federal. Eles atuam para preservar e, sempre que possível, para reservar maiores fatias do orçamento para determinados setores da sociedade. Há grupos que procuram, por exemplo, obter mais recursos para o transporte nacional, segurança, saúde e, também, para obter aumentos efetivos para setores específicos do funcionalismo federal.

Para obter sucesso nessas negociações, atuam diretamente no Congresso Nacional, “cooptando” parlamentares a fim de convencê-los da nobreza de seus propósitos. Não se pode desprezar, naturalmente, que, nas negociações para a aprovação de projetos de lei que visem beneficiar esses setores, sejam utilizadas práticas que a teoria econômica denomina de *logrolling*. Borsani (2004, p. 111) define assim esse conceito:

É um mecanismo propício para superar as limitações da regra da maioria explicitadas no paradoxo do voto e para encontrar soluções à dificuldade de obter decisões ótimas em âmbitos coletivos, na presença de preferências individuais com diferente intensidade.

Dizendo de outro modo, *logrolling* é a negociação de votos no âmbito parlamentar para garantir a aprovação de matérias em função da escala de preferências dos legisladores. Segundo Araújo (2003, p. 48), essa prática pode-se dar no interior dos partidos, quando esses são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidária, e fora deles, quando as agremiações são fracas e seus membros indisciplinados, o que leva a atividades de *logrolling* a serem mais intensas e, muitas vezes, pouco criteriosa. O caso brasileiro possivelmente enquadra-se na segunda opção, especialmente em razão da estrutura político-partidária em vigor.

Para uma melhor compreensão sobre como funciona o processo de intercâmbio de votos em nível teórico, Borsani (2004, p. 111-112), apresenta um modelo simplificado em que supõe a existência de somente três legisladores com as respectivas expectativas de retorno pela aprovação por maioria simples de dois projetos em termos de preferências por cada um deles. Veja-se o quadro abaixo:

Tabela 1: Processo Teórico de intercâmbio de votos

| Legislador | Projetos | |
|------------|----------|----|
| | A | B |
| 1 | 5 | -3 |
| 2 | -3 | 5 |
| 3 | -3 | -3 |

Fonte: Borsani, 2004 (adaptado).

Conforme se depreende do exemplo apresentado, se cada um dos legisladores votarem conforme a sua preferência individual, nenhum dos projetos será aprovado. Ficam criados, automaticamente, incentivos para que haja um acordo entre os legisladores 1 e 2 de maneira que negociem seus votos (*logrolling*) a fim de que os projetos A e B sejam aprovados.

Nesse exemplo, o retorno de bem-estar social ou *payoff* (há a suposição de que as escolhas dos parlamentares representam as opções dos eleitores) é negativo em cada projeto (-1) e, por isso, conclui-se que há uma perda social pela aprovação das duas medidas. Portanto, pode-se afirmar que o *logrolling* teve, nesse caso, um saldo social negativo¹⁶.

¹⁶ Naturalmente, o retorno esperado poderia ser positivo se o retorno esperado para cada projeto fosse alterado de (-3) por (-1). Assim, o processo de *logrolling* também seria útil para aprovar os dois projetos, mas haveria, em contraposição ao outro exemplo, um ganho social.

Dessa forma, com base nessa teoria, é creditado o “índice de sucesso” aos grupos que têm as suas demandas fortemente consideradas - e muitas vezes aprovadas frente a outros pleitos que a sociedade certamente julgaria mais importantes -, mesmo sem ter, por vezes, maioria parlamentar para aprovar matérias relevantes. Abre-se espaço, assim, para que as minorias encontrem espaço para negociarem seus projetos.

Borsani (2004, p. 113) dá dois exemplos de grupos que obtiveram sucesso em suas reivindicações em dois casos distintos em um passado recente. Primeiro, o caso da aprovação do subteto dos desembargadores no âmbito da reforma da previdência em 90,25% da remuneração percebida pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, quando a idéia que chegou a ser levada à votação na Câmara dos Deputados era de 85,5% daquele patamar¹⁷. Outro caso evidente de *logrolling* foi a aprovação da contribuição dos inativos que, apesar do caráter controverso e da impopularidade, contou com o apoio a de governadores e prefeitos¹⁸ em troca do aumento de 25% para 29% na participação dos estados e municípios nas receitas decorrentes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide no bojo da chamada mini-reforma tributária¹⁹.

São comuns, como já foi dito, aumentos salariais a setores particulares do funcionalismo e que detêm grande poder de pressão, cujo impacto financeiro se reflete diretamente no volume de gastos rígidos da União. Trata-se de grupos fortes, bem articulados e, muitas vezes, representados por verdadeiras bancadas dentro do Parlamento e que, apesar de passarem uma imagem oposta à sociedade, não têm encontrado barreiras intransponíveis para terem seus pleitos salariais atendidos. O mais recente exemplo foi a edição da Medida Provisória n.º440, de 29 de agosto de 2008, que proporcionou significativos aumentos nas remunerações de algumas carreiras do setor público, como a Receita Federal, o chamado Ciclo de Gestão (servidores da carreira de finanças e controle, gestores públicos, Banco Central e Analistas de Comércio Exterior), diplomatas, carreiras jurídicas, dentre outras. Chama atenção o fato de que alguns dos agraciados já haviam tido ganhos salariais

¹⁷ Art. 37, Inciso XI da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º41, de 19 de dezembro de 2003.

¹⁸ Art. 40, §18 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º41, de 19 de dezembro de 2003.

¹⁹ Emenda Constitucional n.º 44, de 30 de junho de 2004.

nada desprezíveis no decorrer de 2006 e, como parte daquela negociação, tiveram a última parte dos aumentos incorporados aos contracheques em dezembro de 2007.

De acordo com a Exposição de Motivos EM n.º 00158/2008/MP que acompanha a mencionada Medida Provisória, a reestruturação da composição remuneratória das carreiras abrange um conjunto de, aproximadamente, 91 mil servidores civis (sendo metade deles ativos), com um custo de implementação de R\$1,9 bilhão em 2008, R\$4,7 bilhões em 2009, R\$6,6 bilhões em 2010 e R\$7,2 bilhões em 2011. Como se vê, um impacto financeiro superior a R\$20 bilhões na estrutura da folha de pagamento de pessoal da União será atingido daqui a alguns anos. Sem dúvida, trata-se de mais um ingrediente para tornar as despesas do setor público ainda mais rígidas, já que a rubrica "pessoal", além de incompressível, possui tendência quase sempre crescente. A propósito, um maior detalhamento e o papel que esse grupo de despesas exerce para reduzir a maleabilidade do gestor público universo orçamentário poderá ser visto em capítulo posterior deste trabalho.

4.1 A atuação da bancada da saúde no âmbito da regulamentação da EC 29/2000

O setor de saúde pública reúne dois dos ingredientes mais propícios à atuação efetiva de grupos de interesse: recebe uma grande quantidade de recursos oriundos das três esferas de governo e é uma área extremamente sensível do ponto de vista político, já que a população consegue apreciar, pessoalmente, os resultados de uma melhor ou pior gestão do setor, o que, seguramente, se reflete na avaliação de qualquer governante.

