

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

A ECONOMIA POLÍTICA DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA

ORIENTADOR: BERNARDO MUELLER

TESE DE DOUTORADO EM ECONOMIA

BRASÍLIA - DF
AGOSTO/2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

A ECONOMIA POLÍTICA DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA

TESE DE DOUTORADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA,
COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE DOUTOR EM ECONOMIA.

FICHA CATALOGRÁFICA**MOTTA, JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA**

A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil [Distrito Federal] 2008. 218p, 297mm (ECO/FACE/UnB, Doutor, Economia, 2008). Tese de Doutorado - Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Departamento de Economia.

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1. Vinculação de Receitas | 2. Política Fiscal |
| 3. Economia Política | 4. Contribuições Sociais |
| 5. Sistema Tributário | 6. Orçamento |
| I ECO/ FACE /UnB | II Título. |

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MOTTA, João Ricardo S.T., 2004. A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil. Tese de Doutorado, publicação 001/2008, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 218p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: João Ricardo Santos Torres da Motta

TÍTULO DA TESE DE DOUTORADO: A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil

GRAU/ANO: Doutor/2008

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese de doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos ou científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

João Ricardo Santos Torres da Motta

SQS 114 - bloco D - ap. 201

70.377-040 Brasília - DF - Brasil.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Érika, e às minhas queridas filhas Júlia e Paula.

Ao meu orientador Bernardo Mueller, pela diligência e paciência na conformação das idéias,

Ao meu dileto colega Aécio Cunha, pelas sempre lúcidas observações durante a elaboração do trabalho,

Ao Diretor da Consultoria Legislativa da Câmara, Ricardo Rodrigues, pelo apoio e incentivo permanente em toda essa jornada,

Aos colegas da área de economia, pelo suporte precioso nos momentos de ausência,

Ao amigo e irmão Osmar Perazzo Lannes Júnior pelo exemplo e inspiração.

RESUMO

Esta tese busca discutir a estrutura de vinculações de receitas no Brasil, com suas peculiaridades e impactos efetivos sobre a política fiscal, e analisar, de um ponto de vista de economia política, as razões pelas quais este grau de vinculação excessivo surgiu no País, bem como seu processo de conformação, ao longo do tempo, às necessidades de gerenciamento de uma política econômica consistente. Mais especificamente, se discute a evolução do grau de vinculação de receitas no Brasil e suas circunstâncias políticas a partir da promulgação da Constituição de 1988, as perspectivas de sustentabilidade desse regime fiscal apoiado em um sistema tributário excessivamente vinculado e em um modelo orçamentário com forte preponderância do Poder Executivo.

ABSTRACT

This thesis intends to discuss the structure of earmarked receipts in Brazil, its peculiarities and its effective impacts over the fiscal policy, and to analyse, under the political economy point of view, the reasons for which this excessive earmarking degree came up in the country, as well as its intertemporal process of conformation to the needs of a well managed and consistent economic policy. More specifically, it discusses the evolution of the earmarking degree in Brazil and its political circumstances since the promulgation of the Federal Constitution in 1988, and the perspectives of sustainability of the current fiscal regime, relied upon a strongly earmarked tax system and upon a budgetary model with strong preponderance of the Executive branch.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
SUMÁRIO.....	vii
SUMÁRIO DE TABELAS	xi
SUMÁRIO DE GRÁFICOS	xii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – Revisão da Literatura – Modelos Positivos de Vinculação.....	4
1.1 – Abordagem da Teoria Tradicional de Finanças Públicas.....	4
1.2 - A Abordagem da Escola de “ <i>Public Choice</i> ”.....	6
1.2.1 - O Modelo de Buchanan.....	6
1.2.2 - Modelos Derivados de Buchanan.....	10
1.3 – Abordagens Modernas – Imposições de Regras Exógenas.....	18
1.4 - Abordagens Modernas – Vinculação como Resultado Endógeno no Equilíbrio.....	21
1.4.1 – O Modelo de Bös - <i>Vinculação como resultado endógeno da existência de informação assimétrica entre os agentes públicos responsáveis pelas despesas e pela arrecadação em um ambiente de separação de poderes.....</i>	21
1.4.2 - <i>Vinculação como resultado endógeno de um ambiente de incerteza eleitoral causando ineficiência intertemporal.....</i>	23

1.4.3 - <i>Vinculação como resultado endógeno de um ambiente de competição política com partidos ideológicos</i>	24
1.4.4 - <i>Modelo de Grossman e Helpman – Vinculação como resultado endógeno do processo orçamentário em um ambiente de separação de poderes</i>	25
1.5 – <i>Conclusão</i>	29
CAPÍTULO 2 – Aspectos Práticos das Vinculações de Impostos – A Visão Normativa.....	32
2.1 – Diferentes Formas de Vinculação.....	32
2.2 – Justificativas Normativas para a Vinculação – O Caso a Favor.....	41
2.2.1 – <i>Princípio de Benefício</i>	42
2.2.2 - <i>Princípio “Reforço de Caixa” (Revenue Enhancement)</i>	48
2.2.3 - <i>Princípio de “Proteção”</i>	49
2.2.4 - <i>Princípio de “Controle de Danos”</i>	51
2.2.5 - <i>Racionalidade Contratual</i>	53
2.3 – Justificativas Normativas para a Vinculação – O Caso Contrário.....	53
2.4 – A Economia Política das Vinculações.....	57
2.5 – Experiência Empírica das Vinculações – Impactos em Receitas e Gastos.....	60
2.6 – Conclusão.....	63
CAPÍTULO 3 – A Experiência Internacional	65
3.1 – América do Norte	65
3.2 – Ásia	66
3.3 – África.....	69

3.4 – América do Sul	71
3.5 – Turquia	72
3.6 – Reino Unido	74
3.7 – Regimes Políticos e Graus de Vinculação	75
3.8 - Vinculação e Rigidez Orçamentária	77
CAPÍTULO 4 – A Experiência Brasileira	80
4.1 – Características Gerais das Vinculações de Receita no Brasil.....	80
4.2 – Vinculações de Receitas e Gastos Não-Discrecionários	86
4.3 – Interação entre Vinculações e Gastos Não Discrecionários no Brasil	91
4.4 – Avaliação dos Arranjos de Vinculação no Brasil	92
4.5 – Conclusões	100
CAPÍTULO 5 – Evolução do Grau de Vinculação de Receitas no Brasil – Uma Visão de Economia Política	102
5.1 – Introdução	102
5.2 – Mudanças Impostas pela Constituição de 1988	106
5.2.1 - <i>A Transição de Regimes e a Separação de Poderes</i>	106
5.2.2 - <i>As Finanças Públicas no Processo Constituinte</i>	110
5.2.2.1 - <i>A Vinculação de Receitas na Constituinte</i>	112
5.2.2.2 - <i>Restrições aos Fundos Públicos</i>	115
5.3 – Expansão do Grau de Vinculação: Uma Decisão Racional?.....	119
5.3.1 - <i>Modelo de Separação de Poderes no Processo Orçamentário – Grossman e Helpman (2006)</i>	119

5.3.2 - <i>Vinculações no Processo Orçamentário Norte-Americano</i>	120
5.3.3 - <i>Paralelo com o Caso Brasileiro – Diferenças dos Modelos Orçamentários</i>	124
5.4 – <i>As Vinculações de Receita no Período Pós-Constitucional</i>	127
5.4.1 - <i>Período de 1988 a 1994 – Vinculações e Inflação</i>	130
5.4.2 – <i>Período de 1994 a 1999 – Estabilização e a Necessidade de Desvinculação</i>	137
5.4.3 - <i>Período Posterior a 1999 – Superávits Primários e Contingenciamentos</i>	148
5.5 – <i>Conclusões</i>	163
CAPÍTULO 6 – <i>O Caso da CIDE – Combustíveis</i>	166
6.1 – <i>Introdução</i>	166
6.2 – <i>Circunstâncias Políticas da Criação da CIDE</i>	167
6.3 – <i>Arrecadação e Execução Orçamentária da CIDE–Combustíveis</i>	173
6.3.1 - <i>Arrecadação e Desvinculação</i>	173
6.4 – <i>Desvio de Finalidade da CIDE-Combustíveis</i>	177
6.4.1 - <i>Controvérsia sobre o Desvio de Função da CIDE</i>	177
6.4.2 - <i>Evidência dos Desvios de Finalidade da CIDE</i>	180
6.5 – <i>Redirecionamento de Recursos</i>	189
6.6 – <i>Conclusões</i>	191
CONCLUSÕES GERAIS	193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	199

SUMÁRIO DE TABELAS

Tabela 2.1 – Variedades de Vinculação	33
Tabela 3.1 - Parcela Rígida dos Gastos Não-Financeiros Totais dos Governos Centrais Para Vários Países de Renda Média e os EUA	78
Tabela 4.1 – Categorização dos Arranjos de Vinculação no Brasil	83
Tabela 4.2 – Gastos Rígidos em 2002	87
Tabela 4.3 – Arranjos de Vinculação Potencialmente de Acordo com o Princípio de Benefício em 2002	93
Tabela 5.1 – Repasses para o Fundo de Participação dos Estados – 1993 a 1995	141
Tabela 5.2 - Repasses para o Fundo de Participação dos Municípios – 1993 a 1995	141
Tabela 5.3 - Receitas e Despesas Rígidas 1991-1995	142
Tabela 5.4 – Receitas e Despesas LOA 2002	152
Tabela 5.5 – Participação de Algumas Categorias de Recursos nas Fontes de Seguridade Social	153
Tabela 5.6 - Código da Receita: 1.2.1.0.13.01 – Receita Principal da CPMF	157
Tabela 5.7 - Fonte 100 – Valores Autorizados – 2006	157
Tabela 5.8 – Receitas Próprias e Vinculadas – Reserva 2002-2003	160
Tabela 6.1 – Arrecadação CIDE-Combustíveis 2002-2007	174
Tabela 6.2 - Execução CIDE-Combustíveis (Fonte 11)	174
Tabela 6.3 - Evolução da Dotação Autorizada – 2004 (Fonte 11)	175
Tabela 6.4 - Evolução da Dotação Autorizada – 2004 (Fonte 11)	181
Tabela 6.5 - Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2002 (Fonte 11)	183
Tabela 6.6 - Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2004 (Fonte 11)	184
Tabela 6.7 - Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2004 (Fonte 11)	185
Tabela 6.8 - Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2007 (Fonte 11)	186
Tabela 6.9 - Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2007 (Fonte 11)	187
Tabela 6.10 - Função Transportes – GND 3 - CIDE-Combustíveis 2002-2007	188
Tabela 6.11 - Função Transportes – GND 4 - CIDE-Combustíveis 2002-2007	188
Tabela 6.12 - Evolução dos Gastos na Função Transportes 1998-2007	189

SUMÁRIO DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 - Evolução das Receitas Vinculadas no Brasil 1970-2002	82
Gráfico 4.2 – Gastos Federais 2002	92
Gráfico 4.3 – Divisão de <i>funding</i> “rígido” entre setores 2002	98
Gráfico 4.4 – Divisão de <i>funding</i> “rígido” para vários Ministérios 2002	99
Gráfico 5.1 – Evolução dos Principais Impostos versus Contribuições Sociais – SRF 1995-2002	144
Gráfico 5.2 – Receitas Vinculadas por Área – 1994-2002	145
Gráfico 5.3 – Evolução da Rigidez Orçamentária – 1995 -2003	151
Gráfico 6.1 - Evolução dos Gastos na Função Transportes (% PIB) 1998-2007	190
Gráfico 6.2 - Evolução dos Gastos na Função Transportes – Todas as Fontes, exceto CIDE-Combustíveis (% PIB) 1998-2007	191

INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, a vinculação de receitas a gastos determinados é um instrumento fiscal largamente utilizado, se manifesta de distintas formas e complexidades, para atingir grande variedade de objetivos. Não obstante, há um entendimento de que este mecanismo, de forma geral, é ineficiente do ponto de vista econômico porque limita a capacidade de alocação de recursos do setor público a suas prioridades, contribui para uma maior rigidez orçamentária e dificulta a condução da política econômica.

A evidência de que as vinculações de receita são amplamente utilizadas no mundo real suscita questionamentos sobre as verdadeiras motivações de sua instituição, que podem se desviar substancialmente dos objetivos técnicos alegados para justificá-las. A influência de fatores políticos mostra-se relevante para esta explicação, mas a grande variedade de arranjos de vinculação existentes e as diferentes circunstâncias políticas em que estão inseridos impedem um juízo genérico sobre como se manifesta esta influência.

No Brasil, em particular, há uma nítida percepção de que as vinculações são excessivamente utilizadas, com até 80% do total de receitas federais submetidas a alocações predeterminadas legalmente. O objetivo desta pesquisa é o de discutir não somente a estrutura de vinculações brasileira, com suas peculiaridades e impactos efetivos sobre a política fiscal, mas, principalmente, analisar, de um ponto de vista de economia política, as razões pelas quais este grau de vinculação excessivo surgiu no País e o seu processo de conformação, ao longo do tempo, às necessidades de gerenciamento de uma política econômica consistente. Mais especificamente, discute-se a evolução do grau de vinculação de receitas no Brasil e suas circunstâncias políticas a partir da promulgação da Constituição de 1988 e as perspectivas de sustentabilidade desse regime fiscal apoiado em um sistema tributário excessivamente vinculado e em um modelo orçamentário com forte preponderância do Poder Executivo.

A teoria econômica lida com a vinculação de impostos de forma não integrada, partindo de diferentes premissas, sem que se tenha desenvolvido uma teoria geral para a abordagem da questão. Nesse sentido, não há uma conclusão definitiva sobre questões

como a eficiência, a propriedade, a adequação e os objetivos dos diferentes arranjos de vinculação que se observa na prática. No Capítulo 1, faz-se uma revisão da literatura teórica sobre o tema, partindo dos princípios da escola tradicional de finanças públicas, e da visão da escola de “*public choice*”, que proporcionam conclusões distintas sobre a eficiência desse mecanismo fiscal. Abordagens mais modernas, que incorporam elementos de economia política e lidam com vinculações aplicadas a ambientes econômicos particulares e com situações em que as vinculações surgem como resultado endógeno de determinadas interações políticas também são analisadas.

O Capítulo 2 aborda aspectos práticos da adoção da vinculação de receitas como instrumento fiscal, de que forma elas se manifestam no mundo real, como os formuladores de política justificam, do ponto de vista normativo, sua utilização com base em fundamentos econômicos e quais as restrições de utilização usualmente adotadas. Discutem-se, ainda, situações freqüentes em que conveniências políticas prevalecem na adoção de determinados arranjos de vinculação, ainda que estes não atendam a critérios de racionalidade econômica, bem como se descreve a experiência empírica relacionada às investigações do impacto desses mecanismos sobre receitas e gastos públicos.

O Capítulo 3 examina a experiência internacional na utilização das vinculações de receita, ressaltando alguns casos particulares, com suas peculiaridades, que podem dar uma perspectiva mais abrangente dos arranjos, dos desafios operacionais, das distorções e da influência política que envolve essa prática fiscal tão difundida em todo o mundo.

O Capítulo 4 descreve a experiência brasileira, abordando as características gerais das vinculações de receitas no Brasil, a categorização dos seus arranjos de vinculação e a interação entre vinculações e gastos não-discrecionários. Faz-se, ainda, uma avaliação dos arranjos de vinculação no Brasil sob a ótica dos seus fundamentos econômicos e discute-se a motivação a eles subjacente.

No Capítulo 5, se investiga as razões políticas que teriam causado a brusca elevação do grau de vinculação de receitas a partir da promulgação da Constituição de 1988, buscando caracterizar este processo como uma consequência racional de um movimento de partilha de poder decorrente da mudança do regime político. Analisa-se,

ainda, a evolução das interações entre os diferentes agentes políticos no jogo fiscal pós-constitucional e as circunstâncias econômicas que condicionaram a utilização excessiva desse instrumento fiscal no Brasil, com ênfase nos seus impactos sobre a rigidez orçamentária e sobre a condução da política fiscal.

Finalmente, o Capítulo 6 é dedicado a analisar o caso da CIDE-Combustíveis como exemplo de utilização de um tributo vinculado para fins distintos daqueles pretendidos pelo legislador, a partir de brechas legais e do uso de procedimentos orçamentários específicos à disposição do Poder Executivo no Brasil.

CAPÍTULO 1 – REVISÃO DA LITERATURA – MODELOS POSITIVOS DE VINCULAÇÃO

1.1 – A Abordagem da Teoria Tradicional de Finanças Públicas

A abordagem tradicional das finanças públicas descreve as falhas alocativas e distributivas do mercado e o papel normativo do governo em corrigir essas falhas. Receitas tributárias de diversas fontes são colocadas em um mesmo fundo geral, do qual os serviços públicos são fornecidos. A equidade na arrecadação de impostos é julgada pela capacidade de pagamento e não pelo critério de benefício sobre o qual a vinculação é baseada. Nesta visão ortodoxa, o governo age como instituição onisciente e benevolente que melhora os resultados do mercado e atinge uma alocação eficiente de recursos. A teoria tradicional emprega o mecanismo da “função bem-estar social”, que guia a autoridade orçamentária tomadora de decisões.

Os teóricos tradicionais de finanças públicas têm uma visão pragmática da vinculação ou ignoram a questão, ou são céticos quanto aos seus resultados¹. A visão pragmática admite que a vinculação seja aceitável quando se assemelha à aplicação de tarifas sobre os consumidores, apesar de introduzir rigidez nos orçamentos. A visão cética e mais tradicional rejeita um papel mais amplo para os impostos vinculados, argumentando que os gastos públicos devem ser determinados por decisões de política, não pelo montante arrecadado de determinado imposto. Aponta, ainda, que as vinculações reduzem a flexibilidade do sistema fiscal e que o custo de serviços públicos e receitas tributárias vinculadas a seu financiamento podem ter comportamentos distintos ao longo do tempo, gerando escassez de recursos em alguns momentos e sobra em outros.

Os primeiros economistas modernos a prestar a atenção à vinculação estavam preocupados com o processo orçamentário, e quase unanimemente concluíram que esta era uma má prática, essencialmente porque retirava do “maximizador de bem-estar social” a flexibilidade de suas decisões orçamentárias ótimas. Entretanto, a preocupação em encontrar um sistema “justo” de tributação trouxe a idéia de se explorar um potencial para ligar as decisões de gastos às decisões sobre impostos e preços. No

¹ Musgrave e Musgrave (1989), Rivlin (1989) Kay e King (1990) e Dilnot (1993)

sistema justo, as pessoas pagariam tributos em conformidade com o que recebessem, e os impostos deveriam ser estipulados de acordo com os benefícios marginais recebidos pelos contribuintes². Nesse caso, o gasto público total e os gastos individuais com cada bem ou serviço público deveriam se expandir à medida que, na margem, os benefícios recebidos por todos os indivíduos excedessem os custos marginais. Assim, o gasto total, com sua composição entre os bens e serviços públicos e a tributação total, com sua distribuição entre os contribuintes, seriam determinados simultaneamente.

A teoria de Lindahl, particularmente, adotou uma visão tradicional da teoria do bem-estar, baseada no conceito de eficiência de Pareto, para concluir que a solução de vinculação dos impostos aos gastos com os diferentes bens públicos é necessária para que se atinja esta eficiência, em que dois indivíduos podem melhorar movendo-se do financiamento por fundo geral para o financiamento mediante a vinculação. Entretanto, como o problema é resolvido quando as preferências dos indivíduos são idênticas, o papel da vinculação seria facilitar a acomodação mútua de preferências distintas na economia. Além disso, como os percentuais de tributos são derivados das diferentes utilidades marginais conferidas pelos bens públicos, estes percentuais podem ser vistos como uma forma de “*benefit taxation*”. Embora todos consumam a mesma quantidade de bem público, os agentes pagam por eles em conformidade com sua utilidade marginal.

Não obstante a teoria de Lindahl defender uma vinculação generalizada para cada bem público, as contas devem ser consolidadas no momento em que o consenso for atingido e a análise presume que os agentes continuamente revejam os impostos e os gastos ao longo do tempo. As dificuldades fundamentais do modelo surgem daí. A hipótese de que os agentes revelarão de forma crível suas preferências é necessária para se atingir o equilíbrio e, na presença de bens públicos puros, isto é, que não possam ser excluídos do consumo, os agentes têm todo o incentivo para subnotificar o benefício marginal derivado do consumo de uma unidade adicional do bem público, já que isto faria com que eles pagassem menos impostos pelo mesmo consumo do bem³.

² Samuelson (1954), Wicksell (1958), Lindahl (1958)

³ Musgrave (1959) que representa o auge da abordagem tradicional de finanças públicas também notava que, em princípio, a vinculação constitui uma abordagem teoricamente superior para o processo orçamentário. Entretanto, sempre foi cuidadoso em frisar as importantes limitações práticas que ela geralmente enfrenta no mundo real.

Apesar da elegância teórica destes modelos, sua aplicação é problemática por duas razões principais. Primeiro, por não estar claro como se deveria lidar com impostos e gastos que possuem objetivos redistributivos, ou seja, não se consegue explicar como se deveria financiar esta redistribuição. Em segundo lugar, não se aborda a forma de induzir o público a revelar suas preferências em relação a bens públicos puros, especialmente quando este está ciente de que essas revelações podem aumentar sua conta fiscal.

Entretanto, fica claro que gastos e impostos devem ser lidados como entidades separadas e que a ligação entre elas é crucial para as decisões de alocação de recursos. Esta é, de fato, a preocupação principal da abordagem da escola de “*public choice*” ao problema de vinculações.

1.2 – A Abordagem da Escola de “*Public Choice*”

1.2.1 – O Modelo de Buchanan

Buchanan (1963), em trabalho seminal, introduz um modelo do processo de decisão política que não é consistente com os modelos da teoria tradicional, os quais implicitamente assumem que o governo age como uma instituição onisciente e benevolente, que corrige os resultados do mercado e alcança uma alocação eficiente de recursos.

Com efeito, a escola de “*public choice*” defende que as falhas de mercado não são corrigidas a custo zero. Assim como existem falhas de mercado, existem as falhas de governo que surgem a partir dos interesses pessoais de burocratas e políticos e de suas ações voltadas para satisfazê-los. Nesse sentido, o crescimento do setor público não seria uma resposta direta às demandas dos cidadãos, mas imposição de uma burocracia governamental poderosa. Assim, para restringir o gasto público, mecanismos que confirmam maior poder ao cidadão são necessários. A vinculação de impostos é vista como um desses mecanismos.

Buchanan afirma que a teoria normativa tradicional da vinculação adota um sistema de referência com uma autoridade orçamentária que, por hipótese, está divorciada da cidadania e da comunidade política. Alternativamente, ele apresenta uma hipótese de trabalho em que o sistema de referência se torna aquele do cidadão

individual, no qual as únicas unidades de decisão relevantes são as pessoas. O estado ou a coletividade existem somente como meios através dos quais os indivíduos se combinam para atingir os seus objetivos almejados. O estado não é um agente decisório independente e a “escolha coletiva” resulta de decisões individuais separadas, processadas através de regras constitucionais.

Sob esse prisma, Buchanan propõe que a vinculação de receitas deve ser reexaminada no contexto da participação individual na formação de decisões coletivas. Esta nova abordagem torna aparente que as restrições exercidas pelas vinculações sobre a independência da autoridade orçamentária não necessariamente produziriam “ineficiência” no processo fiscal. Seu contraponto é que alguma segregação de receita pode prover melhores meios de garantir escolhas racionais individuais e, portanto, as vinculações de impostos podem compor uma característica “desejável” de uma dada estrutura fiscal.

O cerne do raciocínio de Buchanan é o de que o financiamento de serviços públicos por um fundo geral somente permite ao cidadão que este vote no nível agregado de serviços públicos, enquanto a vinculação permite que o eleitor/contribuinte/beneficiário participe separadamente, tanto de forma direta como através de seus representantes, em diversas decisões sobre gastos públicos que possam ocorrer. Assim, os eleitores poderiam fazer “escolhas” privadas sobre cada serviço público, pela comparação de seus custos e benefícios.

A distinção fundamental entre o financiamento por fundo geral ou por dedicação exclusiva de receitas ilustra-se pelo fato de que, no segundo caso, a quantidade de equilíbrio de cada bem público é determinada por um voto separado em um imposto específico, ou conjunto de impostos, para financiar a referida despesa. O custo de oportunidade para o eleitor de uma proposta de elevação do gasto com um determinado bem público é, então, o de maiores impostos e não o de redução de gastos em outros bens públicos. Por outro lado, o financiamento por fundo geral é caracterizado por votações separadas no *tamanho* do orçamento (carga tributária) e na *composição* das despesas. Então, dada a restrição orçamentária do governo, o custo de oportunidade por gastos adicionais em um dado item orçamentário é a redução das despesas nos demais itens e não o de mais impostos. Esta separação de decisões sobre impostos e despesas é a essência da defesa normativa da vinculação de impostos pela escola de “*public choice*”.

Buchanan fez uma analogia da relação entre financiamento geral e vinculação de receitas para o caso de uma economia de mercado. O equivalente ao fundo geral seria a venda casada (“*tie-in sale*”), enquanto o análogo à vinculação seria o ajustamento independente da quantidade em cada mercado. De fato, os indivíduos não são normalmente exigidos a adquirir bens e serviços em “cestas” de unidades heterogêneas complexas. Isto pode até ser observado quando ocorrerem ganhos de eficiência para o comprador, mas, na ausência de aspectos de redução genuína de custos para a comercialização de produtos em “cestas”, é de se concluir que quaisquer restrições que sejam impostas sobre a capacidade de o comprador ajustar independentemente as quantidades devem deslocá-lo para uma posição menos preferível em sua superfície de utilidade. Adquirir um pão e um tablete de manteiga na forma de venda casada, por exemplo, deve interferir na decisão ótima do comprador em combinar as duas mercadorias da forma que mais lhe agrada, produzindo, portanto, “ineficiência”.

Para captar os efeitos das vendas casadas implicadas pelo financiamento por fundo geral, Buchanan utiliza um modelo mais simples possível de dois bens – dando como exemplo os serviços coletivos de combate a incêndios e os serviços de proteção policial. A idéia é determinar as possíveis diferenças entre financiar esses dois serviços separadamente, através de um sistema de vinculações onde cada serviço é apoiado por receitas de um imposto tal como descrito anteriormente, e financiá-los conjuntamente, por receitas do orçamento de um fundo geral, derivado de apenas um imposto. Em qualquer dos casos, assume-se que o total do gasto público seja determinado pela escolha racional dos eleitores/contribuintes. As questões pertinentes referem-se a que tipo de financiamento leva a menores ou maiores provisões de cada ou de ambos os serviços, ou ao que ocorre com esta provisão com a mudança de um sistema de financiamento para outro.

A definição da venda casada é obtida por meio da definição de uma “razão orçamentária” que estabelece a alocação do orçamento entre as duas despesas, ou seja, o financiamento por fundo geral toma a forma de uma proporção específica do orçamento total direcionada para cada um dos dois serviços. Um ponto importante é que, pelas hipóteses do modelo, sempre existe uma razão orçamentária que garante que a escolha da quantidade relativa entre os dois serviços pelo eleitor mediano, bem como do gasto público total, será a mesma com ou sem vinculação de receitas. A esta razão, que atende à identidade entre os dois sistemas, Buchanan denominou razão de “equilíbrio pleno”.

O núcleo das conclusões de Buchanan decorre do reconhecimento de que qualquer deslocamento na razão orçamentária além da razão de equilíbrio pleno garante que a utilização de financiamento por fundo geral introduza alguma distorção no padrão de escolha do indivíduo. Forçá-lo a comprar os dois serviços em uma cesta e não separadamente, o levará para uma posição menos preferível, dada a hipótese fundamental de que os custos de tomada de decisão são nulos. Isto porque, sob o sistema em que as quantidades seriam ajustadas independentemente, ele poderia, se assim o desejasse, selecionar as quantidades de serviços de polícia e bombeiros mais adequadas à sua preferência do que aquelas estabelecidas pelas autoridades orçamentárias. Conclui-se, então, que, sob financiamento por fundo geral, um dos dois serviços será expandido enquanto o outro será reduzido em relação à solução ótima, o que demonstra que o fundo geral não proverá as quantidades que maximizam o bem-estar social (eficientes de Pareto).

Buchanan nota, ainda, que, em uma análise mais geral, as elasticidades-preço de demanda dos serviços analisados seriam importantes. Por exemplo, os serviços de educação beneficiam mais diretamente subgrupos particulares da comunidade, como famílias com crianças, e tendem a ter maior elasticidade em relação ao aumento de impostos. Nesse caso, uma elevação de impostos poderia levar à maior redução na quantidade demandada *vis a vis* o que ocorreria para um serviço geral, como a proteção policial, por exemplo. Assim, serviços mais direcionados a grupos específicos poderiam beneficiar-se de um financiamento geral.

Buchanan, no entanto, conclui que seu modelo geral está longe da experiência política que se verifica no mundo real, mas o defende alegando que alguma teoria é melhor que nenhuma. Suas limitações são óbvias, mas serviu como ponto de partida para análises mais complexas e abrangentes que se seguiram.

A primeira crítica ao modelo de Buchanan foi elaborada por Deran (1965), que desenvolveu um *survey* sobre vinculações, acompanhada de um teste empírico. A seu ver, a prática de vinculações, largamente difundida no mundo real, mas rejeitada à luz dos modelos tradicionais, é peculiarmente resistente aos métodos usuais de análise científica e, tal como Buchanan, reconhece que, neste campo, implicações testáveis são difíceis de derivar, e o processo de teste em si apresenta sérios problemas.

No entanto, mesmo sem se preocupar em desenvolver uma teoria positiva para as vinculações, ao analisar o modelo de Buchanan, Deran aponta uma hipótese fundamental que considera ter-se afastado substancialmente da realidade. Implicitamente, para o desenvolvimento de sua análise, Buchanan supõe que as vinculações são continuamente reavaliadas pelo eleitor. Isto permite que ele trate a quantidade de serviços públicos que serão providos sob vinculações como se uma curva de oferta de mercado corretamente a descrevesse.

No entanto, uma das características das vinculações é a de que elas estão entremeadas na estrutura financeira do setor público e não são reavaliadas com a mesma frequência em que as condições mudam. A quantidade de bens que é disponibilizada pelas vinculações depende apenas do volume de impostos vinculados arrecadados e do custo do bem e, em um dado instante de tempo, sua oferta não varia em resposta a seu preço. Isto quer dizer que pode até ser possível que a quantidade vinculada inicialmente corresponda à demanda pública pelo bem ou serviço, mas com o passar do tempo, nada garante que a quantidade ofertada corresponderá às preferências do público, mesmo que estas preferências não se alterem. Assim, dada uma rigidez das vinculações ao longo do tempo, e ao passo que mudam as preferências dos contribuintes, a quantidade de bens públicos ofertados sob o regime de vinculação relaciona-se com a demanda dos contribuintes somente por coincidência.

1.2.2 – Modelos Derivados de Buchanan

A partir do trabalho de Buchanan, vários trabalhos foram desenvolvidos buscando dar maior sustentação à sua argumentação, no intuito de formular uma teoria mais completa para as vinculações de impostos.

Goetz (1968) avançou o argumento de Buchanan, elaborando um modelo em que um grupo, ao invés de um indivíduo, toma as decisões. Nesse caso, fica mantida a conclusão original de que as vinculações não necessariamente caracterizam uma má prática fiscal, como preconiza a teoria tradicional. No entanto, relaxando algumas das hipóteses simplificadoras de Buchanan, conclui que o modelo original depende das peculiaridades das funções de preferência individuais e introduz o que ele denomina um “viés” nas implicações normativas.

Para Goetz, sob as hipóteses adotadas por Buchanan, a conclusão da análise é óbvia: o indivíduo pivotal⁴, que por hipótese representa o voto decisivo para todas as decisões orçamentárias dentro do sistema de vinculações, considerará a composição fixa de gastos do fundo geral uma restrição adicional sobre sua escolha irrestrita anterior, o que acaba por forçá-lo a tomar uma decisão orçamentária inferior. Esta restrição adicional se torna inefetiva somente quando, por coincidência, a razão orçamentária relativa ao fundo geral coincidir com a que seria escolhida livremente, sob o sistema de vinculações. O financiamento por fundo geral teria, então, o efeito de distorcer a decisão coletiva.