Naturalmente, esse jogo de interesses e forças sempre existiu. Entretanto, esse embate tem se tornado mais evidente e, não raro, emergido das sombras das negociatas e dos acordos e vindo à tona por ocasião da implantação de regras que proporcionem o financiamento estável de recursos ao setor, aliadas dos humores dos governantes de ocasião. Afinal, afirma-se, com frequência, que saúde pública é política de Estado e não de governo.

Tudo o que se tem debatido acerca do tema nos últimos tempos diz respeito, basicamente, à regulamentação prevista nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 198 da Constituição Federal:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Antes de entrar no debate sobre as questões relativas à regulamentação, convém discorrer sobre a dinâmica inerente ao setor de saúde pública após a Constituição de 1988.

O processo de unificação das ações e serviços públicos de saúde como programa de acesso universal foi consagrado na Constituição Federal de 1988 quando a saúde, previdência e assistência social passaram a compor o campo da proteção social no Brasil, o que justificou o adjetivo de *cidadã* à Carta Magna.

Entretanto, devido a esse caráter de universalidade, o sistema de saúde brasileiro tem apresentado, desde então, dificuldades para garantir recursos estáveis e suficientes para o seu financiamento. De início, o constituinte previu que

30% dos recursos do orçamento da seguridade social fossem destinados ao setor de saúde, até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias²⁰. Porém, diante de um quadro de agravamento do quadro a previdência social e da impossibilidade de se transferir o estipulado nas LDO, a saída foi estabelecer um imposto sobre movimentação financeira (que posteriormente transformou-se em contribuição para evitar a repartição com os Estados) para financiar o setor de saúde.

Mesmo com a implantação desse tributo, a almejada fonte segura e suficiente de dinheiro não foi alcançada durante toda a década de noventa. Isso porque, além de ser uma área cujas despesas comportam-se em trajetória crescente (em razão de novas tecnologias e procedimentos, pesquisas com novas drogas, ampliação de atendimentos, etc.) , a nova origem de recursos veio acompanhada da substituição de outras fontes, tais quais a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social- Cofins. Além disso, em 1999, quando houve majoração da alíquota da CPMF, ela deixou de ser fonte exclusiva da Saúde, passando a financiar a Previdência e, a partir de 2001, o Fundo de Combate à Pobreza.

Ganhava musculatura, assim, o debate sobre a instituição definitiva de uma blindagem efetiva dos recursos destinados à saúde. Dessas discussões surgem as bases que originaram a Emenda Constitucional n.º 29, de 22 de março de 2000, que estabeleceu a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde para todos os níveis de governo.

Nesse sentido, até que o referido dispositivo fosse regulamentado por lei complementar – e que deverá prever uma reavaliação a cada cinco anos -, estabeleceu-se que, até o ano de 2004, estados e municípios estariam a aplicar, no mínimo, 12% e 15%, respectivamente, de suas receitas correntes em ações e serviços públicos de saúde. A regra para a União foi diferente: utilizou-se a despesa empenhada no ano de 1999, acrescida de 5%, como base para os pisos futuros, devendo, a cada exercício, o valor apurado no ano anterior ser acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto²¹.

²⁰ Art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²¹ Art. 77 do ADCT

Como era esperado, o movimento em torno da defesa à EC 29/2000 articulou atores políticos e as mais diversas entidades e estimulou a discussão em torno dos pontos polêmicos da proposta, como as alternativas de base de cálculo para a vinculação e o próprio conceito de despesas em saúde.

Apesar de o mandamento constitucional parecer suficientemente claro em torno da metodologia a ser utilizada para a base de cálculo dos recursos, houve divergências quanto à sua aplicação, o que, dependendo do critério utilizado, acarretaria uma substancial diferença no repasse de recursos. Por óbvio, criou-se mais um ingrediente para que governo, parlamentares e todos os setores interessados se articulassem no sentido de que fosse utilizado um ou outro regramento.

O Poder Executivo adotou um critério que se denominou de “base fixa”, ou seja, o montante a ser destinado em serviços e ações de saúde, até a edição da lei complementar, consistiria na aplicação do crescimento nominal da economia sobre o piso do ano anterior. Desse modo, injetar-se-iam menos recursos no setor, pois tomar-se-ia como base não as despesas realizadas (empenhadas) no exercício anterior, mas tão-somente o valor mínimo a ser aplicado, de tal forma que os gastos de um exercício não impactariam nos pisos futuros.

O outro mecanismo que ora era fruto de discussão não só entre governo e oposição, mas entre aquele e as entidades ligadas à saúde, denominava-se “base móvel”. Por esse método, a variação nominal do PIB deveria ser aplicada sobre o montante efetivamente empenhado no ano anterior. Aliás, após consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados ao Tribunal de Contas da União, a Corte fixou o entendimento de que os valores aplicados em serviços e ações de saúde deveriam obedecer a esse critério²².

A diferença entre uma e outra metodologia é de aproximadamente R\$11,4 bilhões entre 1999 e 2006, o que não só legitima, como também explica, a ação incisiva de grupos de interesse nessa questão. A tabela a seguir detalha os valores a cada ano:

²² Decisão n.º 143/2002-TCU – Plenário – de 6 de março de 2002.

TABELA 2 - Piso para Aplicação em Ações e Serviços de Saúde pelos Critérios Base Fixa e Móvel (União)

R\$ milhões

| Ano | PIB | | Ações e Serviços de Saúde | | | Diferença entre as Bases (C - D) |
|------|----------------------|---|---------------------------|----------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | Nominal ¹ | Variação Anual (B)=A _{t-1} /A _{t-2} | Base Fixa (C) | Base Móvel (D) | Empenhos Liquidados ² | |
| 1999 | 973.846,0 | - | 18.353,0 | - | | |
| 2000 | 1.101.255,1 | - | 19.270,0 | 20.351,5 | 20.351,5 | -1.081,5 |
| 2001 | 1.198.736,2 | 13,08% | 21.791,8 | 23.014,1 | 22.474,1 | -1.222,3 |
| 2002 | 1.346.027,6 | 8,85% | 23.720,8 | 25.051,3 | 24.736,8 | -1.330,5 |
| 2003 | 1.556.182,1 | 12,29% | 26.635,4 | 28.129,4 | 27.179,5 | -1.494,0 |
| 2004 | 1.766.621,0 | 15,61% | 30.793,9 | 32.521,2 | 32.701,2 | -1.727,3 |
| 2005 | 1.937.598,3 | 13,52% | 34.958,1 | 37.123,4 | 36.491,2 | -2.165,3 |
| 2006 | 2.088.235,5 | 9,68% | 38.341,5 | 40.716,2 | 40.746,2 | -2.374,7 |
| | | | | | | -11.395,6 |

1) Fonte Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Metodologia de cálculo utilizada até 2006)

2) Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (NT 08/2007)

3) Adaptado pelo autor.

Outra questão bastante pertinente e controversa diz respeito à definição do que seriam, de fato, ações e serviços públicos de saúde. Devido à natural amplitude que tais conceitos podem abranger, há interesses no sentido de torná-lo o mais amplo possível (atenderia, assim, ao governo) e algo mais restrito, o que iria ao encontro dos grupos que militam na área da saúde, já que, em tese, haveria mais recursos garantidos para serem aplicados em menos ações governamentais.