Goetz desenvolve um modelo que permite uma escolha de dispêndio entre dois bens públicos e uma escolha de financiamento entre dois impostos. As escolhas são decididas por grupos representados por três sistemas de preferências distintos, correspondentes a três indivíduos isoladamente ou a três grupos homogêneos de igual tamanho. Analisando diversas combinações sob decisão majoritária, confrontando o método de financiamento por fundo geral, que implica decisões separadas entre a alocação de dispêndio e a distribuição financeira, e o método de vinculação, que envolve ganhos de coalizão entre os grupos, o trabalho demonstra que há circunstâncias em que a utilização de vinculações, de fato, aumenta o domínio de soluções alcançáveis pelo grupo. Nesse sentido, se o método de vinculações aumenta os ganhos de cooperação entre grupos ao longo do tempo, pode ser visto como uma forma mais eficiente de maximizar os ganhos individuais de longo prazo derivados da operação do orçamento público.

A conclusão central de Goetz coincide com a de Buchanan, quando o primeiro afirma que não é possível descartar preliminarmente as vantagens da vinculação em relação ao financiamento por fundo geral com base em sua ineficiência, ainda que sob condições particulares de preferências e de fatores empíricos. No entanto, introduz o argumento de que, sob financiamento geral, o processo de decisão é subótimo, uma vez que, no confronto de grupos de interesse, não há incentivos à cooperação, enquanto na presença de vinculações é possível estabelecer amarrações entre concessões de impostos e concessões de gastos necessárias a se atingir ganhos majoritários sob certas circunstâncias. O resultado ainda é consistente com o caráter de “benefício” presente em

⁴ Aquele que detém as preferências médias e decisivas para a representação da escolha social.

muitos impostos vinculados em que concessões obtidas por determinados grupos de interesse em relação a gastos públicos são compensados por ajustes de impostos contra aquele mesmo grupo. Finalmente, Goetz reconhece que as implicações de bem-estar devem ser analisadas muito cuidadosamente, mas afirma que o método de vinculações pode ser reconhecido como uma ferramenta estratégica perfeitamente racional para coalizões majoritárias, o que, a seu ver, pode ser suficiente para explicar sua ocorrência empírica freqüente.

Uma crítica à abordagem de Buchanan e Goetz, dentro da linha adotada pela escola tradicional foi feita por Mc Mahon e Sprenkle (1970), que propõem o desenvolvimento de uma teoria de vinculações que esclareça as condições sob as quais estas elevam ou decrescem os níveis de despesas públicas, bem como considere a relação do modelo de vinculações com a política econômica e com a maximização do bem-estar social. Até aquele momento, ainda não havia aparecido um modelo analítico tratando de vinculações que fosse consistente com uma teoria mais abrangente, capaz de ser usada para testes empíricos sobre seus efeitos de forma mais precisa.

Ao formular uma crítica à visão de Buchanan e Goetz, os autores alegam que estes últimos desenvolveram modelos que apresentam sérias dificuldades para a análise prática, sendo a mais importante delas, já apontada por Deran, a hipótese de que há uma reavaliação contínua das taxas de vinculação pelos eleitores, fato dificilmente observado no mundo real. Similarmente, a hipótese de Buchanan, relaxada por Goetz, de que o financiamento por fundo geral se dá por proporções fixas do orçamento total direcionadas a cada serviço, também é considerada pouco realista. Nesse sentido, questionam a relevância empírica de uma teoria que se apóia em conceitos de escolha contra ou a favor de determinados tipos de gastos por parte de indivíduos, porque esta se limita a problemas de agregação de preferências e é excessivamente abstrata, dificultando, como reconhece o próprio Buchanan, a derivação de implicações testáveis.

No modelo que desenvolvem, a conclusão crucial é a de que a essência do mecanismo de vinculação é dinâmica por natureza. As elasticidades-renda dos gastos desejados e das receitas vinculadas dificilmente coincidem, o que requer constantes alterações nos impostos, conforme suas elasticidades-renda. Este tipo de efeito resulta em uma estrutura tributária com características mais regressivas, enquanto por financiamento por fundo geral, a estrutura tributária é determinada independentemente e

o nível desejado de progressividade pode ser mais facilmente mantido ao longo do tempo.

Eklund (1972), por seu turno, formula uma crítica ao modelo de McMahon e Sprenkle com base em que, dada a evidência de que as vinculações são amplamente utilizadas no mundo real, seria um tanto simplista assumir que elas sejam uma prática totalmente irracional. O ponto central da análise de McMahon e Sprenkle se apóia na hipótese de que existe uma única função de preferência para bens públicos, ou seja, há uma “demanda agregada expressa pela unidade governamental agindo em nome da cidadania”. Para esta hipótese valer, deve existir algum ditador onisciente ou benevolente, ou então haver preferências pelos bens públicos que sejam perfeitamente uniformes entre a população. Sem este “ditador benevolente” as decisões coletivas sobre bens públicos podem ser vistas como o resultado de um processo de barganha ou de um jogo. Neste processo, assim como no mundo real, tanto há interesses coincidentes, como conflitantes. Para Eklund, Buchanan e Goetz partiram de concepções mais realistas quando incorporaram preferências conflitantes pelos bens públicos em sua análise da tomada de decisão coletiva, desprezando a analogia com a demanda do consumidor.

Eklund defende, ainda, que uma melhor teoria de vinculações deve ser desenvolvida, envolvendo uma análise mais abrangente da “*benefit taxation*”. Considera que a estrutura fiscal de um país é determinada por seu processo político específico, que reflete os interesses e o poder de vários grupos de pressão, bem como as preferências da burocracia e as ambições da elite dominante. As vinculações, onde quer que surjam, são usadas por grupos políticos em suas tentativas de maximizar os benefícios que eles derivam dos bens públicos. Por esta razão, não é possível afirmar que as vinculações levam, em todos os casos, à eficiência para o país como um todo. Entretanto, se sua utilização não faz algum grupo pior do que antes, pode ser considerado um instrumento eficiente no sentido de Pareto.

Browning (1975) desenvolveu um modelo para analisar o processo de decisão coletiva envolvido no financiamento por fundo geral (*general fund financing*). Preliminarmente, ele faz uma distinção entre duas regras de escolha coletiva presentes no processo político. A primeira, a votação majoritária simples (*simple majority voting*) foi bastante discutida na literatura até então, enquanto que a segunda, o financiamento por fundo geral, recebeu pouca atenção.

A votação majoritária simples, no contexto de Browning, refere-se à determinação da quantidade de equilíbrio de cada bem público por votos separados e contem hipóteses sobre a relação entre impostos e níveis de gastos. Supõe-se que um determinado imposto, ou conjunto de impostos, seja definido para ser usado no financiamento de qualquer nível de produto que for selecionado. Desta forma, um voto para se elevar a quantidade de um bem público é, simultaneamente, um voto para elevação de impostos, o que indica que os modelos convencionais de votação majoritária simples configuram-se em uma forma de “vinculação” e são os modelos adequados para o tratamento de casos em que os impostos são vinculados.

A regra de financiamento por fundo geral, por seu turno, é definida como a regra de decisão em que a coletividade escolhe separadamente, por votação majoritária, a composição do orçamento e o tamanho do orçamento. Escolher a composição do orçamento significa determinar a proporção do orçamento que é destinada a cada programa. Dada esta proporção (*budget mix*), uma decisão separada é feita envolvendo o tamanho absoluto do orçamento.

A principal conclusão do modelo de Browning é a de que esta separação de decisões entre impostos e despesas é séria o suficiente para tornar imprevisíveis os resultados do financiamento por fundo geral. Em particular, é possível que a quantidade de um bem público ofertada diminua, mesmo que a demanda por este bem aumente por parte de todos os eleitores. Com isto, Browning conclui sobre a dificuldade de se derivar previsões sobre o funcionamento do regime de financiamento por fundo geral e, em particular, da dificuldade de se definir conceitos de eficiência de um ou de outro regime.

Athanassakos (1990) apresentou um modelo alternativo de escolhas orçamentárias em uma democracia direta em que o comportamento orçamentário ao nível individual e ao nível governamental apresenta muitas similaridades. Como consequência, o modelo parece explicar os resultados aparentemente paradoxais de Browning. Mostrou, ainda, que se forem corrigidas as incompatibilidades das hipóteses de tomada de decisão ao nível micro, o orçamento resultante sob a regra de financiamento por fundo geral é sempre melhor ou igual ao resultante do regime de vinculações, o que, a seu ver, é um resultado bem menos ambíguo do que aqueles

obtidos em modelos anteriores, que não podiam prever o tamanho relativo dos orçamentos.

Com efeito, para Athanassakos há incompatibilidade de algumas hipóteses em relação ao comportamento micro dos eleitores. As hipóteses de que há funções utilidade individuais e de que cada eleitor respeita, no segundo estágio de votação, a composição orçamentária aprovada majoritariamente no primeiro estágio, exigem uma regra de obrigatoriedade (*enforcement*) para serem satisfeitas simultaneamente. Isto, no entanto, só é possível em eleitorados pequenos. De outra parte, em pequenos eleitorados, há incentivos para coalizão e comportamentos estratégicos, rejeitados pelas hipóteses do modelo. Em eleitorados grandes e anônimos, por seu turno, pode-se aceitar a hipótese de voto honesto e independente, mas dificulta a aceitação de que cada eleitor respeitará a composição definida no primeiro estágio.

Seus resultados mostram que há apenas duas situações que refletem o que a literatura anterior chamou de relações “perversas” entre as preferências dos eleitores e os resultados coletivos. Primeiro, quando o orçamento de equilíbrio decresce e, outro, quando o orçamento de equilíbrio aumenta, mas o bem público sob consideração é um bem inferior. Esses resultados são similares aos da teoria do consumidor, o que rejeita sua caracterização como paradoxos.

Um resultado adicional é o de que, quando o número de bens públicos é superior a dois, mesmo que os eleitores respeitem o orçamento aprovado inicialmente, isto não é suficiente para assegurar que, ao equilíbrio final, os gastos correspondentes serão iguais aos do orçamento aprovado inicialmente. Isto poderia, a seu ver, explicar grandes orçamentos ou déficits em democracias.

Brennan e Buchanan (1978) partem de uma nova concepção de governo para analisar a disposição de receitas públicas sob a perspectiva da teoria de “*public choice*”. Trata-se do conceito de governo como Leviatã (*government-as-Leviathan*). A rigor, esta visão trata o governo como um grupo de indivíduos para os quais a sociedade relevante delega o direito de tomar decisões em seu nome, sujeito às restrições impostas por regras e procedimentos legais (constitucionais). Neste contexto, as regras e instituições da sociedade não podem ser simplesmente interpretadas como meios de transformar os desejos dos cidadãos em atos de política. Elas também são necessárias, porque os

indivíduos, no seu papel de membros do governo, também possuem um comportamento esperado de perseguir seus próprios objetivos, que não podem ser supostos idênticos aos dos cidadãos que os elegeram. Assim, a não ser que sejam restritos, os governos se comportarão em padrões impróprios de utilização de seu poder de coerção. Assim, um importante propósito de regras e mecanismos legais e constitucionais é o de limitar a liberdade do governo neste sentido, ou seja, é o de controlar “Leviatã”.

Sob essa premissa, os autores analisam a possível seleção de instrumentos tributários como meio de induzir o governo a prover bens públicos e serviços que os contribuintes/beneficiários desejam. O foco é nos aspectos de escolha constitucional. Um indivíduo, ao nível constitucional, realiza uma escolha sobre conjuntos alternativos básicos de arranjos tributários em que, em um estágio posterior (pós-constitucional), o governo terá permissão de utilizar. O governo tem um comportamento tipo Leviatã e os eleitores/contribuintes individuais exercem controle sobre o sistema fiscal apenas no estágio constitucional, ou seja, eles são essencialmente impotentes para afetar as atividades fiscais do governo nos arranjos políticos pós-constitucionais.

As questões cruciais a serem investigadas envolvem como o contribuinte potencial pode garantir que as receitas arrecadadas sejam destinadas à provisão de bens e serviços que lhes interessa, ainda que eles possam, por meio de restrições construídas constitucionalmente, restringir as demandas de recursos das instituições governamentais do tipo Leviatã (restrições no tamanho total da arrecadação tributária). Igualmente, uma vez concedido o poder de tributar, interessa definir o que fazer para prevenir o Leviatã de utilizar receitas para atender seus próprios interesses particulares.

As conclusões normativas dos autores, a partir das hipóteses formuladas, são que cada atividade governamental, ou item orçamentário, deveria ter a eles associado um instrumento tributário específico, concebido não apenas para garantir um nível de receita adequado à atividade especificada, mas para introduzir uma complementaridade entre a base tributária e a atividade governamental. Nesse sentido, a partir do momento em que se permite um papel para o interesse próprio dos burocratas e políticos dentro do modelo, as vinculações poderiam ser vistas como uma forma de assegurar resultados fiscais mais eficientes.

O modelo difere dos modelos tradicionais da teoria de *public choice* nos seus argumentos principais, especialmente no que se refere ao tratamento do processo político pós-constitucional. Se as decisões sobre o gasto público são supostamente feitas democraticamente ao nível pós-constitucional, há um claro argumento a favor de atrelar os benefícios diretamente aos custos, o que, conforme exposto nos modelos anteriores, permite aos eleitores, ou aos seus representantes, escolherem resultados mais racionais e eficientes, uma vez que podem comparar custos e benefícios para cada atividade separada, vis à vis a situação em que prevalece um orçamento com múltiplos componentes, financiado por um fundo geral, onde persistem muito mais incertezas.

Neste modelo, o argumento a favor das vinculações surge diretamente do modelo político em que as decisões no exercício fiscal são tomadas por políticos/burocratas que podem pelo menos ter algum poder para assegurar uma parcela das receitas arrecadadas como um “excedente” para eles mesmos. Um elo constitucional entre a base tributária e a provisão de bens públicos torna-se um meio de exercer uma disciplina sobre aqueles que tomam as decisões fiscais. O argumento central é, de fato, simples. Vinculações adequadamente formuladas podem limitar a capacidade de qualquer governo explorar os contribuintes. Deve ser dado um incentivo “positivo” aos governos para que eles forneçam bens e serviços que os contribuintes desejam.

Wiseman e Posnett (1993) afirmam que a aceitação da hipótese *government-as Leviathan* leva a interpretações peculiares do papel e das perspectivas de utilização de vinculações. O novo aspecto é que a situação de custo de oportunidade com que se depara o eleitor não mais fica confinada a uma escolha entre cestas de bens e serviços em troca de contribuições tributárias vinculadas. O eleitor pode estar preocupado com a extensão com que as vinculações implicam coerção inadequada, requerendo que ele contribua desproporcionalmente para a provisão de bens que ele não deseja consumir. Isto pode levar os cidadãos a preferirem financiamento por fundo geral, ou preferirem que as vinculações fiquem restritas aos níveis subnacionais de governo. Por outro lado, as vinculações podem impor restrições mais efetivas sobre o comportamento governamental do que ocorreria sob financiamento por fundo geral.

Essas novas possibilidades, mais diversas, exigem que se amplie a utilização de modelos de bem-estar ortodoxos ou de taxaço ótima para incorporá-las em um arcabouço de interpretação de economia política e “*public choice*”. Os modelos, até

então, preocupavam-se em ter o caráter prescritivo de apontar soluções eficientes para políticas públicas, em sua versão normativa, eficiência esta baseada no conceito de otimalidade de Pareto. Na modelagem Leviatã, por seu turno, a referência de “eficiência” passa a ser a liberdade em relação a uma coerção inaceitável, o que é, por natureza, um julgamento subjetivo por parte dos eleitores/cidadãos. A visão da economia política diante desta situação não pode ser a prescrição do que o cidadão deveria querer, mas sim identificar e prover informação sobre as opções disponíveis para eles em situações específicas. Como afirmam Wiseman e Posnett, “...é ilegítimo para o economista político reivindicar ser capaz de prescrever a “melhor” política com respeito às vinculações (ou em qualquer outro contexto). No máximo, ele pode prover um menu que identifique a natureza e relevância das características das políticas entre as quais os eleitores poderiam desejar escolher; e o valor prático desta agenda será determinado pela extensão com que seu conteúdo incorpore os valores que os indivíduos considerem importantes, incluindo a sua percepção de coerção tolerável.”

1.3 – Abordagens Modernas – Imposições de Regras Exógenas

Buchanan, em seu *paper* original, fez grande progresso em abandonar a abordagem da teoria de finanças públicas tradicional, onde um planejador social, plenamente informado e monolítico toma todas as decisões, para integrar dimensões políticas na análise das vinculações. Uma grande literatura que se seguiu explorou situações em que ganhos de eficiência podem ser obtidos pela imposição de regras de vinculação exógenas. Nesse sentido, trabalhos mais recentes introduziram razões distintas daquelas derivadas de Buchanan - escolhas fiscais sob regra majoritária - para justificar a introdução de vinculações de impostos como forma de se produzir resultados fiscais mais eficientes. Destacam-se a utilização das vinculações como mecanismo de monitoração e transparência e como solução de “compromisso” em problemas de inconsistência temporal.