Como a Constituição silenciou a respeito desse assunto, a definição utilizada pelo Poder Executivo tem sido aquela estipulada no texto das leis de diretrizes orçamentárias, segundo a qual aquelas ações e serviços públicos de saúde abrangeriam a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Bittencourt (2007, p. 5) critica a adoção desse critério:

Vê-se, pois, que a definição em vigor não obedece à lógica da classificação funcional ou programática, mas tão-só a institucional, ou seja, não leva em conta o objeto, a natureza do gasto, mas o órgão executor da ação. Dessa forma, basta que a despesa seja da programação do Ministério da Saúde para que, em tese, integre o referido piso de aplicação.

Nesse sentido, segundo o autor, diante dessa precariedade conceitual, têm sido consideradas despesas que não representam, de fato, gastos com saúde, mas cujas rubricas foram transferidas de outras Pastas para o Ministério da Saúde, tais como bolsa-família (cerca de R\$3,3 bilhões entre 2003 e 2005) e saneamento com municípios com mais de 30 mil habitantes (R\$602,1 milhões entre 2004 e 2006).

Diante de tais disparidades conceituais e, claro, o evidente interesse dos mais variados grupos que têm interesse na área de saúde, não havia mais sentido em não postergar as discussões sobre a regulamentação da EC 29/2000, a fim de que não restassem dúvidas sobre o montante que deve ser aquinhado ao setor e, ainda, para que sejam definidos, de forma objetiva, o que seriam ações e serviços públicos de saúde.

Várias propostas de regulamentação da EC 29/2000 tramitam no Congresso Nacional, sendo que as duas que se encontram em estágio mais avançado, quando da realização deste estudo, são o Projeto de Lei Complementar n.º 01/2003 (PLP 01/2003), de autoria do deputado Roberto Gouveia (PT/SP) e Projeto de Lei Complementar do Senado n.º 121/2007 (PLS 121/2007), de autoria do Senador Tião Viana (PT/AC). Ambos os projetos, de início, convergem na fixação da base de cálculo do piso mínimo de recursos em ações e serviços públicos de saúde, como também na definição das despesas que compõem essas ações. Entretanto, o projeto do deputado que foi aprovado na Câmara teve sua redação alterada como resultado de uma frutífera atuação da bancada do governo, que conseguiu modificar a regra originalmente prevista (baseada na receita) para a que adota a variação do PIB como critério.

A propósito, pouco interessa nesse estudo o andamento de ambas as proposições em termos de processo legislativo, mas sim entender quais são os reais interesses que estão por trás da regulamentação da matéria.

No Congresso Nacional, há um grupo extremamente articulado e formalmente constituído, composto por membros de ambas as Casas, denominado de Frente Parlamentar da Saúde, que tem calibre e força política para determinar a condução – ou pelo menos obter polpidos ganhos nas negociações políticas - de qualquer proposta nas duas Casas. Para se ter uma idéia, em agosto de 2008, a Frente era composta por nada menos do que 240 deputados e 27 senadores. Esse verdadeiro grupo de interesses, que compreende parlamentares do governo e da oposição e de praticamente todos os partidos políticos, luta pelo setor de saúde e tem se esforçado para aumentar significativamente as vinculações no sentido de proporcionar uma fonte segura e duradoura de recursos ao setor.

A principal intenção desse grupo é alterar o paradigma da fixação do piso de gastos em saúde da ótica da despesa para uma parcela da receita corrente bruta (RCB)²³ e, por isso, atua com todas as forças na aprovação na Câmara do projeto de lei complementar oriundo do Senado. A idéia é fixar em 10% da RCB, mas utilizando-se uma transição até chegar àquele patamar, iniciando-se em 8,5% em 2008, com acréscimo de 0,5% a cada ano até 2011.

O parecer do deputado Rafael Guerra (PSDB/MG), relator do PLP 306/2008 na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, decorrente do PLS 121/2007 aprovado no Senado Federal de autoria do Senador Tião Viana (PT/AC), deixa evidente o intuito da bancada da saúde, da qual o parlamentar é um dos principais interlocutores:

Assim, acreditamos ser acertada a utilização das receitas correntes brutas como base de cálculo para apuração dos recursos mínimos para saúde, pois a avaliação da série histórica do PIB em comparação com a evolução das receitas correntes mostra que houve um maior incremento dessas últimas, sugerindo uma base mais favorável. Cabe destacar que a determinação de maiores recursos para a saúde traz implicações diretas sobre a oferta de serviços públicos de saúde para a população, refletindo na construção de um Sistema Único de Saúde que melhor atenda às necessidades de saúde da população e promova a equidade.

²³ De acordo com o §1º da Lei n.º 4.320, de 17.3.64, "são Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de

Assim, de acordo com a regra constante do projeto, haveria um incremento da ordem de R\$12,3 bilhões já em 2008, atingindo cerca de R\$30,5 bilhões após a regra de transição em 2011. A tabela abaixo detalha a evolução do montante de recursos comparativamente ao critério que vem sendo utilizado com base na despesa:

Tabela 3: Projeção dos Recursos Adicionais para Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

| Ano | Δ% PIB ¹ | RCB ² R\$ milhões | PLP 306/2008 | | EC 29/2000 (R\$ milhões) | |
|------|---------------------|---------------------------------|--------------|-------------|--------------------------|-----------|
| | | | % RCB | R\$ milhões | Piso | Acréscimo |
| 2008 | 9,7% | 716.015,9 | 8,5% | 60.861,4 | 48.540,5 | 12.320,9 |
| 2009 | 9,7% | 785.648,5 | 9,0% | 70.708,4 | 53.261,0 | 17.447,4 |
| 2010 | 9,7% | 862.052,8 | 9,5% | 81.895,0 | 58.440,6 | 23.454,4 |
| 2011 | 9,7% | 945.887,4 | 10,0% | 94.588,7 | 64.124,0 | 30.464,7 |

¹ Variação do PIB conforme PLDO 2009 (IPCA 4,5% e crescimento real do PIB de 5,0%)

² Receita Corrente Bruta prevista na LOA 2008 e projetada para 2009 a 2011 segundo variação do PIB

Fonte: Parecer do deputado Rafael Guerra ao PLC 306/2008 na CSSF da Câmara dos Deputados

O volume de recursos envolvidos na implementação da proposta que vincula os repasses à saúde à receita corrente bruta é enorme, o que torna o processo de negociação tenso e sujeito a conflitos. Essa situação é potencializada em razão dos muitos interesses envolvidos, cuja arbitragem é dificultada pelo comportamento ambíguo tanto das bases de sustentação do governo no Congresso como da Frente Parlamentar da Saúde, cujas composições se confundem, tornando o resultado imprevisível.

É certo, porém, que a relação entre as variáveis "maior volume de recursos" e "melhoria da situação na saúde no País" nem sempre é tão direta. A despeito da legitimidade da busca por uma maior fatia do orçamento a qualquer setor, a fixação de regras de obrigatoriedade de gastos pode levar o gestor a uma situação de "gastar para cumprir a lei" se não houver um comprometimento firme com a qualidade dos recursos que se aplicam nas ações de saúde pública o que, em última instância, é o que verdadeiramente importa.

recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes."