Dhillon e Perroni (2000) examinaram como a vinculação de impostos afeta a extensão com que as autoridades responsáveis pelo gasto público tornam-se sujeitas à monitoração e fiscalização por parte dos contribuintes (*fiscal accountability*). O sentido de responsabilidade fiscal por eles adotado é a noção de monitoração das autoridades

por parte dos usuários finais dos bens públicos fornecidos, o que eles denominam “*grass-roots accountability*”.

A idéia é explorar as relações entre a vinculação de impostos e a monitoração privada das agências governamentais por parte dos contribuintes. Dhillon e Perroni descrevem um modelo de escolhas fiscais em que as agências governamentais responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos possuem informação privada sobre os custos que incorrem, enquanto os cidadãos podem assumir uma monitoração (com custos) sempre que recebam bens e serviços da agência.

Os autores concluem que a vinculação de determinados impostos a fins específicos pode estimular a “prestação de contas” das autoridades responsáveis pelos gastos por parte dos contribuintes, independentemente da forma como esses impostos e essas categorias orçamentárias são combinados.

Marsiliani e Renström (2000) analisaram uma racionalidade alternativa para a vinculação de impostos. Se existem problemas de inconsistência temporal na política fiscal⁵, então a existência de restrições de vinculação pode ser desejável, se elas funcionarem como mecanismos de “compromisso”. Os autores examinam problemas de inconsistência temporal que estão especificamente relacionados a um imposto ambiental.

O propósito é determinar se a vinculação de impostos pode restringir a decisão tributária futura de tal forma que a solução de compromisso sem a vinculação possa ser obtida sem compromisso, mas com a vinculação. O modelo especificado considera um sistema tributário, em uma economia de dois períodos, que consiste de um imposto linear sobre o trabalho, combinado com uma transferência do tipo *lump-sum* e um imposto ambiental, caracterizado por um imposto sobre um bem de consumo intermediário, tal como a energia. As receitas tributárias são usadas para a provisão de um bem público e para o combate à poluição. A vinculação é caracterizada como uma fração de cada fonte de receita tributária designada para cada tipo de gasto público. São, portanto, duas regras de vinculação, uma para cada imposto.

⁵ Uma política de governo é dinamicamente inconsistente quando, embora sendo ótima em uma situação, ela não mais for ótima em uma data futura, mesmo que nenhuma nova informação tenha surgido. Isto significa que o governo não tem qualquer incentivo para manter seus compromissos originais. (Kidland e Prescott – 1977)

A poluição é gerada pelo consumo privado de um bem de consumo intermediário, como a energia. Os indivíduos não derivam utilidade do consumo de energia em si, mas do consumo de um bem durável que requer energia como insumo, como por exemplo, um sistema de aquecimento. O serviço provido pelo bem durável depende tanto do consumo da energia como da eficiência do uso dessa energia. A eficiência da energia é comprada no primeiro período e a energia é comprada no segundo período.

O problema de inconsistência temporal surge da seguinte forma: quando o governo se compromete com um determinado nível para o imposto de energia futuro, ele leva em conta que um maior nível do imposto induz os indivíduos a alterarem seu tipo de consumo para bens duráveis mais eficientes em termos de energia. Se o governo puder “reotimizar” no futuro, então o estoque de duráveis é fixo, e não há mudança para produtos energeticamente mais eficientes. Os indivíduos alteram apenas o seu uso dos duráveis. No segundo período a elasticidade da base tributária da energia é menor, por hipótese. Neste contexto, se esperaria que a energia fosse sobretaxada quando o governo toma a decisão tributária após os indivíduos haverem escolhido seu consumo durável, porque a demanda de energia é menos elástica.

Nesta economia que apresenta um problema de inconsistência temporal na tributação da energia, o equilíbrio de *third best (no commitment)* faz a energia ser sobretaxada em relação ao equilíbrio *second best (commitment)*. O modelo demonstra que as regras de vinculação podem fazer a tributação de energia se aproximar nos dois equilíbrios, mas é incapaz de igualá-los. Nesse sentido, a vinculação de impostos serve como uma solução parcial para o problema de inconsistência temporal.

A análise sugere, ainda, que, quanto mais diferir o tipo de indivíduo decisivo em relação ao indivíduo médio, maior será a diferença entre os equilíbrios nos dois casos. Isto implica que o problema de inconsistência temporal pode se tornar mais severo quando houver mais desigualdade. Então, tudo mais constante, sociedades mais desiguais terão maior incentivo a usar a vinculação de tributos como um mecanismo de compromisso.

1.4 – Abordagens Modernas – Vinculação como Resultado Endógeno em Equilíbrio

Uma abordagem mais recente procurou integrar os mecanismos de vinculação de receitas em um contexto em que este mecanismo surge nas soluções de equilíbrio e não somente é tratado como uma imposição externa ao modelo. De fato, esta concepção permite uma visão da vinculação como um fator que acomoda conflitos de interesse e assimetria de informações em diferentes situações fiscais, traduzindo mais proximamente situações que ocorrem no mundo real. Os seguintes trabalhos se destacam:

1.4.1 – O Modelo de Bös – Vinculação como resultado endógeno da existência de informação assimétrica entre os agentes públicos responsáveis pelas despesas e pela arrecadação em um ambiente de separação de poderes

Bös (2000) desenvolveu o primeiro arcabouço teórico em que a vinculação resulta *endogenamente* em um equilíbrio, utilizando um modelo estruturado na teoria do principal e agente.

Como motivação, Bös argumenta que, na prática, as decisões parlamentares sobre impostos gerais são independentes das decisões parlamentares sobre despesas públicas. Isto reflete o interesse dos condutores de política em maximizar seus graus de liberdade, o que, em particular, facilita a persecução de objetivos distributivos e de estabilização econômica. A seu ver, as vinculações fornecem um elo direto entre as receitas de um imposto particular e os gastos para um objetivo público específico. No entanto, este elo direto refere-se a receitas agregadas de um imposto particular e os gastos totais de um programa, não relacionando a carga individual de impostos com a satisfação individual derivada do gasto público, ou seja, as vinculações não estabelecem um princípio benefício individual e não podem ser necessariamente associadas à aplicação de tarifas de usuário (*user charges*).

Para o caso de países em que não existem elementos de democracia direta, as vinculações são caracterizadas por um desenho institucional com vários agentes: um deles arrecada o imposto vinculado e outro gasta esses recursos. Em governos de

coalizão, é possível até a existência de conflitos entre ministros de gastos e de finanças, em função de pertencerem a diferentes partidos, sugerindo que cada ministro defina sua própria estratégia e não revele informações privadas tão facilmente aos demais ministros.

No seu modelo, as decisões básicas sobre tributação e gastos públicos são feitas pelo parlamento, denominado *planejador*, como o principal. Elas são executadas por dois agentes, o ministro dos gastos e o ministro da arrecadação, denominados *executor de despesas* e *arrecadador*, respectivamente. A decisão do parlamento é conduzida pelos interesses do partido do governo (*incumbent*) em maximizar os votos esperados. Também é considerada, como referência, uma situação em que este partido majoritário seja maximizador de bem-estar. O objetivo do *paper* é o de mostrar se e como as vinculações podem resultar endogenamente neste tipo de abordagem e de arcabouço teórico, para explicar até onde os objetivos do planejador, sua falta de informação e a separação explícita entre arrecadador e executor de despesas fazem as vinculações serem mais prováveis de ocorrer ou não.

Bös deriva várias conclusões a partir da existência de vinculação de impostos em um ambiente em que o parlamento monitora as autoridades arrecadadora e executora, mas encontra informações e ações ocultas por parte dessas duas autoridades. Esta abordagem é, então, comparada com a abordagem tradicional de finanças públicas, onde existe um planejador monolítico plenamente informado.

Primeiro, ele contesta a alegação de que a população entenderia melhor a racionalidade da tributação se os impostos fossem vinculados. A seu ver, um contribuinte racional anteciparia a conexão entre os impostos gerais que paga e gastos considerados adequados, não havendo um argumento especial associado à vinculação para justificar este comportamento. Segundo, a alegação de que os gastos públicos seriam escolhidos em melhor conformidade com as preferências individuais dos cidadãos também não se sustenta, uma vez que os recursos são gastos após terem sido arrecadados, havendo apenas uma conexão entre o valor esperado do bem público e o imposto pago. Ademais, a vinculação não é equivalente à tarifação e o consumidor individual não pode adquirir a quantidade de bem público que desejar. Finalmente, o argumento de que o governo operará mais eficientemente em função da pressão

exercida pela vinculação é rejeitado pelo problema de informação assimétrica e de organização interna do governo, na forma apresentada pelo modelo.

1.4.2 – Vinculação como resultado endógeno de um ambiente de incerteza eleitoral causando ineficiência intertemporal

Brett e Keen (2000) exploraram um argumento distinto para explicar a larga utilização do mecanismo de vinculação de receitas de impostos ambientais, enfatizando a incerteza dos eleitores quanto à motivação dos políticos para os quais delegaram o poder de conduzir a política tributária.

De fato, em muitos países europeus e nos Estados Unidos, foi comum a vinculação das receitas de impostos ambientais a uma variedade de fundos especiais com o objetivo de financiar várias atividades de proteção ambiental e de limpeza de danos causados pela poluição ou vazamento de poluentes. Brett e Keen consideram que tal tipo de vinculação não se enquadra nos padrões de otimalidade e de eficiência preconizados pela teoria tradicional. Isto porque não há razão geral para se supor que a receita arrecadada por um imposto corretivo eficiente sobre alguma atividade poluidora se iguale necessariamente ao nível eficiente de gastos requeridos para resolver os danos causados por esta atividade. Não obstante, sua larga utilização e aparente popularidade indicam que há um forte apelo em relação à obtenção de ganhos sociais na arrecadação de impostos ambientais direcionados ao financiamento de operações anti-poluição, uma vez que se pressupõe um “duplo dividendo” decorrente da não elevação de gastos públicos com o imposto, conjugado a uma redução de outros impostos.

Na busca de uma explicação racional para adoção dessas políticas ineficientes, o trabalho se foca em uma outra razão: os políticos. Com efeito, se eles detêm algum tipo de discricionariedade sobre o uso *ex-post* dos fundos, eles podem ser capazes de desviar receitas para outros fins que lhes interessam, distintos daqueles valorizados pelos eleitores. Neste ambiente, impostos do tipo Pigouviano podem não ser politicamente sustentáveis, pois, apesar de serem eficientes *ex-post*, eles expõem os cidadãos a um excessivo risco de expropriação por políticos inescrupulosos (ou com preferências distintas daquelas dos eleitores). Nesse sentido, a vinculação pode eliminar este risco, se aplicada de maneira crível, permitindo que os impostos ambientais aproximem-se do

nível eficiente, com o ganho social daí decorrente compensando potenciais ineficiências derivadas da visão ortodoxa sobre fundos vinculados. Argumento semelhante foi proposto por Teja e Milnes (1991), justificando a vinculação do Superfundo ambiental presente na legislação norte-americana: os fundos devem estar comprometidos com a limpeza de poluentes por antecipação, porque, de outra forma, aqueles estados não afetados por qualquer dano ambiental, teriam um incentivo *ex-post* a não contribuir.

Os autores concluem que a vinculação pode ser usada pelos políticos da situação como uma forma de restringir o comportamento de seus sucessores que possuem diferentes objetivos, ou como uma forma de implementar um imposto que, embora desejável do ponto de vista da eficiência, pode ter efeitos danosos às suas reputações. Em suma, trata-se de um jogo de sinalização entre um formulador de políticas da situação e o eleitor representativo, em que o primeiro pode usar a vinculação como um sinal para afetar o juízo do eleitor sobre o seu tipo não observável.

1.4.3 – Vinculação como resultado endógeno de um ambiente de competição política com partidos ideológicos

Anesi (2005), trabalhando na linha teórica de modelar as vinculações como resultados endógenos em um equilíbrio, investigou a dimensão eleitoral das vinculações em um modelo de competição política com partidos ideológicos, derivando novas percepções sobre as relações entre vinculação e a probabilidade de os partidos vencerem as eleições. A novidade é que a pressão eleitoral pode favorecer a existência de um equilíbrio com vinculações, mas pode ocorrer uma tendência contra a vinculação de receitas, mesmo que valham os resultados de Brett e Keen, onde políticos no poder têm fortes incentivos a utilizar regras de vinculação para restringir os futuros formuladores de política.

A idéia inicial do modelo é a de que a vinculação pode ser usada por um político no poder para restringir as políticas de futuros governantes. O argumento para se derivar o equilíbrio com vinculação de impostos é apoiado no processo eleitoral. Com efeito, tomando como exemplo os impostos ambientais, considere-se uma situação em que um partido do governo, com uma ideologia “não verde”, antecipe que vai perder a eleição porque o montante de redução de poluição esperado para o período seguinte é muito

baixo para grande parte do eleitorado. Como, por hipótese do modelo, o partido não pode “fingir” que é “verde” com promessas de campanha, poderia ser ótimo para este partido vincular receitas tributárias à redução de poluição, para estabelecer um compromisso crível em relação a uma política ambientalista mais atraente para o eleitor. O partido da situação, então, restringe seu próprio futuro político para influenciar as preferências dos eleitores e assegurar sua reeleição, mesmo que não se importe muito com a questão da proteção ambiental. Por outro lado, se o partido da situação for “verde”, pode-se imaginar, *a priori*, que ele se interessaria sempre por vincular impostos à proteção ambiental para favorecer a redução de poluição, que ele valoriza, mesmo no caso em que não fosse reeleito. Pelo modelo, no entanto, é possível que o contrário venha a ocorrer. De fato, se a maioria dos eleitores tem preocupações ambientais, a vinculação ao mesmo tempo em que atende aos interesses do partido “verde”, também melhora a situação dos eleitores no caso de o rival, o partido “não-verde”, vencer a eleição. Nesse sentido, se a vinculação puder transformar o partido de oposição popular o suficiente para arriscar a reeleição do partido da situação, o primeiro pode abrir mão do desejo de restringir os futuros formuladores de política para compensar esta pressão eleitoral.

O argumento difere do de Brett e Keen, porque não há incerteza em relação às preferências dos partidos. Além disso, o custo das regras de vinculação para os formuladores de política é endógeno e o modelo permite a possibilidade de que as receitas tributárias não sejam totalmente vinculadas, enquanto para Brett e Keen, o partido da situação só tem duas opções extremas, a de vincular toda a receita ou a de nada vincular.

1.4.4 – Modelo de Grossman e Helpman – Vinculação como resultado endógeno do processo orçamentário em um ambiente de separação de poderes

Grossman e Helpman (2006) utilizam um argumento totalmente diferente para justificar um resultado de equilíbrio com vinculações. A proposta é a de estudar a formação do orçamento em um modelo que estabelece uma separação de poderes. A legislatura projeta uma peça orçamentária que pode incluir um limite para o total de gastos e alocações vinculadas para determinados projetos públicos. Cada projeto provê

benefícios aleatórios para um de muitos grupos de interesse. A legislatura pode delegar as decisões de gastos para o executivo, que pode observar a produtividade de todos os projetos antes de escolher qual financiar. No entanto, a coalizão dominante na legislatura e o executivo servem a diferentes grupos, de tal forma que seus interesses não estão perfeitamente alinhados. Considerando diferentes arranjos entre os grupos atendidos por cada esfera de governo em termos de abrangência e intersecção e associando-os a diferentes sistemas políticos e circunstâncias, eles concluem que as vinculações são mais factíveis de ocorrerem quando o executivo serve interesses mais dispersos, enquanto um teto efetivo para os gastos surge quando os grupos atendidos pelo executivo são mais restritos do que aqueles atendidos por uma legislatura poderosa.

A hipótese de separação de poderes implica uma divisão de força entre as esferas legislativa e executiva. Tal divisão de responsabilidades, segundo os autores, é comum nos regimes presidencialistas, mas mesmo em sistemas parlamentaristas, onde os poderes legislativos e executivos são tipicamente fundidos, existem instituições que dão certa independência administrativa à autoridade executiva, enquanto o parlamento é basicamente responsável por elaborar e impor a legislação às agências governamentais. A delegação de poderes dos legisladores ao executivo pode ser mais rígida, retirando muito da discricção do administrador, ou mais flexível, quando lhe permite maior possibilidade de interpretação e de adequação. De qualquer forma, a legislatura deve decidir sobre o nível ótimo de “delegação”.