5 RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA DECORRENTE DE DESPESAS DE CARÁTER OBRIGATÓRIO

O alto grau de engessamento do orçamento brasileiro decorre da vinculação de fontes de receitas a usos específicos ou da obrigação de se manterem certos gastos em patamares determinados, fenômeno que recrudescer após a Constituição Federal de 1988 (e suas alterações posteriores). As principais receitas “carimbadas”, isto é, com destinações específicas, são:

- os recursos à educação, conforme o art. 212, o qual determina que, no mínimo, 18% das receitas dos impostos sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- as contribuições sociais elencadas no art. 195, as quais são vinculadas ao financiamento do orçamento da seguridade social;
- os recursos aos Estados e Municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas (art. 159);
- aquelas oriundas da regulamentação da EC n.º 29/2000 e que serão destinadas à saúde;
- a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os Combustíveis, conforme Emenda Constitucional n.º 33/2001, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infra-estrutura 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.

Entretanto, além das receitas vinculadas, outro fator é causador da inflexibilidade no orçamento: o alto volume de gastos sobre os quais o governo tem pouco ou nenhum controle. Trata-se de despesas incompressíveis, de execução obrigatória e, não raro, com tendência progressiva a cada exercício. As mais importantes são:

- Benefícios previdenciários (Regime Geral de Previdência Social)
- Benefícios de Prestação Continuada - BPC oriundos da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS²⁴;
- Abono salarial²⁵, seguro-desemprego²⁶;
- Aposentadorias dos servidores civis e militares da União;
- Despesas com pessoal e encargos sociais referentes aos servidores públicos;
- Bolsa-familia

O caso da seguridade social, que abrange a tríade previdência, assistência e saúde, é emblemático. O constituinte de 1988 concebeu um sistema que, em tese, deveria autogerir-se, na medida em que os recursos para o seu financiamento adviriam de fontes de financiamento específicas previstas no art. 195 da Carta Magna, incidentes sobre fontes diversas (basicamente contribuições sobre folha de salários, faturamento e lucro das empresas).

Essa ampliação da base de financiamento era necessária para sustentar um novo rol de benefícios e direitos sociais estabelecidos a partir daquele marco legal-temporal.

Em conformidade com o princípio da universalização de direitos, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS abriu-se para uma maior parcela de trabalhadores, estabelecendo o salário mínimo como piso para todas as prestações pecuniárias. Também foram instituídos benefícios previdenciários sem que houvesse, na maioria das vezes, contrapartida paritária em termos de contribuições ao sistema - caso dos trabalhadores rurais informais -, medida justificada pela baixa capacidade contributiva e pela necessidade de inclusão social dessa parcela da população. Além disso, o piso para aposentadorias e pensões passou de meio para um salário mínimo.

²⁴ Criada em 1993, com o objetivo de assegurar valores mínimos para a garantia do atendimento básico às necessidades dos cidadãos e à universalização dos direitos sociais mediante recursos concedidos pela União. O programa se propõe a garantir um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida pela família.

²⁵ O abono salarial é pago a empregados do setor formal que recebem até dois salários mínimos médios por mês e tem seu valor atrelado ao salário-mínimo.

²⁶ O seguro-desemprego atende aos trabalhadores do setor formal que perderam seus empregos, pagando-lhes valores proporcionais aos salários dos últimos três meses trabalhados.

Matéria da Revista Veja, edição 2081, de 8 de outubro de 2008 (p.96) é incisiva quanto a esse ponto:

Outro dado eloqüente do descalabro tornado constitucional são os benefícios previdenciários. Os generosos constituintes garantiram aposentadoria inclusive aos que nunca haviam contribuído com um centavo sequer. Resultado da farra: entre 1988 e 2004, as despesas do governo federal com INSS e Previdência passaram de 4% para 12% do PIB.

Nessa mesma filosofia de ampliação de direitos sociais, foi implementada uma renda mensal vitalícia aos idosos com mais de 65 anos e portadores de deficiência que pudessem comprovar contribuições temporárias para a previdência.

No que diz respeito aos benefícios coletivos, universalizou-se o acesso aos serviços de saúde, que deveria encontrar amparo no orçamento da seguridade social.

Apesar de se reconhecer a benevolência do Constituinte, as dificuldades em se manter equilibrado o orçamento da seguridade social não tardaram a aparecer. A recomposição dos valores dos benefícios da previdência e sua vinculação ao salário mínimo, a equiparação do piso dos valores pagos a trabalhadores urbanos e rurais, o aumento do quantitativo de beneficiários inativos e a melhoria na expectativa de vida fizeram com que fosse acirrado o conflito entre a previdência e a saúde com respeito à apropriação dos recursos vinculados à seguridade.

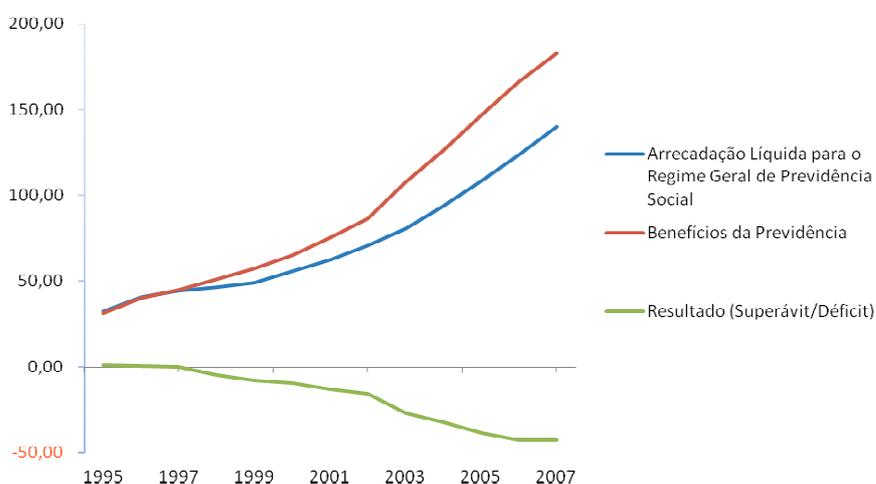
Como consequência, os gastos para a saúde passaram a ter o caráter de variável de ajuste, em razão da expansão dos gastos previdenciários. Essa ruptura no paradigma inicial idealizado para o sistema deu início ao debate para que fossem buscadas novas e exclusivas fontes de financiamento para essa importante e sensível área, e que culminou com a aprovação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF, depois Contribuição sobre Movimentação Financeira – CPMF. Atualmente, esse debate ainda subsiste – impulsionado pelo fim dessa contribuição – e envolve questões outras que estão além do simples financiamento do setor, conforme ficou evidenciado em capítulo anterior deste trabalho.

Assim, por causa dessa crise de financiamento, desde 1993 o Tesouro Nacional passou a arcar com o financiamento da saúde, o que significou o abandono definitivo da proposta de solidariedade das ações de seguridade social.

Mesmo com essa separação, as despesas da previdência social nunca deixaram de pressionar o caixa do Tesouro e, frise-se, desde 1988 até 2007, não houve uma única oportunidade em que o volume de benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social tenha diminuído ou mesmo sido semelhante ao do ano anterior.