No trabalho, Grossman e Helpman aplicam as idéias centrais da literatura de separação de poderes ao problema particular da “formação” do orçamento, assim entendida como o nível de gastos federais e sua alocação entre os projetos públicos. Em particular, eles tratam o orçamento como uma lei que especifica a quantidade máxima que o executivo pode gastar e que lista um conjunto de “vinculações”, que são projetos para os quais o executivo é obrigado a gastar um mínimo de recursos. Os vários projetos possíveis beneficiam diferentes “grupos” da sociedade, que podem ser definidos com base em distintos aspectos, geográficos, econômicos, permitindo razoável grau de generalidade. A legislatura e o executivo têm diferentes conjuntos de “grupos” (*constituencies*) aos quais eles procuram servir com suas decisões orçamentárias. O montante e a alocação dos gastos são decididos pelo executivo, sujeito à lei orçamentária e são financiados por um *poll tax* abrangente. Por hipótese, o executivo conhece a produtividade dos diferentes projetos no momento em que tem que decidir o

nível efetivo de gastos e alocar os recursos, enquanto a legislatura formula a lei orçamentária sem esta informação.

Neste modelo de processo orçamentário os autores se abstraem dos diferentes modos e regras de como os orçamentos são formados, incluindo a seqüência de votos, se podem ser emendados, ou se são decididos primeiro o tamanho e depois a composição ou se são aprovadas diretamente as apropriações e o tamanho do orçamento é determinado residualmente. Estas variações institucionais são desprezadas com o intuito de focar a comparação entre os resultados com diferentes regimes políticos, que são associados à extensão dos conflitos entre os objetivos do executivo e da legislatura.

A rigor, assume-se que a peça orçamentária é um contrato político incompleto, ou seja, a legislatura não pode estabelecer um plano contingente que especifique a regra de gastos para todos os diferentes estados da natureza, o que captura a idéia de que, diante das muitas contingências possíveis, a legislatura não pode enumerar todas as possíveis eventualidades que influenciarão onde os fundos públicos seriam mais produtivamente despendidos. Essa característica é que cria um *trade-off* para a legislatura no desenho da peça orçamentária. Com uma lei mais detalhada que especifique uma longa lista de projetos vinculados e um limite orçamentário rígido, a legislatura pode assegurar que os gastos do governo atinjam apenas seus próprios grupos de interesse, mas isto vem ao custo de fazer o padrão de gastos menos sensível às circunstâncias que surjam.

O modelo associa os interesses dos políticos com o bem-estar de grupos que eles procuram representar. Não existe, como nos modelos anteriormente analisados, qualquer elo com o processo eleitoral, mas há espaço para uma análise política comparativa. O ponto chave é identificar como o grau de abrangência dos grupos de interesse servidos por cada esfera de governo e a forma como interagem interfere na definição no tipo de lei orçamentária resultante do processo político. Grossman e Helpman identificam arranjos em que o conjunto dos grupos atendidos pelo executivo é um subconjunto dos grupos atendidos pelo legislativo e vice e versa, bem como situações em que os dois grupos se superpõem. Quando o executivo representa interesses mais estreitos dos que o do parlamento, supõe-se um sistema parlamentarista com uma coalizão governamental, onde o parlamento pode agir no interesse dos vários partidos da coalizão, enquanto um ministro pode perseguir os interesses do seu próprio

partido. Alternativamente, quando o executivo representa interesses mais abrangentes do que a legislatura, pode-se supor um regime presidencialista, em que o presidente é eleito nacionalmente e a legislatura é eleita por região ou distrito e a maioria representa um grupo limitado destes distritos. Finalmente, quando há superposição, pode-se imaginar um regime presidencialista convencional, quando o resultado eleitoral define um governo dividido, ou seja, um presidente de um partido e a delegação legislativa majoritária de outro, que podem servir a interesses específicos comuns, mas mantêm uma divergência de grupos conforme o interesse político de cada partido.

Primeiramente, os autores analisam o caso em que não há qualquer conflito entre as esferas de governo, como em um regime parlamentarista com um governo majoritário, que dá margem a uma delegação plena de poderes ao executivo. Neste contexto, isto significa que o teto orçamentário é estabelecido grande o suficiente para nunca ser atingido, independentemente do estado da natureza, e a lista de vinculações, se existir, é pequena o suficiente para que também não seja efetiva, ou seja as prioridades serão atendidas sem que haja necessidade de que se recorra ao limite mínimo estabelecido na lei orçamentária.

Em seguida, analisam o caso dos “interesses restritos do executivo”, como em um parlamentarismo de coalizão ou de governo minoritário. Mostram que a legislatura estabelece um orçamento com um teto orçamentário que pode ser atingido em alguns estados da natureza, mas nunca impõe projetos específicos sobre o executivo, exceto nos casos em que ele os implantaria de qualquer forma.

No caso oposto, com “interesses abrangentes do executivo”, que pode representar um sistema presidencialista com executivo eleito nacionalmente e um legislativo eleito localmente, a peça orçamentária pode conter projetos vinculados que restringem o executivo em alguns estados da natureza e a legislatura nunca concede flexibilidade plena para o executivo gastar da forma que preferir em todos os estados da natureza. Ademais, a lei orçamentária de equilíbrio é completamente inflexível se os grupos atendidos pelo executivo são muito maiores do que os da legislatura, mas há sempre alguma discricção para o executivo quando os seus grupos de interesse são apenas um pouco mais abrangentes.

Finalmente, no caso dos interesses superpostos, é importante definir se o executivo ou a legislatura servem a um conjunto de interesses mais abrangentes. Se for a legislatura, o executivo prefere gastar mais do que a legislatura com os grupos de interesse comuns às duas esferas, ocorrendo o oposto quando o executivo servir ao grupo mais abrangente. No primeiro caso, quando o executivo preferir gastar mais com o grupo de interesse comum, a legislatura optará por restringir o tamanho global do orçamento. Quando, por outro lado, o executivo preferir gastar menos com o grupo comum, a legislatura induzirá um gasto extraordinário em alguns estados da natureza, com uma lista de vinculações.

No arcabouço desenvolvido por Grossman e Helpman as vinculações são derivadas em equilíbrio em razão do conflito de interesses entre a legislatura e o poder executivo. Tal conflito surge em função das diferenças entre o conjunto de grupos de interesses que são atendidos pelo executivo e o conjunto atendido pelos legisladores detentores do poder de elaborar a lei orçamentária. O tipo de lei orçamentária, mais flexível ou mais rígida, dependerá dos tamanhos relativos entre os dois conjuntos e dos graus de superposição destes interesses, que, mesmo de forma simplificada, podem sintetizar as características de regimes políticos resultantes de diferentes situações de divisão de poderes. A rigor, a novidade é a derivação do grau de vinculação, como caso particular das características gerais das políticas de gastos governamentais, como resultado de diferenças nos regimes políticos.

1.5 - Conclusão

Os economistas teóricos, assim como os administradores públicos, questionam amplamente o conceito de vinculação de receitas e dedicaram considerável atenção às suas falhas, com a objeção mais freqüente de que este mecanismo caracteriza uma restrição adicional à resolução do problema dos formuladores de política, resultando em soluções subótimas sobre a alocação de recursos públicos. Esta visão prevaleceu na teoria clássica de finanças públicas.

A publicação do *paper* seminal de Buchanan, no entanto, ofereceu uma concepção distinta sobre o tema, mas que, curiosamente, não substituiu a formulação anterior, apesar do aparente conflito entre as duas abordagens. Ao contrário, a literatura

subseqüente tentou reintegrá-las, buscando desenvolver modelos de comportamento do eleitor em um contexto da economia do bem-estar. De fato, a inovação de Buchanan foi a de substituir as preferências do “ditador benevolente” pelas preferências do eleitor individual. Por esta visão, a vinculação passa a ser um instrumento de implantação de escolhas individuais através de um processo político, e não um através de um processo de mercado. As duas abordagens oferecem conclusões de política divergentes. A ortodoxia tradicional rejeita a vinculação como uma prática que induz decisões ineficientes da autoridade orçamentária. O modelo de Buchanan justifica a vinculação como uma forma de garantir que o orçamento reflita apropriadamente as preferências do eleitor.

A literatura que se seguiu, no entanto, procurou tratar as duas abordagens como complementares, integrando-as em um modelo de comportamento de consumidores/eleitores que é essencialmente uma extensão da economia neoclássica do bem-estar, onde se exploram as implicações de detalhadas variações no comportamento dos agentes e formas de distribuição de recursos na avaliação das características de política e paradoxos da vinculação.

O verdadeiro contraste entre a visão tradicional e a da escola de *public choice* reside na interpretação do papel do governo. A rejeição explícita de Buchanan é a da visão de um governo autônomo tomando decisões sem qualquer referência à vontade dos eleitores. A seu ver, o gasto público não é exogenamente determinado, mas guiado pela preferência dos eleitores e a noção de “eficiência” da vinculação deve ser associada à extensão com que este mecanismo facilita ou obstrui o surgimento de um orçamento que reflita essas preferências.

Posteriormente, a evolução desta abordagem integrada direcionou-se à incorporação de conceitos de economia política, em que o papel do governo deixa de ocupar os extremos da total autonomia decisória ou da total passividade diante dos desejos do eleitor representativo e passa a refletir relações e conflitos de interesse entre distintos grupos representados no governo e na sociedade. A concepção do governo como Leviathan já traz essa percepção de que a vinculação pode ser um instrumento de alinhamento de interesses conflitantes na sociedade, sob a proteção institucional de uma regra constitucional, responsável por estabelecer os incentivos adequados ao comportamento do governo.

A grande utilização do mecanismo de vinculação no mundo real, no entanto, sempre fez contraste com a visão de ineficiência a ela associada. A associação de situações específicas em que as vinculações de receita podem surgir como um mecanismo mais eficiente gerou uma nova linha de pesquisa, incorporando o mecanismo fiscal de forma exógena.

O desafio teórico de incorporar a vinculação como parte integrante de um processo político, no entanto, permanece viva. Os modelos em que a vinculação surge como resultado endógeno de equilíbrio dão um passo nessa direção, na tentativa de incorporar as complexas relações que podem estar subjacentes às tomadas de decisão relacionadas aos tributos e aos gastos públicos. A pesquisa permanece e está longe de ter sido resolvida a pretensão de elaborar uma teoria geral da vinculação, que traga respostas genéricas sobre sua adequação, propriedade ou eficiência.

O próximo capítulo discorrerá sobre como a questão é tratada do ponto de vista normativo e como os administradores públicos do mundo real lidam com a questão.

CAPÍTULO 2 – ASPECTOS PRÁTICOS DAS VINCULAÇÕES DE IMPOSTOS – A VISÃO NORMATIVA

2.1 – *Diferentes Formas de Vinculação*

A vinculação de receitas é uma prática antiga e ainda bastante comum em muitos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Na prática, este mecanismo se apresenta de várias formas e com arranjos fiscais complexos que, em alguns casos, diferem muito das formas preconizadas pela teoria. Em todo caso, sua frequência no mundo real sugere que as alegações de que se trata de uma prática fiscal injustificável e ineficiente não explicam corretamente o fenômeno.

Com efeito, para se discutir as razões pelas quais os países podem decidir optar pela utilização da vinculação de receitas, bem como os determinantes do seu grau de abrangência, é preciso estabelecer uma classificação que permita se distinguir e relacionar as muitas formas de vinculação encontradas pelo mundo.

Bird (1997) postula que as diferentes formas de vinculação que se observa no mundo podem ser classificadas em cinco categorias, sob o ponto de vista do tipo de imposto e das destinações dessas receitas:

- i) impostos sobre a folha de pagamentos vinculados à seguridade social (incluindo fundos de pensão);
- ii) impostos sobre usuários de estradas (ou impostos sobre gasolina ou combustíveis) vinculados a gastos relacionados com estradas;
- iii) impostos sobre a folha de pagamento vinculados a saúde, educação, e outras coisas “boas”;
- iv) impostos sobre “pecado” – *sin taxes* (como jogo, tabaco e álcool) vinculados a saúde, educação, recreação e cultura;
- v) tarifas de usuário vinculadas a atividades que as geram, como tarifas de água e esgoto;

- vi) transferências vinculadas a governos estaduais e municipais, especialmente em governos mais descentralizados.

Em referência a outros aspectos relevantes do tipo de vinculação, cabe avaliar três aspectos diferentes da forma como os impostos e os gastos são conectados sob a vinculação: *o grau de especificidade do gasto* envolvido, *a natureza e a intensidade da ligação* entre o imposto e o gasto e, *se existe ou não uma “racionalidade de benefício”* identificável para essa ligação. Com base nestes aspectos, Bird (1997) categoriza oito tipos distintos de vinculação, conforme tabela abaixo:

Tabela 2.1 - Variedades de Vinculação

<i>Variedade</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ligação</i>	<i>“Rationale”</i>	<i>Exemplo</i>
A	Específico	Estrita	Benefício	Empresas Públicas
B	Específico	Flexível	Benefício	Imposto de gasolina e estradas
C	Abrangente	Estrita	Benefício	Seguridade social
D	Abrangente	Flexível	Benefício	Imposto sobre fumo e saúde
E	Específico	Estrita	Nenhuma	Impostos ambientais e despoluição
F	Específico	Flexível	Nenhuma	Imposto sobre folha e saúde
G	Abrangente	Estrita	Nenhuma	Partilha de receitas para localidades
H	Abrangente	Flexível	Nenhuma	Receitas de loteria e saúde

Fonte: “Analysis of Earmarked Taxes” Richard M. Bird – 1997

O grau de especificidade dos gastos diz respeito ao nível de abrangência da definição da área para o qual o gasto é designado. Quando ele é específico significa que os gastos para os quais a vinculação é designada são bem definidos em uma área de

atuação governamental. Quando é abrangente, significa que a vinculação pode financiar um grupo grande de despesas por uma definição mais geral.

A natureza e a intensidade da ligação entre o imposto vinculado e o gasto para o qual ele foi designado pode ser *estrita* (“*apertada*”) ou *forte – tight or strong* – quando ela significar que há uma alta correlação entre as receitas vinculadas e os gastos na categoria orçamentária favorecida. De outra parte quando a ligação for *flexível* (“*frouxa*”) ou *fraca – loose or weak* – ocorre o inverso. O conceito “*tightness*” pode ser associado a duas situações. Em primeiro lugar, quanto mais alta for a fração dos gastos totais da categoria orçamentária em questão que provêm de receitas vinculadas ou, alternativamente, quanto mais alta for a fração das receitas vinculadas que vão para a categoria orçamentária em questão, mais estrita é a relação entre as receitas e os gastos. No limite, quando ambas as frações são 100%, tem-se a vinculação “*um por um*”, ou seja, há uma correspondência biunívoca entre as mudanças nos gastos totais na categoria orçamentária relevante e as mudanças no montante de receitas vinculadas.

Finalmente, é relevante do ponto de vista prático a identificação da extensão com que a vinculação traduz o princípio de benefício da tributação entre o contribuinte que financia e o beneficiário do gasto, isto é, da forma como os beneficiários das atividades governamentais ou serviços públicos pagam as tarifas ou impostos, o que está associado a uma noção de eficiência do mecanismo de vinculação, como se verá mais adiante.

A vinculação do “Tipo A” é a mais forte e é considerada a melhor e a mais racional forma de vinculação. As receitas vinculadas vêm diretamente daqueles beneficiados pelos gastos para os quais as receitas são direcionadas. Um exemplo poderia ser uma empresa pública autofinanciável, em que os usuários são cobrados pelo uso do serviço prestado.

A vinculação do “Tipo B”, por seu turno, pode ser tão específica em termos de que receitas são vinculadas para que propósito como as do Tipo A, mas a ligação entre as receitas e os gastos é consideravelmente mais frouxa no sentido de que o montante dos gastos não é necessariamente aumentado se as receitas desta fonte crescerem, bem como não necessariamente diminuem se a receita vier a cair. Os impostos sobre gasolina vinculados a gastos em estradas são exemplos. De um lado, se o imposto vinculado

contribuir somente com uma pequena proporção do gasto total na categoria favorecida, tal vinculação não tem qualquer efeito prático. Se, no entanto, esta proporção for muito grande, a vinculação do Tipo B se aproxima muito da do Tipo A tanto em termos de racionalidade como em termos de efetividade. Somente neste último caso ela ganha importância, em todos os outros seus efeitos são desprezíveis e podem ser considerados economicamente irrelevantes.