Como agravante, tem-se o fato de que as fontes de financiamento, a partir de 1997, passaram a não serem suficientes para sustentar o crescimento daquelas despesas, apesar do incremento das alíquotas e a criação de novas contribuições que financiam o sistema como um todo. Esse cenário tem ocasionado sucessivos déficits que, via de regra, são financiados por toda a sociedade através do Tesouro Nacional. O gráfico abaixo ilustra bem essa tendência:

Gráfico 2 – Comportamento da Arrecadação Líquida, Volume de Benefícios Pagos e Resultado do RGPS – 1995 a 2007 – em R\$ bilhões (valores correntes)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Como se vê pelo gráfico, desde o ano de 1997 há um claro descolamento entre a arrecadação e dos compromissos pagos aos segurados. Para se ter uma idéia clara desse cenário, basta considerar que naquele período a diferença entre receitas e despesas era deficitária em R\$277,8 milhões e, dez anos depois, já passou para R\$42,8 bilhões. A insustentabilidade do sistema também fica evidente sob outra ótica: em 1995 o total de benefícios pagos pelo regime geral era

de R\$31,1 bilhões e, doze anos mais tarde, já chegava a R\$183,0 bilhões, o que corresponde a um incremento de 587%.

Os principais fatores que explicam esse crescimento contínuo de déficits do RGPS, segundo Giambiagi (2006, p.27), são: os aumentos reais do salário mínimo (dois de cada três benefícios são pagos pelo seu valor); o envelhecimento da população brasileira; a explosão do número de concessões de auxílio-doença (de 571 mil pessoas atendidas em 2001, passou-se a 1,5 milhão em 2005); o baixo crescimento da economia formal que, quando plenamente ativa, inclui novos trabalhadores formais no sistema previdenciário.

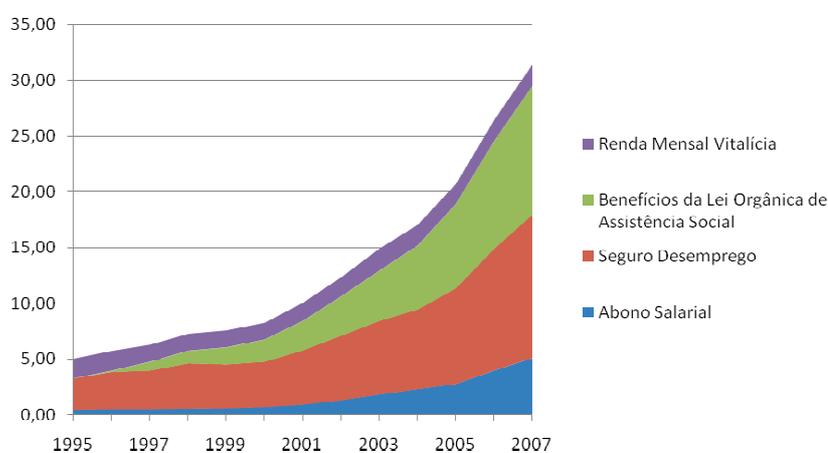
A análise de Giambiagi é ratificada pelo expressivo crescimento da concessão de benefícios a que Velloso (2006, p. 8) denomina de "pague-se a todos que têm direito", tais como o seguro-desemprego, abono salarial, renda mensal vitalícia e os benefícios de prestação continuada oriundos da Lei Orgânica da Assistência Social, e que são mostrados adiante. Nesse sentido, a conclusão é direta: o impacto é de grandes proporções, posto que atinge um patamar superior a R\$30,0 bilhões em 2007 (era de R\$5,0 bilhões em 1995!). Todos são vinculados ao salário mínimo e, quando se consideram os aumentos reais que têm sido concedidos e o caráter político – especialmente em épocas eleitorais – intrínseco a essa variável, não é difícil inferir que o desequilíbrio no regime torna-se praticamente inevitável.

Deud (2007, p.4) ressalta também esse ponto:

Os reajustes aplicados ao salário mínimo têm importante repercussão no âmbito da Previdência Social, em especial na despesa previdenciária. Em dezembro de 2006, constatou-se que 67% do número de benefícios do Regime Geral de Previdência Social estão na faixa de até 1 salário mínimo, o que corresponde a 37% da despesa com benefícios deste Regime Previdenciário.

O gráfico abaixo mostra a evolução dos benefícios vinculados ao salário mínimo:

Gráfico 3 – Comportamento de Benefícios Vinculados ao Salário Mínimo Pagos RGPS – 1995 a 1997 – em R\$ bilhões (valores correntes)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Assim, como boa parte dessas despesas está atrelada ao salário mínimo e há outras que aparentemente estão fora de controle (como a concessão de auxílios-doença, que requer um maior monitoramento e a reparação de eventuais fraudes), aumentos nessas rubricas que não forem compensados por reduções em outros itens de despesa obrigatória irão comprimir ainda mais a parcela discricionária que cabe ao gestor público, aumentando, por óbvio, a rigidez nos orçamentos ao longo dos anos.

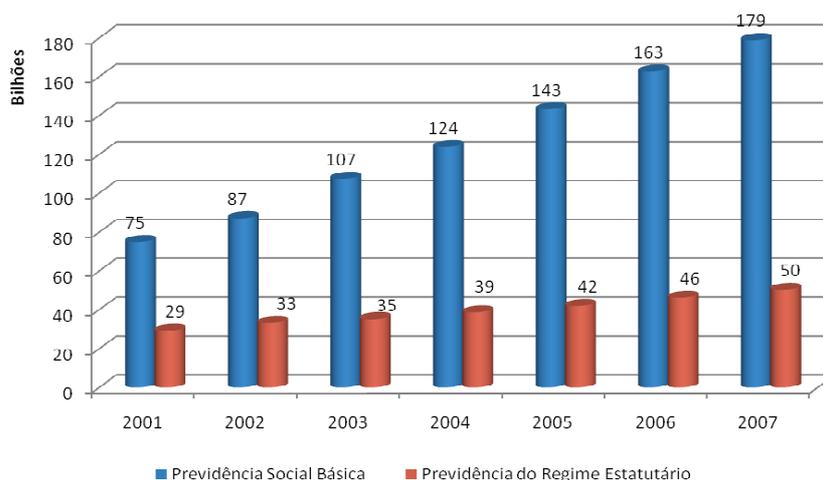
Há, ainda, uma importante parcela que não pode ser esquecida quando se trata de previdência social no Brasil. É aquela parte referente às aposentadorias pagas aos servidores federais. A distribuição de despesas e o valor dos benefícios diferem bastante entre os componentes da previdência social, com as aposentadorias pagas ao funcionalismo sendo, em média, bem mais altas do que aquelas pagas pelo regime geral.

Os servidores federais possuem um regime previdenciário distinto do regime geral, pautado por regras de contribuição e de benefício próprios. Enquanto que naquele sistema a incidência da contribuição possui um valor máximo (R\$2.894,28 em setembro de 2007), que é estendido aos benefícios, no regime dos servidores federais as contribuições equivalem a 11% da remuneração do servidor e

o benefício é fixado em valor igual ao do último salário na ativa, até que sejam regulamentadas as sucessivas reformas constitucionais²⁷ que trataram do assunto²⁸.