A vinculação do “Tipo C” é semelhante à do Tipo A, mas com a diferença de que a área de gastos designada é mais amplamente definida. Muitos sistemas de seguridade social se encaixam, grosso modo, nesta descrição, com impostos sobre a folha de pagamento claramente definidos financiando um conjunto de gastos sociais, como pensões, benefícios, auxílio doença, auxílio maternidade, etc. Neste caso, mesmo que o total de recursos gastos seja estritamente restrito ao montante arrecadado (o que nem sempre ocorre), o montante gasto em cada tipo de benefício social raramente é especificamente relacionado com as receitas recebidas. Assim, tal tipo de vinculação pode ser efetiva e parcialmente racional em termos econômicos, mas, dependendo de suas características precisas, pode nem ser racional nem efetiva.

A vinculação do “Tipo D” é semelhante à do Tipo B, em que há uma conexão clara de benefício para um grupo, mas a conexão entre os impostos arrecadados e os gastos realizados na área para a qual os impostos foram vinculados é consideravelmente frouxa. Como exemplo está o imposto sobre tabaco vinculado a gastos com saúde. O imposto incide especificamente sobre o grupo de fumantes. Os gastos com saúde, no entanto, não necessariamente beneficiam o grupo de fumantes na mesma proporção, apesar de haver argumentos em contrário⁶.

A vinculação do “Tipo E” pode ser, como a do Tipo A, estritamente ligada aos gastos que financia, mas não tem qualquer vestígio de racionalidade de benefício. Por exemplo, pode ser interessante direcionar receitas de impostos ambientais para financiar gastos relacionados com o meio ambiente, mas não há necessariamente uma conexão lógica entre aqueles que pagam o imposto e aqueles que se beneficiam do gasto por ele financiado.

⁶ Viscusi (1995) argumenta que como os fumantes morrem mais novos, eles tendem, em média, a impor menores custos aos sistemas públicos de saúde do que os não fumantes.

A vinculação do “Tipo F” também não tem racionalidade de benefício, mas, como a do Tipo B, a conexão entre a receita e a área geral que supostamente ela financia é frouxa, no sentido de que o montante gasto na área não é afetado pelo montante de imposto arrecadado. Este tipo de vinculação, então, nem é racional, nem é efetiva em termos econômicos.

A vinculação do “Tipo G” não possui qualquer racionalidade de benefício, embora o montante arrecadado de impostos vinculados possa determinar estritamente o montante de gastos na área de despesas designada. Por exemplo, esse tipo de vinculação é comum nos mecanismos de partilha de receitas, em que um grupo de impostos do nível federal é arrecadado, e só esse montante (ou uma fração fixa dele) é distribuído para níveis subnacionais de governo.

A vinculação do “Tipo H” pode seguir um padrão de gasto mais abrangente, mas o montante efetivamente despendido é apenas fracamente relacionado ao montante arrecadado do imposto ou dos impostos vinculados. Um exemplo comum é a vinculação de impostos arrecadados de bebidas ou de loterias a causas “nobres” como educação e saúde.

Além das três dimensões acima discutidas, muitas outras questões relacionadas às vinculações surgem quando se procura entender a real natureza desse mecanismo (Bird-2005).

- i) as receitas vinculadas são canalizadas através do orçamento ou existem mecanismos que permitem a alocação direta para as instituições recipientes, em um padrão *off-budget*?
- ii) as receitas são arrecadas pelos governos ou diretamente pelas instituições beneficiárias?
- iii) a vinculação é por um período fixo de tempo ou por um tempo indefinido?
- iv) a alíquota do imposto vinculado é fixa ou está sujeita a mudanças como parte do processo orçamentário normal?

- v) as receitas vinculadas necessariamente são gastas no período em que são arrecadadas?

As vinculações apresentam, portanto, características muito distintas, mesmo dentro de um mesmo país, o que dificulta consideravelmente as generalizações sobre suas virtudes ou defeitos. A própria definição de vinculação muitas vezes é mais abrangente do que a adotada usualmente nos trabalhos teóricos. Com efeito, é comum se observar o que se denomina “vinculação de despesa”, em que uma percentagem fixa de todas as despesas deve ser direcionada a uma determinada categoria orçamentária ou projeto. Há também uma vinculação implícita na divisão dos governos em unidades separadas, como níveis subnacionais, empresas públicas, agências, fundos e uma variedade de outras instituições que operam *off-budget*, cada qual com um conjunto de fontes de receitas designadas e responsabilidades definidas.

Restringindo a análise às características e às dimensões estabelecidas acima, há uma classificação dos arranjos relacionados às vinculações que refletem duas abordagens distintas, com implicações fiscais muito diferentes.

Primeiro, há um tipo de vinculação denominada *substantiva* (Bird-1997) ou *efetiva* (Rajkumaar-2004) que opera como se as receitas vinculadas fluíssem para um fundo especial que fossem a única fonte, ou pelo menos o único incremento marginal, de financiamento para um item particular de despesa. Neste caso, o que ocorre com as receitas significa um efeito direto nas despesas, mais ou menos em uma base um por um. Isto ocorre quando não há qualquer fungibilidade entre as receitas vinculadas e as não-vinculadas em relação aos gastos na categoria orçamentária favorecida. Quando há uma fungibilidade parcial entre as receitas vinculadas e as não vinculadas, os gastos no item orçamentário favorecido crescem como resultado da vinculação, mas não pelo total do montante das receitas vinculadas. A efetividade da vinculação está associada, portanto, a uma elevação no gasto favorecido como resultado desta vinculação.

A vinculação denominada *simbólica* ou *não-efetiva* não afeta diretamente o quanto é gasto no item de despesa para o qual está direcionada. Tal tipo de vinculação é “irrelevante” do ponto de vista econômico (embora não necessariamente em termos políticos). Isto ocorre quando há fungibilidade completa entre receitas vinculadas e não vinculadas, isto é, quando um fluxo de receitas oriundo da fonte vinculada, que deve

obrigatoriamente ser todo gasto em um item orçamentário particular, desloca a mesma quantidade de gastos de fontes não vinculadas, mantendo inalterado o gasto total naquele item. Neste caso, se a vinculação for eliminada e as receitas vinculadas tornadas disponíveis para uso geral, os padrões dos gastos permanecem os mesmos⁷.

As vinculações dos tipos A, C, E e G acima definidos, funcionam em maior ou menor grau no padrão *substantivo ou efetivo*, uma vez que a ligação entre receitas e despesas é estrita (*tight*) e, portanto, as receitas afetam o volume de despesas diretamente. Entretanto, as vinculações dos tipos A e C possuem também um vínculo de racionalidade econômica associada ao princípio de benefício, enquanto as do tipo E e G não possuem qualquer racionalidade neste sentido, apesar de afetarem os padrões de gastos. Bird (1997) define os dois primeiros tipos como “bons” e os dois últimos como “ruins” exatamente por esta razão.

Os outros tipos de vinculação, os tipos B, D, F e H, são *simbólicos ou não efetivos* exatamente por que não afetam diretamente o quanto é gasto nos itens orçamentários aos quais estão direcionados, o que os torna “irrelevantes” do ponto de vista econômico. É possível, por exemplo, que certos impostos (ou tarifas) sejam formalmente designados para financiar determinado serviço e que as receitas arrecadadas possam de fato se direcionar a estas atividades, na forma de um fundo especial ou não, mas que também possam fluir para um fundo geral na hipótese de que eles financiem apenas alguns dos gastos que compõem o serviço em questão, não tendo a vinculação, conseqüentemente, um padrão efetivo, mesmo que, como nos tipos B e D, elas tenham uma racionalidade de benefício. Neste caso, a decisão marginal de gastos com uma vinculação simbólica ou não efetiva, permanece nas mãos da autoridade orçamentária.

Conclui-se, pois, que não é fácil ou imediato categorizar exemplos de vinculações do mundo real como claramente efetivas ou apenas simbólicas. Um caso particular mais óbvio ocorre quando a ligação entre as receitas vinculadas e os gastos na categoria orçamentária favorecida é estrita (*tight*) na base de uma correspondência “*um por um*”, ou seja, quando as receitas vinculadas financiam integralmente os gastos na categoria favorecida e somente elas o fazem (ambas as frações discutidas anteriormente

⁷ Note-se que uma vinculação é efetiva ou não efetiva em relação a um período de tempo previamente especificado e a distinção será específica para este período de tempo.

são 100%) então ela é necessariamente efetiva. Na prática, isto é análogo a se ter um fundo separado para este item orçamentário particular, com todas as receitas vinculadas fluindo para este fundo⁸.

Outros arranjos, no entanto, podem trazer mais dificuldades de interpretação do padrão de vinculação. Suponha um arranjo em que os gastos totais na categoria orçamentária relevante sejam parcialmente financiados por receitas vinculadas e parcialmente financiados por receitas não vinculadas, mas que todas as receitas vinculadas direcionem-se àquela categoria. Isto significa que houve uma decisão do governo e do processo orçamentário de que os gastos totais devam ser aqueles (100 unidades monetárias, por exemplo), já que recursos não vinculados estão sendo alocados à categoria para suplementar o que as receitas vinculadas não foram capazes de gerar. Teoricamente, se o montante de receitas vinculadas não for muito próximo a 100 u.m, um acréscimo nestas receitas deverá ser inócuo na decisão de quanto gastar no total da categoria relevante, já que seria de se esperar que o acréscimo nas receitas fosse compensado por uma redução equivalente no montante de gastos oriundo de receitas não vinculadas, o inverso valendo para um decréscimo das receitas vinculadas. Então, na teoria, não se deveria esperar que este arranjo de vinculação fosse “*um por um*” (apesar de uma das frações discutidas anteriormente ser 100%) e, por conseqüência, ele deveria ser não efetivo, na margem⁹. Similarmente, se adotada a mesma linha de raciocínio, se a vinculação fosse totalmente removida, teoricamente se esperaria que o total de gastos acertado para a categoria fosse totalmente coberto por receitas não vinculadas, desde que se aceitasse a hipótese de fungibilidade plena entre receitas vinculadas e não vinculadas, o que caracterizaria uma vinculação não-efetiva (não somente na margem). A hipótese de fungibilidade plena, no entanto, é crucial para o argumento teórico acima descrito.

Na prática, entretanto, freqüentemente se observa uma fungibilidade parcial entre os dois tipos de receita, o que implica resultados diferentes do que se esperaria na teoria. As razões para tal podem ter fundamentos políticos. Com efeito, pode ser necessário se elevar os gastos totais na categoria orçamentária relevante em resposta a

⁸ Um exemplo comum deste tipo de vinculação são os fundos de manutenção de rodovias, encontrados em vários países, que recebem financiamento exclusivo de impostos sobre a gasolina.

⁹ Se por algum motivo, não houvesse qualquer fungibilidade entre as receitas vinculadas e não vinculadas, o acréscimo nas receitas vinculadas significaria de fato uma elevação dos gastos totais, tornando o arranjo efetivo.

uma elevação nas receitas vinculadas para satisfazer grupos de interesse influentes ou mesmo a opinião pública. Há, também, a possibilidade de existir um tipo de inércia nos procedimentos orçamentários, tais que os fluxos de receitas não vinculadas alocadas para agências ou categorias orçamentárias específicas mantenham-se constantes ao longo do tempo ou que se elevem em quantidades incrementais. Enfim, a fungibilidade entre receitas vinculadas e não vinculadas, bem como entre os gastos alocados a diferentes categorias orçamentárias é mais usualmente encontrada na forma parcial do que na forma plena, trazendo como consequência a dificuldade de se categorizar com precisão os inúmeros arranjos de vinculação que se verifica na prática.

Uma outra questão que afeta o conceito de “*tightness*” de um arranjo de vinculação é a possibilidade de que as receitas vinculadas não sejam integralmente utilizadas para os propósitos legalmente estabelecidos. De fato, um dos fatores que influem para uma ligação estrita entre receitas vinculadas e gastos na categoria orçamentária favorecida é a proporção de receitas vinculadas que é direcionada para a categoria em questão. Quanto maior a proporção, maior a possibilidade de que a ligação seja estrita. Se, por força de lei, todas as receitas vinculadas devem ser alocadas a uma determinada categoria, por que haveria uma razão para que esta proporção fosse inferior a 100%? Abstraindo o fato de ser possível que o total das receitas vinculadas não possa ser absorvido pela categoria orçamentária no período de tempo em foco¹⁰, em muitos casos o que ocorre na prática é que o Poder Executivo pode contornar de várias formas a legislação que disciplina uma determinada vinculação, desviando recursos para outras funções distintas daquelas determinadas legalmente e, conseqüentemente, afetando a efetividade do arranjo previsto na legislação.

Outro fator que interfere na categorização das vinculações é a existência de despesas que, por sua natureza, são despesas de execução obrigatória, não estando sujeitas à discricção da autoridade orçamentária, também denominadas *despesas não discricionárias*. Tais itens, de forma geral, representam compromissos do governo estabelecidos pela legislação que exigem o cumprimento das obrigações sem possibilidade de alteração ou contingenciamento, tais como pagamento de pensões, pagamento de indenizações, pagamento de dívidas e juros, salários de servidores públicos, etc. Em muitos casos estes compromissos são fixos ao longo do tempo, em

outros podem variar¹¹. Para o caso de itens não discricionários que permanecem fixos ao longo do tempo, a vinculação de receitas voltadas inteiramente para o seu financiamento caracteriza necessariamente um arranjo não efetivo, uma vez que o montante de gastos desses itens permanecerá igual mesmo sem a presença da vinculação.

Por outro lado, há situações em que as receitas vinculadas são direcionadas integralmente ao financiamento de despesas não discricionárias, mas podem, em alguns casos, afetar o padrão de gastos. Isto ocorre em situações em que, sem a vinculação, o governo poderia renunciar ao compromisso de pagar integralmente os itens, em algum ponto do tempo. Neste caso, a vinculação funcionaria como um tipo de seguro contra essa possibilidade. A vinculação de contribuições previdenciárias aos pagamentos de benefícios previdenciários, em muitos países, cumpre, em parte, essa função de assegurar o pagamento integral dos benefícios¹². Uma outra situação é que alguns tipos de itens não discricionários, como os salários de servidores públicos, por exemplo, podem ter crescimento em termos reais se estiverem cobertos por receitas vinculadas. Em ambos os casos, a vinculação passa a ser efetiva.

2.2 - *Justificativas Normativas para a Vinculação – O Caso a Favor*

As vantagens da vinculação foram elencadas por Deran (1965):

- i) aplica, em alguns casos, o princípio de benefício;
- ii) dá mais segurança de níveis mínimos de financiamento para serviços públicos que os governos consideram prioritários, evitando disputas periódicas internas à burocracia ou entre a burocracia e a legislatura sobre os níveis apropriados de financiamento;

¹⁰ Essa situação pode ocorrer no caso de vinculação a itens relacionados a investimentos, que podem possuir um cronograma de absorção de recursos ao longo de vários períodos.

¹¹ O pagamento de benefícios previdenciários, por exemplo, está sujeito a interferências demográficas que podem alterar as exigibilidades do sistema a médio e longo prazo, bem como da política de reajuste dos benefícios mínimos, de alterações nas regras de elegibilidade, etc.. Todos esses fatores podem alterar o fluxo de despesas ao longo do tempo.

¹² Quando o sistema previdenciário é baseado no sistema de capitalização, com fundos separados, pode-se argumentar que a vinculação de contribuições com benefícios segue o princípio de benefício, mas nos sistemas *pay as you go*, a vinculação perde esse sentido, existindo principalmente para garantir o seu pagamento integral. Em sistemas deficitários, no entanto, essa vinculação é não efetiva porque o padrão

- iii) garante maior estabilidade e continuidade de financiamentos, o que pode levar a menores custos, em função de maior velocidade de conclusão de projetos;
- iv) através da ligação entre a taxaço e os gastos, a vinculaço pode suplantar resistências a impostos e ajudar a gerar novas fontes de recursos.

Rajkumaar (2004), de uma forma mais sistemática, descreve seis justificativas para formas específicas de vinculaço, tais como presentes na literatura e mencionadas por formuladores de política. As mais discutidas são o “princípio de benefício”, o “reforço de caixa” e a “proteço”. Menos comuns são o “controle de danos”, a “transparência”¹³ e a “eficiência intertemporal”¹⁴. Bird (2005) menciona uma justificativa baseada em uma racionalidade contratual.