O gráfico abaixo mostra o crescimento dos gastos com aposentadorias dos servidores públicos entre 2001 e 2007 comparativamente àquelas pagas no regime geral. Apesar de serem inferiores em termos absolutos e parecerem mais controladas, elas representam, proporcionalmente, um peso muito maior para o governo, porque abrangem um universo muito menor de beneficiados e pagam valores substancialmente maiores.

Gráfico 4 – Comparativo dos Valores Pagos pelo Governo Federal entre a Previdência Social Básica e a dos Servidores Públicos²⁹ – 2001 a 2007 – em R\$ bilhões (valores correntes)



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal) – Valores Liquidados

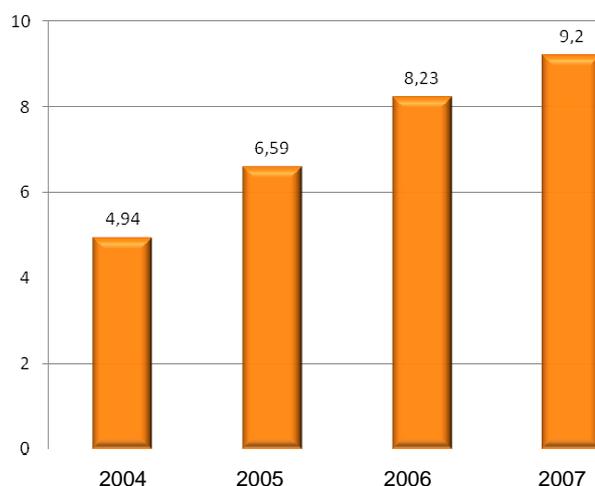
²⁷ Emendas Constitucionais n.º 20, de 16 de dezembro de 1998, n.º 41, de 31 de dezembro de 2003 e n.º 47, de 6 de julho de 2005.

²⁸ Quando for instituído o sistema complementar de previdência dos servidores, tanto os proventos de aposentadoria como as contribuições estarão limitados ao teto do regime geral, devendo serem aplicados somente nos casos de servidores que ingressaram no serviço público após a edição da Emenda Constitucional n 41/2003

²⁹ Nos valores referentes à previdência dos servidores públicos já está incluída a contribuição patronal da União, conforme consulta formulada ao banco de dados da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União; Fonte 169 – Contribuição Patronal ao Plano de seguridade Social dos Servidores Públicos). Em 2003, corresponderam a R\$1,81 bilhão, em 2004 a R\$2,99 bilhões, em 2005 a R\$6,27 bilhões, em 2006 a 6,74 bilhões e, em 2007, a 9,07 bilhões. Para 2001 e 2002 não é possível aferir com exatidão qual foi a contribuição patronal da União, já que a Fonte 169 não existia nesses anos (é razoável inferir que estejam aglutinadas na Fonte 156 – Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor – e que é preservada nos períodos subsequentes.)

Além desses, ainda há o bolsa-família³⁰ que, a partir de 2004³¹, abraçou programas antigos existentes (bolsa-escola, auxílio-alimentação, auxílio-gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação) mas que, segundo Velloso (2006, p. 8), apresenta maior maleabilidade, posto que não há obrigatoriedade de se pagar um salário mínimo e há, ainda, algumas condicionantes ao seu recebimento. Há que se dizer, no entanto, que, como se trata do principal programa social do atual Governo, dificilmente ele seria alijado de sofrer ampliações e reajustes importantes de tempos em tempos. Em 2004, ano em que o programa foi consolidado, a despesa realizada com o programa foi de quase R\$5,0 bilhões e, em 2007, já era de R\$9,2 bilhões, correspondente a um acréscimo de 84% em quatro anos.

Gráfico 5 – Evolução dos Gastos do Governo Federal com o Bolsa-Família – 2004 a 2007 – em R\$ bilhões (valores correntes)



Fonte: SIAFI Gerencial – Valores Liquidados.

A despesa com pessoal também apresenta características similares aos demais dispêndios, já que ela é pouco maleável no curto prazo e o governo tem restrições legais à demissão de servidores efetivos. No longo prazo, porém, essa despesa pode ser vista como uma variável mais flexível, uma vez que uma política de pessoal e salarial bem executada pode reduzir o efetivo de servidores públicos

³⁰ Segundo o Governo, o objetivo do bolsa-família é combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, promover a segurança alimentar e nutricional, o acesso à rede de serviços públicos de saúde, à educação e à assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios. O programa beneficia famílias em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$100,00.

bem como estabelecer uma escala de remuneração mais compatível com os salários pagos pelo setor privado que, em média, são inferiores aos do setor público.

Em que pese esse crescimento, as despesas de pessoal têm oscilado pouco em relação do Produto Interno Bruto – PIB, isto é, tem permanecido, na média, em torno de 4,5% daquele indicador entre 2003 e 2007, embora tenham saltado de R\$75,8 bilhões para R\$166,3 bilhões no período³². Esse é o típico exemplo do "efeito denominador", tendo em vista que o PIB variou positivamente nesse intervalo.

Há, ainda, um outro limitador importante que restringe a liberdade alocativa do gestor público no universo dos gastos discricionários: a meta de superávit primário. Na medida em que há um grande volume de gastos obrigatórios e uma série de receitas vinculadas, a incidência daquela meta se dá, em boa medida, tendo-se por base a parcela que estaria apta para ser utilizada livremente. Sobre esse ponto, Rezende e Cunha (2002, p. 59-60) ressaltam:

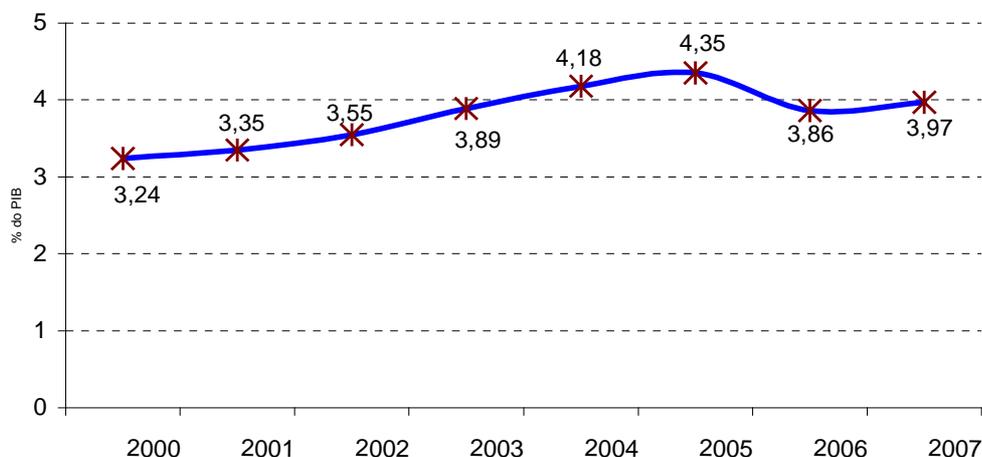
O compromisso com o cumprimento de uma meta de superávit primário é, sem dúvida, também uma restrição. Desrespeitá-la, entretanto, significaria abandonar o controle do endividamento público e, em conseqüência, alimentar o processo inflacionário, o que nos faria retroceder ao faz-de-conta orçamentário do passado. (...) Havendo necessidade de conter ou reduzir despesas públicas, os cortes incidem quase que integralmente sobre as chamadas despesas discricionárias, em especial aquelas não cobertas por receitas vinculadas, que constituem o foco da disputa travada entre o Executivo e o Legislativo em defesa de seus objetivos e margens de influência. Resulta que, no tocante a esses gastos, o orçamento apresenta fortes elementos de incerteza e instabilidade (...)

A evolução dos superávits primários demonstrada abaixo revela que essa economia de recursos, cujo objetivo primordial é estabilizar o crescimento da relação dívida interna e PIB, tem, de fato, compreendido um volume considerável de recursos, a saber:

³¹ Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

³² Rubrica Pessoal e Encargos, abrangendo ativos, inativos e pensionistas. Fonte: Banco Central.

Gráfico 6 – Evolução do Resultado Primário do Setor Público – 2000 a 2007 – em % do PIB



Fonte: Banco Central

Recentemente, tem-se discutido a viabilidade da criação do Fundo Soberano Brasileiro – FSB, que se constituiria em uma poupança fiscal para aproveitar, segundo o Governo, o período de maior crescimento da economia e da arrecadação, sem prejuízo das metas fiscais estabelecidas. Para tanto, foi encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei³³ tratando do assunto e, segundo a Exposição de Motivos que o acompanha³⁴, o Fundo teria as finalidades de: (i) formar poupança pública; (ii) mitigar os efeitos dos ciclos econômicos; (iii) promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior; e (iv) fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

As fontes de recursos do FSB, segundo o art. 4º do projeto de lei, seriam:

Art. 4º Constituem recursos do FSB:

I - recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe forem consignadas no orçamento anual, inclusive aqueles decorrentes da emissão de títulos da dívida pública; **(grifo do autor)**

II - ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União ou outros direitos com valor patrimonial; e

III - resultados de aplicações financeiras à sua conta.

³³ PL 3674, de 3 de julho de 2008, que "Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações, e dá outras providências."

³⁴ EM n.º 00083, de 23 de maio de 2008.

O volume de recursos para constituir o Fundo Soberano deve se situar em 0,5% do PIB, conforme se depreende do texto da referida Exposição de Motivos:

O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional Projeto de Lei com a indicação das fontes de recursos e dos impactos fiscais estimados, conforme estabelecido no art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Deve-se ressaltar que o custo da medida decorre do aporte financeiro para constituição do FSB e poderá atingir o equivalente a 0,50% do PIB em 2008, correspondente ao valor que superar a meta de resultado primário para o setor público consolidado de 3,80% do PIB, estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o corrente exercício.

Entretanto, a criação de mais esse mecanismo de ajuste fiscal tem sofrido críticas. O economista Sérgio Werlang (2008, p.1) enfatiza:

Em primeiro lugar, o fundo será constituído de parte das reservas internacionais, mas também de recursos orçamentários. Observe que isto é diferente do que ocorre em outros países e destoa das razões que levaram ao grande volume de recursos existente em fundos soberanos internacionais.

O ponto que aqui interessa – e sem entrar no mérito da funcionalidade ou não do FSB, já que não é o foco desse trabalho - é que, ao ser constituído, em parte, com recursos orçamentários, tal origem se configurará em mais um foco de rigidez no orçamento brasileiro. Ironicamente, essa realidade é criticada pelos próprios gestores que, não raro, propõem medidas semelhantes "amarrando" dotações que deveriam estar livres e aptas para a execução das políticas de governo e das necessidades mais prementes da população.

Assim, um olhar mais atento para a ótica das despesas revela que elas contribuem de maneira tão ou mais importante para o fenômeno que ora se analisa como a vinculação de receitas a gastos específicos. O problema não está apenas na ligação permanente da destinação de receitas ou gasto estatal em si, mas sim no excesso de ambos.

Não se configura exercício de futurologia, porém, supor que esse quadro permanecerá inalterado por um longo tempo, já que não há indícios de uma mudança de tendência ou de composição dos gastos obrigatórios: os déficits previdenciários continuam crescendo (a despeito das reformas que já foram feitas), o

volume de inativos, ainda que pelo aumento da expectativa de vida, cresce a cada ano, as demandas de todos Poderes da República por recursos públicos (especialmente pessoal) são excessivas. E, obviamente, o Brasil ainda está sendo obrigado - por causa das mais diversas circunstâncias - a cumprir uma meta de superávit primário que limita a discricionariedade ambicionada pelos formuladores de política pública.

6 CONCLUSÕES

A cultura de perpetuação indefinida de prioridades pretéritas para o futuro através da vinculação de recursos a gastos exclusivos é, sem dúvida, um dos principais problemas de gestão pública no Brasil. Essa prática afeta em cheio a noção de Orçamento Geral da União – peça que deveria refletir as escolhas das prioridades da sociedade -, pois o Governo passa a ser apenas um mero gerente dos “suborçamentos” oriundos dos recursos destinados a esses fins, das despesas de caráter obrigatório e, ainda, da pequena parcela que remanesce para ser utilizada, em tese, sem restrições.

O debate teórico que permeiam as vinculações orçamentárias apresenta argumentos consistentes que as justificam ou que rejeitam em um mesmo nível de intensidade. A propensão para um ou outro lado dependerá do caso concreto. Não seria justo e legítimo, por exemplo, que algumas taxas sobre combustíveis sejam utilizadas para a manutenção de rodovias já que aqueles são fortemente associados ao uso dessas? E que uma parcela da arrecadação com jogos, loterias, cigarros e bebidas seja destinada atividades com o esporte, cultura e educação? A aceitação desses vínculos é, seguramente, mais consensual e palpável pois estão relacionadas, ou ao usufruto de alguns bens, ou à utilização de serviços não essenciais ou supérfluos.

São nebulosos, por sua vez, os fundamentos que regem o princípio da proteção – aquele que garante a estabilidade de recursos para itens prioritários -, tal que a hipótese que prevê a necessidade de consenso sobre projetos que devem ser preservados. A realidade brasileira é recheada de prioridades. Qual delas deve vir primeiro? Que áreas seriam essas? Não há dúvida de que converte-se em erros de mesma magnitude abraçar uma miríade de prioridades com recursos abundantes como também deixar determinados projetos ao sabor dos humores dos formuladores de política. Afinal, como foi enfatizado nesse trabalho, não há agente neutro, posto que, no mundo real, os políticos preocupam-se, primeiramente, em viabilizar seus interesses privados.

Assim, como corolário dessa realidade, estabelece-se uma disputa entre grupos influentes com vistas a eternizar interesses – traduzidos em ações orçamentárias - em detrimento de outras primazias que certamente a maioria das pessoas julgaria mais importante. O quarto capítulo desse trabalho mostrou o trabalho de um grupo que, a despeito de atuarem em prol de uma área que ainda há muito o que evoluir no Brasil, não enxerga que recursos bastantes para um setor significam, necessariamente, a redução ou a eliminação de programas também importantes em outras áreas. Afinal, os recursos orçamentários são escassos frente às demandas que existem sobre eles.