2.2.1 - Princípio de Benefício

Em princípio, o caso mais forte para a utilização de vinculaço de receitas ocorre quando há uma relação de benefício entre o pagamento do imposto vinculado e o uso das receitas para financiar gastos adicionais. Esta constataço depende, no entanto, que se aceite, pelo menos parcialmente, o princípio de benefício das finanças públicas, em contraposição ao princípio de bem-estar que norteia a análise clássica. Nesse caso, o processo orçamentário é visto normativamente não como um instrumento para a maximização de alguma função bem-estar social, mas como um meio de refletir as avaliações individuais em resultados coletivos.

Com efeito, dois princípios fundamentais de tributaço orientam os estudos acadêmicos e norteiam a literatura de finanças públicas, estabelecendo critérios sobre o que se considera um bom sistema tributário. O primeiro afirma que os impostos deveriam se basear nas avaliações dos benefícios individuais relacionados aos serviços

de gastos não será influenciado por ela. Em sistemas eventualmente superavitários, a existência de vinculaço pode estimular o crescimento dos benefícios ao longo do tempo.

¹³ Este argumento se deve a Dhillon e Perroni (2001) e está analisado no capítulo 1.

¹⁴ Este argumento se deve a Brett e Keen (2000) e está analisado em detalhe no capítulo 1

públicos. O segundo preconiza que eles deveriam se orientar pela capacidade individual de pagamento do contribuinte.

Estes dois princípios normativos alternativos representam abordagens bastante distintas de como o cidadão se relaciona com o Estado. Enquanto o critério da capacidade de pagamento não depende da concordância dos cidadãos para a definição do que representa um bom sistema tributário, o princípio de benefício trata as pessoas, normativamente, como prioritárias em relação ao governo, estando o conceito de um bom sistema dependente do que as pessoas desejam alcançar em conjunto, não podendo ser determinado independentemente de sua anuência.

A articulação destes princípios normativos, no entanto, não garante sua aplicação, porque está subjacente uma lógica de ação coletiva que conflita com a lógica de bem-estar, isto é, os resultados dos processos políticos podem divergir daqueles preconizados pelos argumentos normativos. No que tange aos impostos vinculados, bem como às tarifas de usuário (*user charges*) prevalece a visão normativa de que elas se justificam pela necessidade de se alocar o custo dos serviços públicos sobre aqueles que os utilizam, o que não impede que estes instrumentos possam ser usados como meios através dos quais grupos politicamente dominantes desviem os custos para outros grupos.

A rigor, segundo Wagner (1991), o “princípio de benefício” afirma que é uma boa idéia alocar os custos dos serviços públicos sobre aqueles que os usam, de forma que quem mais se beneficiar pague mais. As exceções para este princípio usualmente aceitas são aquelas em que a redistribuição de renda seja considerada uma justificativa significativa para o serviço prestado, como ocorre em muitos gastos sociais. Entretanto, quando a eficiência é considerada a preocupação primária, o princípio torna-se aplicável de forma geral. Não obstante, na prática, a aplicabilidade se restringe aos casos em que é fácil identificar os beneficiários e cobrá-los diretamente pelo uso dos serviços públicos. Estas considerações levam à aplicação de tarifas de usuário, em que beneficiários são cobrados diretamente pelo seu uso do serviço e à vinculação de impostos, que pode ser vista como uma forma indireta de tarifação, que opera pela tributação de algo proximamente relacionado com o serviço público fornecido, vinculando as receitas coletadas para o financiamento do serviço.

Anderson (1991) fez uma comparação entre tarifas e impostos, ressaltando a dificuldade de discernimento entre as duas modalidades de cobrança. Teoricamente, pressupõe-se uma conexão temporal curta entre a coleta da tarifa e a prestação do serviço, com a vinculação das receitas geradas pela cobrança sobre o usuário à provisão do serviço sobre a qual ela incidiu. As tarifas são tão mais eficientes quanto mais elas se aproximarem dos preços de mercado, de tal forma que o benefício marginal de utilizar o serviço se iguale ao custo marginal de provê-lo. Beneficiários identificáveis pagando pelo custo marginal da provisão dos benefícios caracterizam bem a diferença entre tarifas e impostos e definem a “tarifa pura” (*pure user fee*) eficiente, ou seja, uma cobrança por uma agência governamental em contrapartida pelos bens que essa agência provê aos consumidores com uma tarifa que se iguale ao custo marginal do serviço prestado.

No entanto, na presença de externalidades ou de informação assimétrica, alguns desvios em relação ao custo marginal podem ser justificados, caracterizando soluções *second-best*, que podem ser levadas em conta na definição do nível de tarifas. Uma restrição prática é que há problemas na estimativa correta do valor dessas externalidades, uma vez que muitas vezes, elas não são observáveis. Assim, em muitos casos, apesar de muitas tarifas do mundo real serem definidas sob esta justificativa, o fato é que, assim como os impostos, elas são efetivamente determinadas como o resultado de um processo político.

A vinculação de impostos, por seu turno, refere-se a uma designação específica de fundos para algum uso particular, em contraposição ao financiamento por fundo geral, que envolve o dispêndio de recursos coletados na forma de receitas consolidadas. Teja (1988) exemplifica a vinculação típica como a orientação de recursos coletados de um imposto sobre gasolina para o financiamento de estradas. Neste caso, o imposto vinculado é considerado similar a uma tarifa de usuário (*quasi-user charge*), em que beneficiários de um bem ou serviço público são demandados a pagar um imposto designado para reembolsar parcialmente o governo pelos custos de provisão, ainda que, de fato, isto caracterize uma *proxy* para a tarifa, ou uma solução *second-best*.

De forma mais geral, Lee e Wagner (1991) argumentam que, nos casos onde não é possível ou factível se cobrar diretamente por um serviço público, a vinculação de impostos pode ser utilizada, se condições adequadas forem satisfeitas. Primeiro, deve

existir uma forte correlação positiva entre o consumo do bem taxado e o consumo do bem ou serviço financiado pelas receitas vinculadas. Segundo, deve haver um alto grau de uniformidade na relação prévia entre os indivíduos, ou seja, todos que se beneficiem do bem financiado pelas receitas vinculadas, também devem usar o bem taxado. Finalmente, o montante de receitas arrecadadas pelo imposto vinculado, que deve ser dispendido pela agência responsável por prover o serviço, deve ter em conta critérios de eficiência nesta provisão e não o atendimento a grupos de interesse ou pressões políticas em favor ou contra um ou outro grupo de contribuintes.

Anderson (1991) destaca, ainda, que o critério preciso para a distinção entre tarifas de usuário e impostos vinculados não foi claramente definido, ainda que ambos se justifiquem pelo “princípio de benefício”. Mesmo quando se está lidando com bens públicos com características especiais, que podem ser excluídos do consumo dos demais usuários e cujos preços podem se aproximar dos preços de mercado, muitas tarifas impostas pelos governos guardam pouca relação com o real custo marginal de prover o serviço, o que poderia caracterizar estas tarifas como uma variedade de impostos vinculados.

Similarmente, algumas tarifas impostas a consumidores como preço de um serviço governamental ofertado de forma monopolista, como tarifas de água cobradas por governos locais, teriam um valor que se esperaria da exploração de lucros de monopólio, com conseqüente menor oferta do bem ou serviço que se esperaria de uma indústria competitiva. No entanto, como no caso típico os governos não são firmas otimizadoras, bem como ofertam bens e serviços de forma mais ineficiente do que os fornecedores privados, isto induz curvas de custo ainda maiores do que se o serviço fosse ofertado por firmas maximizadoras de lucro. Então, mesmo que o governo limitasse a tarifa ao valor equivalente do custo marginal do serviço, este custo marginal poderia ser bem mais alto do que no caso do serviço ser ofertado privadamente e não através de monopólio governamental.

Na mesma linha de que agências e empresas públicas possuem comportamento e incentivos distintos das empresas privadas, Lee (1991) argumenta que a fixação de tarifas sobre um bem ou serviço equivalente ao custo marginal de produção pressupõe que as agências governamentais responderão às conseqüências de demanda decorrentes das alterações da tarifa unitária do seu serviço da mesma forma que uma empresa

privada o faria. Entretanto, levando em conta um modelo de comportamento burocrático do tipo Niskanen (1971)¹⁵, a imposição de uma tarifa sobre o produto ofertado pela agência não trará eficiência, porque a resposta ao decréscimo no consumo levará em conta o objetivo de maximização do orçamento do *bureau*, e envolverá alguma combinação de não reduzir adequadamente a oferta e de elevar o custo unitário do serviço. Similarmente se a tarifa causar uma queda na demanda pelo serviço que leve a uma redução no orçamento da agência, o burocrata se posicionará contra uma tarifa sobre o serviço que ele controla. Se, por outro lado, a tarifa arrecadar mais recursos para a sua agência, sem que isso afete a demanda pelo seu serviço, ele adotará a justificativa padronizada para a cobrança da tarifa. Como exemplo, cita o caso da burocracia médica americana que justifica o aumento no imposto sobre cigarros como uma forma de tarifa para financiar o serviço de saúde. De fato, tal elevação de imposto aumentaria a arrecadação que poderia ser vinculada a gastos públicos na área de saúde, sem que nada ocorresse em relação à demanda pelo serviço prestado.

McCleary (1991) descreve algumas das virtudes do princípio de benefício da tributação, que podem ser incorporados pela vinculação: uma ligação simultânea entre despesas e receitas no orçamento; a provisão de financiamento adequado para bens e serviços públicos; e a eliminação de excesso de demanda ou de escassez que ocorrem quando bens e serviços são providos abaixo do custo marginal ou gratuitamente. Em outras palavras, a tributação que segue o princípio de benefício provê sinais apropriados para a alocação eficiente de recursos e o financiamento de serviços governamentais.

Bird (2005) resume o caso teórico a favor da vinculação que pressupõe uma racionalidade de benefício. Se aplicada apropriadamente, este tipo de vinculação revela as preferências dos contribuintes por serviços públicos, mandando uma mensagem de demanda clara para o setor público sobre quanto do serviço público deveria ser ofertado. Além disso, como as receitas arrecadadas são gastas no serviço em questão, a oferta se ajusta automaticamente à demanda e a eficiência econômica é alcançada. Esta forma de vinculação pode ser considerada justa, no sentido de que ninguém recebe um serviço sem pagar por ele ou paga sem receber o serviço, a não ser que preocupações de natureza distributiva entrem em cena, na presença de contribuintes de renda muito baixa. Isto, no entanto, exige que o serviço público em questão se assemelhe a um

¹⁵ Neste tipo de modelo, assume-se que os burocratas são motivados pelo desejo de maximizar o

serviço ofertado privadamente, onde tanto o consumo individual quanto o custo marginal de prover o serviço possam ser mensurados¹⁶. Sob este tipo de arranjo de vinculação, a eficiência seria atingida, porque, sob a hipótese de os votos dos representantes dos cidadãos no governo refletirem corretamente as preferências desses mesmos cidadãos, as tarifas ou alíquotas de impostos seriam fixadas no patamar onde o nível de provisão do bem em questão for ótimo.

Naturalmente, na prática, muitos outros fatores intervêm para que a eficiência teórica dos arranjos de vinculação se perca. Interferências políticas promovem ligações inapropriadas entre receitas e despesas, há grande dificuldade em se controlar uma multiplicidade de fundos separados, bem como prevalece uma resistência dos cidadãos a tentativas de se cobrar por serviços que inicialmente eram fornecidos gratuitamente ou a preços subsidiados. Todos estes são exemplos de razões para que os mecanismos não funcionem como se esperaria.

Rajkumar (2004) estabelece condições para que, na prática, o princípio de benefício funcione apropriadamente:

- i) o bem ou serviço em questão deve ter características fortemente “privadas”¹⁷;
- ii) a ligação entre as receitas obtidas da imposição de tarifas ou de impostos equivalentes e os gastos no bem ou serviço relevante deve ser estrita (*tight*), ou seja, a vinculação deve ser “*um por um*” ou pelo menos próxima a isso;
- iii) deve haver uma correspondência próxima entre a quantidade paga por cada indivíduo em tarifas ou impostos equivalentes e o consumo do bem ou serviço especificado;
- iv) o processo pelo qual a legislação relativa à vinculação é estabelecida, deve refletir razoavelmente as preferências dos cidadãos¹⁸.

orçamento do seu *bureau*, com o objetivo implícito de obter vantagens privadas.

¹⁶ Este argumento de eficiência remonta a Buchanan, quando ele postula que na presença de vinculação de receitas as decisões sobre impostos e gastos são feitas mais racionalmente do que com o financiamento por fundo geral, o que é essencial para uma utilização eficiente dos recursos públicos.

Para que a condição (ii) valha, um mecanismo útil, porém não estritamente necessário, é a criação de um fundo separado para as receitas vinculadas e as despesas relevantes, o que asseguraria a completa separação desses gastos e receitas do resto do orçamento. Para assegurar o princípio de benefício, em face da necessidade de uma ligação estrita entre receitas vinculadas e despesas no item favorecido, não pode haver desvios das receitas dos propósitos legalmente estabelecidos.

2.2.2 - Princípio “Reforço de Caixa” (*Revenue Enhancement*)

Há alguns casos em que a adoção da vinculação de receitas provê o suporte político para uma forma particular de receita ser obtida em quantidades significativas. Em geral, nestes casos, não se pressupõe nenhuma necessidade de uma racionalidade de benefício, ou de eficiência, padrão normativo geralmente adotado para a aceitação da vinculação como economicamente justificável. O caso típico é a freqüente vinculação de impostos sobre tabaco ou jogo – ou outros impostos de “pecado” – a atividades como esportes, educação, cultura ou saúde, consideradas “boas” atividades, o que de alguma forma auxilia a capacidade de o governo coletar receitas, justamente pela percepção dos cidadãos dos objetivos “nobres” dessa forma de taxaço.

O ponto em questão é ilustrativo de que a adoção da vinculação pode seguir critérios bastante distintos daqueles preconizados pelos princípios normativos. Justifica-se a adoção de vinculações de “*sin taxes*” para atividades “nobres”, em muitos casos, pelo princípio de benefício¹⁷, mas trata-se, na realidade, de parte de um processo de *rent-seeking* e distribuição de renda que acompanha o surgimento de muitas vinculações, em que grupos de interesse conseguem carrear mais recursos para suas áreas de atuação, em relação à alternativa de disputar mais recursos no fundo geral. No caso do exemplo mencionado, como jogadores, fumantes e consumidores de álcool

¹⁷ Pouco ou nenhum benefício ou custo externo que afete outras pessoas além dos usuários, nenhuma demanda pelos beneficiários por tratamento especial com base em distribuição de renda e nenhuma ineficiência significativa resultante da aplicação da tarifa.

¹⁸ No contexto de vinculação a revelação das preferências dos eleitores, cidadãos ou do público é um dos grandes desafios. O processo orçamentário pode ou não traduzir adequadamente esta questão. O ponto relevante parece ser que haja transparência ao público e mecanismos de monitoração da aplicação dos recursos.

¹⁹ Wagner (1991) ilustra que parte da estratégia para aprovar um *excise tax* sobre cigarros na Califórnia em 1988 foi o de associá-lo a um *user charge* sobre tabaco, vinculando-o ao sistema de saúde pública, como forma de compensar os gastos futuros com os fumantes.

formam grupos de menor proporção na sociedade, os demais grupos tendem a apoiar uma elevação de impostos sobre produtos que não consomem, diante da hipótese de vê-los aplicados em áreas de seu interesse, o que, de certa forma, facilita a aprovação do imposto, garantindo mais receitas para o governo.

Adicionalmente, para que esse princípio do “*revenue enhancement*” valha, não é preciso que a ligação entre as receitas vinculadas e a categoria orçamentária favorecida seja estrita, ou sequer que a vinculação seja efetiva. No caso dos “*sin taxes*” as receitas tendem a ser muito inferiores às necessidades de recursos globais das áreas a que elas estão vinculadas. Assim, uma elevação na arrecadação destes impostos não necessariamente afeta os recursos gastos na categoria favorecida, porque há uma tendência a que receitas do fundo geral sejam deslocadas na mesma proporção do aumento das receitas vinculadas, mantendo os gastos globais inalterados. A rigor, sem que haja um outro motivo para que se decida por elevar os recursos aplicados nas áreas favorecidas, a adoção da vinculação só teria o sentido de sensibilizar os cidadãos em relação ao uso das receitas adicionais obtidas, que, na prática, serão carreadas para outros itens orçamentários distintos dos estabelecidos pela regra de vinculação. Essa situação pode diferir no caso de agências governamentais serem responsáveis pela arrecadação de receitas vinculadas ao seu próprio orçamento, o que lhes daria um incentivo em maximizar as receitas e minimizar a evasão e aplicá-las nas áreas sob sua responsabilidade.