A atuação da bancada da saúde no Congresso Nacional é emblemática. Por mais que se defenda que se trata de um direito básico do cidadão e de que o setor é carente de recursos, não é razoável estipular uma obrigatoriedade para gastos em saúde (até porque não se sabe, como precisão, o que seriam “serviços básicos de saúde”) estipulada com base na receita corrente bruta do governo, até porque o dispêndio público é moroso e deve ser imbuído, por óbvio, de doses de cautela. Mais lógico seria, pelo menos, não vincular recursos à receita, mas sim a um incremento marginal de gastos (estabelecidos previamente) ou a algum índice inflacionário. Ademais, nesse pertinente debate, onde são discutidos um ou outro critério de vinculação, não são colocados fatores como a qualidade do gasto público ou o estabelecimento de metas institucionais condicionadas ao recebimento de recursos. Sem dúvida, é uma falha e revela que o cerne da discussão é somente a obtenção de mais e mais recursos.

Outra questão que poderia ser estudada – não só no que diz respeito aos recursos da saúde, mas a todos os outros – é que as vinculações poderiam passar da Constituição ou dos outros mecanismos legais para o PPA, pois deveriam ser revistas a cada ano, destituindo-as do caráter de perpetuidade. É certo, porém, que, automaticamente, estariam criadas novas condições para o estabelecimento de uma nova arena de conflitos e inserção de interesses, onde poderia prevalecer a força política dos mandatários da ocasião. Mas seria também uma forma de instigar a sociedade a participar de forma mais efetiva de todo esse processo.

No bojo da rigidez dos orçamentos brasileiros uma outra questão é extremamente preocupante: o crescimento das despesas obrigatórias. Diferentemente de uma série de programas orçamentários, esses gastos não podem ser executados “pela metade”, ou seja, não estão sujeitos ao contingenciamento

estabelecido pelo Poder Executivo. Enquadram-se nessa categoria as despesas com o regime geral de previdência social, com o regime dos servidores públicos e com as despesas de pessoal. Assim, devido à tendência de crescimento – e que vem sendo corroborada quando se olha para os últimos exercícios – não é desarrazoado supor que essas despesas continuarão a pressionar as peças orçamentárias, contribuindo para uma rigidez cada vez mais severa.

Apesar desse diagnóstico cruel, algo há que ser feito, embora não haja fórmula simples para se resolver isso. Incentivos à formalização de trabalhadores, mais controle sobre a concessão de auxílios-doença, redução da diferença de idade para aposentadoria entre homens e mulheres, obsessão na busca de fraudes em aposentadorias (e também no bolsa-família), regulamentação do sistema de previdência complementar dos servidores públicos, instituição de um teto para aumento anual de despesas com pessoal poderiam, se não extinguir, pelo menos atenuar o problema.

Paralelamente a essas importantes ações para o controle das despesas públicas, uma medida que poderia ser estudada seria uma ampliação de quatro para oito ou doze anos da DRU – instrumento que inegavelmente tem servido uma melhor gestão orçamentária -, o que daria uma maior previsibilidade sobre o quantitativo de recursos livres por parte do governo e reduziria o volume de barganhas que são feitas no Parlamento cada vez que essa matéria é apreciada.

7 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luís S. O. **A economia política das vinculações de receitas: uma visão democrática das decisões orçamentárias**. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2003, 107 p.

BITTENCOURT, Sidney A. **Implicações da não aprovação da Lei Complementar, a que se refere o § 3º do Art. 198 da Constituição Federal (EC n.º 29/2000), nos Gastos Federais com Saúde**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2007, NT 08/2007, 9 p.

BORSANI, Hugo. **Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública**. In BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos n.º 83, de 23 de maio de 2008. Brasília, DF, 2p.

BRASIL. Projeto de Lei no 3.674, de 3 de julho de 2008. **Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações, e dá outras providências**. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=403395>. Acesso em: 2 out. 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Exposição de Motivos n.º 395, de 7 de dezembro de 1993. **Programa de Estabilização**, Brasília, DF, 32 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento. Exposição de Motivos n.º 8/MPO/MF, de 25 de fevereiro de 1997. Brasília, DF, 2 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1º de março de 1994**. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em: 11 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 10, de 4 de março de 1996**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º1, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 18 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 17, de 22 de novembro de 1997**. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º1, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em: 18 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 2 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 28 jul. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n.º 44, de 30 de junho de 2004**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm>. Acesso em: 2 set. 2008.

BRASIL. Lei n.º 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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 9 set. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Exposição de Motivos n.º 00158/2008/MP, de 17 de julho de 2008**. Brasília, DF, 6 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm>. Acesso em: 2 set. 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamentos da União exercício financeiro 2008 : projeto de lei orçamentária – Mensagem Presidencial**. Brasília: MP, SOF, 2007.

DEUD, Cláudia. **Efeitos da nova política de reajuste do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Brasília, 2007.

FRANCO, Gustavo H. B. **Vinculações**. Matéria publicada nos jornais O Estado de São Paulo e Jornal do Brasil em 13 de agosto de 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a76.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

GIAMBIAGI, Fabio. **A política fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Texto para Discussão n.º. 1169, IPEA, Rio de Janeiro, 2006.

LIMA, E.C.P. & MIRANDA, Rogério Boueri. **O processo orçamentário federal brasileiro**. In Gasto Público Eficiente – Propostas para o Desenvolvimento do Brasil. Top Books, Rio de Janeiro, 2006.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 5ª Edição. Editora LTC, Rio de Janeiro, 2004.

MENDES, Marcos. **A Eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do FUNDEF**. Brasília: ESAF, 2002, 70 p.

NÓBREGA, Mailson. **O equívoco das vinculações**. Matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo em 3 de fevereiro de 2008. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=409577>>. Acesso em 20 ago. 2008.

OLIVEIRA, José Carlos, TACCA JR, Luiz e SILVA, Paulo Fontenele. **Aspectos relevantes do orçamento da União**. Revista ABOP, Brasília, v. 15, p. 89-131, Edição Especial. Brasília, 1996.

RAJKUMAR, S. **Brazil: Land of carnival, soccer and earmarking**. *Public Expenditure Review in Brazil, World Bank*, 2004, 77 p.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. **Limitações e privilégios: o reduzido espaço para a realização de escolhas orçamentárias**. In Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. **Rigidez Orçamentária e Investimento Público**. In Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

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

SILVA, Mauro Santos. **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.

Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal –** Volume 1, n.º 1. Brasília, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão n.º 143/2002 TCU – Plenário, de 6 de março de 2002.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 8 set. 2008.

VEJA. São Paulo: Ed. Abril, Edição 2081, Ano 41, n. 40, 8 out. 2008.

VELLOSO, Raul. **Contenção e flexibilização da despesa pública.** III Encontro CODEMEC - Desenvolvimento do Mercado de Capitais, Agenda de Reformas e Ajuste Fiscal de Longo Prazo. Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC, São Paulo, 2006.

WERLANG, Sérgio. **Para que serve um fundo soberano?.** Matéria publicada no Jornal Valor Econômico em 12 de maio de 2008. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=429291>>. Acesso em 2 out. 2008.