2.2.3 - Princípio de “Proteção”

A utilização de mecanismos de vinculação de receitas com os objetivos de proteger determinados itens orçamentários apóia-se nas dificuldades que, em muitos países, o processo orçamentário anual apresenta em traduzir adequadamente as preferências dos cidadãos, o que resulta em alocações de recurso que podem se desviar significativamente do “ótimo” sob o ponto de vista do público²⁰. Além disso, pode haver um padrão de gastos volátil ao longo do tempo, fruto de uma instabilidade

²⁰ A rigor, este é um problema geral. McCleary (1991) afirma que, “...embora o processo orçamentário – através da sensibilidade dos representantes eleitos aos desejos dos eleitores – em alguma medida faça essa função de revelar as preferências, não é de nenhuma forma claro o quão precisamente isto transforma os desejos do público em programas concretos de gastos e tributos”.

inerente aos processos orçamentários particulares de cada país, dependente de inúmeros fatores de natureza política e institucional. Estas crises ou instabilidades decorrem muitas vezes do grau de interferência que o Poder Executivo possa ter sobre as decisões orçamentárias, alterando, remanejando ou revendo compromissos de pagamentos, inclusive em relação a itens não discricionários, cuja execução estaria determinada por lei, como pensões e benefícios previdenciários.

Nesse sentido, a racionalidade de proteção visa à utilização de mecanismos de vinculação de receitas para atingir os seguintes objetivos:

- i) assegurar que gastos em itens prioritários sejam mantidos em níveis consistentes, sem a volatilidade que de outra forma caracterizaria este tipo de gasto, ou assegurar que, na média, um nível suficiente de gastos seja alocado nestes itens prioritários;
- ii) assegurar que o governo cumpra seus compromissos de pagamento relativos a itens não discricionários.

Em relação ao item (i), na medida em que o processo orçamentário anual resulte em gastos com alta volatilidade para determinados itens orçamentários considerados prioritários, isto significa que haverá alguns anos em que gastos estarão subdimensionados e em outros anos estarão superdimensionados em relação a um valor médio considerado adequado. Entretanto, é difícil imaginar que haja uma compensação dos valores subdimensionados nos anos melhores, o que acaba por reduzir a média destes gastos. A vinculação, desde que em relação a uma fonte de receita de baixa volatilidade, poderia contribuir para a elevação desta média. Para ambos os objetivos, no entanto, é essencial que a fonte de receita envolvida na vinculação seja de baixa volatilidade. Similarmente, é preciso que a vinculação seja efetiva e tenha algum grau de ligação estrita entre as receitas vinculadas e as despesas favorecidas.

Para garantir proteção a um item orçamentário é possível se utilizar formas alternativas à adoção de vinculações de receita, tais como estabelecer imposições legais de gastos, conferindo-lhe um caráter não discricionário. Isto pode ser particularmente vantajoso para o primeiro objetivo de proteção, uma vez que ficam especificados os montantes a serem gastos nos itens que se pretende proteger, sem depender do montante de receitas arrecadado, como no caso da utilização de vinculação de receitas.

A vinculação como instrumento de proteção pode ser ainda menos eficaz se uma parcela das receitas vinculadas for sistematicamente desviada para outros fins daqueles especificados por lei, como ocorre em muitos países. No entanto, quando há possibilidade de que a autoridade fiscal não cumpra os mandamentos legais relacionados aos gastos não discricionários, a vinculação de receitas passa a ser um instrumento mais interessante para conferir a proteção aos itens prioritários a ela associados.

Na definição dos itens prioritários que devem ser protegidos é necessário se ter em conta que, ao se estabelecer proteção para alguns itens, desprotegem-se os demais, ao se reduzir a volatilidade de uns, se aumenta a volatilidade de outros, assim como se houver aumento de receitas vinculadas para alguns itens, outros disporão de menos recursos para financiá-los. Assim, a decisão sobre que itens devem ser protegidos implica a definição de itens chave que sejam de fato prioritários e não faz sentido que haja uma lista muito extensa de itens a serem protegidos, uma vez que não seria lógico se ter uma grande percentagem do orçamento considerada prioritária²¹.

No que tange ao cumprimento do segundo objetivo de proteção, as vinculações se direcionam para itens que correm mais risco de não serem honrados pelo governo ou para aqueles em que o custo político do não cumprimento das obrigações e compromissos seja mais elevado.

2.2.4 - Princípio de “Controle de Danos”

Este princípio tem por base um argumento de Hsiung (2001) estabelecendo que as vinculações podem ser adotadas não para assegurar um certo nível de serviços públicos em um item orçamentário específico, mas para prevenir que problemas fiscais de um item orçamentário se espalhe para outros. Trata-se da idéia de “compartimentalização” do orçamento, que efetivamente é o inverso do conceito de “proteção”.

²¹ A adoção de mecanismos de proteção de itens orçamentários “prioritários” tende a gerar uma disputa política e de grupos de interesse para tentar incluir suas prioridades no segmento protegido exatamente pelo efeito de instabilidade que é transferido para a área não protegida do orçamento.

Certas categorias orçamentárias de tamanho significativo podem vir a ter um crescimento acelerado que cause tanto a redução de recursos disponíveis para outros itens orçamentários como uma elevação dos gastos totais do governo. O risco de isso ocorrer pode ser causado ou por ação de burocratas responsáveis por um determinado item orçamentário buscando formas de aumentar as receitas alocadas a seu item, o que significa uma expansão contínua no lado da receita do orçamento, e/ou por ação de políticos procurando justificativas para expandir a oferta de serviços de um item particular do orçamento para atender às necessidades de seu representados, especialmente quando o impacto deste item atingir um espectro abrangente de eleitores e contribuintes. O resultado destes movimentos é que recursos absorvidos por um item particular do orçamento podem crescer excessivamente e os recursos originalmente alocados para outros itens podem ser drenados.

Na circunstância de prevalecer o financiamento por fundo geral, problemas em um item orçamentário se propagam para os demais, podendo afetar o orçamento como um todo. Para evitar tais problemas, a adoção de uma vinculação de receitas que separe o item orçamentário potencialmente problemático do resto do orçamento impediria que um problema local se transformasse em um problema geral²².

Para que funcione o mecanismo de vinculação com a racionalidade do controle de danos, é preciso, primeiro, que os gastos na categoria orçamentária em questão sejam somente (ou quase totalmente) financiados pelas receitas vinculadas, mesmo que estas receitas não sejam integralmente voltadas para o item e financiem também outros itens. Isto significa que os arranjos de vinculação devem ser necessariamente efetivos (*binding*). A exclusividade de financiamento por receitas vinculadas é o que, de fato, define um fator limitante ao crescimento e ao montante total deste gasto. Em particular, as categorias orçamentárias que representem uma grande porção do orçamento, com maior potencial, portanto, de propagarem eventuais desequilíbrios, bem como as com maior impacto popular, exatamente pela dificuldade em controlar o crescimento dos gastos, seriam as mais adequadas²³. Com efeito, se uma porção significativa do

²² Hsiung (2001) compara este mecanismo de vinculação à compartimentalização de um submarino. Separando o submarino em compartimentos independentes, a água do vazamento de um compartimento não se espalhará pelos outros, não ameaçando o submarino como um todo.

²³ Hsiung cita como exemplo a Seguridade Social ou a Saúde. Entretanto, em muitos países, as fontes vinculadas para estes segmentos não são suficientes para cobrir todos os gastos, havendo necessidade de aporte de recursos advindos de fontes não vinculadas, o que, por si só, já contraria o princípio, não tendo a função de controle de danos.

financiamento para o item orçamentário relevante vier de receitas não vinculadas, perde-se totalmente a efetividade do “controle de danos”.

2.2.5 - Racionalidade Contratual

Um mecanismo de vinculação arranjado adequadamente pode, em certas circunstâncias, servir como um meio efetivo de se fazer cumprir um acordo ou contrato intertemporal. Teja (1988) exemplifica uma situação em que um *excise tax* vinculado, incidente sobre estoques de produtos químicos, é arrecadado para financiar a limpeza de resíduos químicos tóxicos. A menos que o imposto seja estritamente vinculado para tal fim, os contribuintes de áreas “limpas” ficariam ressentidos em pagar para melhorar áreas “sujas”. Então, a não ser que aqueles residentes nas áreas que se beneficiam com a limpeza sejam reciprocamente instados a financiarem qualquer custo futuro de limpeza de áreas que poderiam subsequente tornar-se contaminadas, nada seria limpo nunca, porque ninguém estaria disposto a pagar para beneficiar outros sem o firme compromisso de que eles teriam o mesmo direito no futuro, se necessário fosse.

Se, portanto, a vinculação for vista como um meio de assegurar que os fundos estarão disponíveis para limpeza não importa quando tais fundos serão necessários no futuro, ela pode prover uma solução política aceitável e superar o problema contratual “incompleto” que existiria de outro modo. Tais arranjos podem fazer sentido econômico e político, quando existe uma conexão lógica entre as receitas e as despesas que estão vinculadas. Exemplos de vinculações que podem ser justificadas nessa linha são alguns impostos ambientais, além de várias formas de tarifas para fundos de rodovias.

2.3 – Justificativas Normativas para a Vinculação – O Caso Contrário

As principais objeções ao uso de vinculações de receitas são resumidas por Deran (1965):

- i) leva a uma má alocação de recursos, com muito sendo dado a atividades vinculadas e não o suficiente a outras;

- ii) dificulta o controle orçamentário efetivo;
- iii) interfere nos poderes e discricção das esferas legislativa e executiva de governo;
- iv) introduz inflexibilidade nos orçamentos: as mudanças vêm apenas depois de um período de tempo e os sistemas de vinculação permanecem mesmo após sua utilidade ter se encerrado.

Sinteticamente, as vinculações de receita são vistas como uma infração à discricionariedade. Através da redução da influência dos poderes executivo e legislativo sobre a alocação de recursos, cria-se alguma rigidez no sistema e reduz-se a flexibilidade. Outra crítica recorrente é relativa à transparência dos gastos, sob a alegação que as vinculações removem os gastos de um escrutínio público mais atento, porque não têm que se submeter às mesmas avaliações rigorosas de outras despesas orçamentárias.

De forma mais sistemática, as resistências ao uso das vinculações do ponto de vista prático apóiam-se em duas linhas de argumentação principais, o argumento orçamentário e o argumento distributivo.

O argumento orçamentário é o mais geral contra as vinculações de qualquer natureza e se sustenta na percepção de que estes mecanismos levam a um procedimento orçamentário ineficiente, essencialmente porque criam rigidezes no processo de alocação de despesas e impedem as autoridades orçamentárias de realocá-las de forma suave quando as prioridades dos gastos mudam.

Esta crítica procede no que tange ao fato de que a idéia central por trás da vinculação de uma determinada receita a uma despesa específica é justamente isolá-las da disciplina orçamentária e escapar das rígidas exigências de um sistema de controle orçamentário, em um padrão *off-budget*. Além disso, quando as receitas vinculadas tornam-se uma grande fração das receitas totais, há uma tendência a uma perda de controle macroeconômico e orçamentário, o que torna difícil para os governos implantarem mudanças de política²⁴.

²⁴ Este é um problema que se aponta ter ocorrido na Colômbia e no Brasil, como se verá mais adiante.

Bird (2005) afirma que, embora esta argumentação possa ser contestada quando as vinculações são substantivas (efetivas na margem) e racionais (com elo de benefício), ela ganha muito mais peso quando se trata de vinculações simbólicas ou não efetivas, com efeitos concretos sobre as despesas, quando faz sentido afirmar que elas podem ser indesejáveis sob o ponto de vista da transparência e da prestação de contas do processo orçamentário. Entretanto, esta conclusão depende de que duas condições efetivamente ocorram. Primeiro, é que de fato as vinculações afetem de maneira significativa a quantidade das despesas, o que raramente ocorre com vinculações simbólicas ou não efetivas²⁵. Em segundo lugar, é que haja, de fato, um movimento sério e crível de avaliação e monitoração dos gastos orçamentários gerais, uma condição pouco observada em países onde as vinculações são comuns. Com efeito, há dúvidas reais sobre se as vinculações são as causadoras de práticas orçamentárias lenientes ou se estes mecanismos são tão comuns em alguns países exatamente porque o processo orçamentário geral e o controle de gastos são extremamente mal conduzidos²⁶.

O argumento distributivo principal contra as vinculações apóia-se na avaliação de que as vinculações do tipo A, equivalentes à imposição de tarifas sobre consumidores de serviços públicos, que é a mais óbvia das vinculações racionais, trazem efeitos distributivos adversos, uma vez que, se um serviço era previamente fornecido livre de tarifa para todos e passa a ser tarifado também para todos, os indivíduos de menor renda serão prejudicados.

Ocorre que, em muitos países, a provisão gratuita, ou a custos subsidiados, de serviços públicos acaba por beneficiar desproporcionalmente mais as famílias de maior renda²⁷. A aplicação de tarifas únicas de água, por exemplo, favorecem os usuários de maior consumo, geralmente nas classes mais altas. O mesmo é discutido em relação às tarifas de universidades públicas, que ao não serem cobradas ou subsidiadas, beneficiam os estudantes das classes mais altas. De qualquer forma, ainda que a crítica iniba a aplicação de *user charges* em muitos países e que arranjos particulares de vinculação mereçam atenção do ponto de vista distributivo, não há, de fato, um argumento distributivo geral contra as vinculações.

²⁵ Com exceção para as vinculações do tipo G, relativas a transferências entre níveis de governo, que, mesmo não guardando relação de benefício mantêm ligação estrita entre receitas e despesas, já que essas últimas ocorrerão fora da alçada de decisão do nível de governo que arrecadou as receitas.

²⁶ Bird (2005), em relação a esse ponto, cita Goode (1984) “A prevalência das vinculações indica uma falta de confiança no sistema de governo e no processo orçamentário”.

Rajkumar (2004) argumenta que os sistemas orçamentários do mundo real raramente seguem as justificativas tecnicamente apropriadas na aplicação das vinculações. De fato, prevalecem fatores políticos que promovem arranjos de vinculação em desacordo com os princípios de benefício, proteção ou reforço de caixa. Estes arranjos “injustificáveis” se forem efetivos (*binding*) tornam-se ainda mais custosos, uma vez que fazem diferença concreta no nível de gastos. Tais custos podem ser resumidos da seguinte forma:

- i) maior rigidez orçamentária que torna difícil se atingir as metas fiscais;
- ii) redução de gastos em alguns itens não cobertos pela vinculação, possivelmente incluindo alguns itens prioritários²⁸;
- iii) instabilidade crescente em alguns itens não cobertos pela vinculação efetiva, possivelmente incluindo alguns itens prioritários;
- iv) incentivos reduzidos para melhorar eficiência alocativa e de custos por parte dos beneficiários dos fundos vinculados;
- v) maior rigidez orçamentária que tende a encorajar meios de burlar a legislação da vinculação e desviar parcelas das receitas vinculadas para usos distintos dos legalmente previstos²⁹;
- vi) alguns tipos de vinculação podem levar a distorções em outras partes do sistema, se uma porção significativa de uma receita particular for vinculada a uma causa específica, criando incentivo para que, na necessidade de elevação ou de redução da alíquota dos impostos vinculados, outros tipos de receitas também sejam alterados;
- vii) em um sistema que já conviva com elevado grau de rigidez orçamentária, arranjos de vinculação adicionais, efetivos ou não, podem trazer dificuldades adicionais e complicações na formulação e execução do

²⁷ Bird e Miller (1989)

²⁸ Neste caso, as vinculações efetivas elevam gastos nos itens favorecidos que não são prioritários, porque se fossem, valeria o princípio da proteção, o que leva a redução em itens não cobertos, que podem, eventualmente, incluir itens prioritários.

²⁹ Essa distorção é particularmente importante no caso brasileiro, como se verá adiante.

orçamento e podem reduzir a transparência, possivelmente reduzindo a eficiência alocativa e de custos³⁰.

Finalmente, a oposição às vinculações pode-se apoiar na realidade dos fatos. A vinculação pode não funcionar como se espera. Primeiro, se ela é substantiva e racional, pode ocorrer que o tamanho das receitas públicas que ela gera se reduza ao invés de se elevar, já que os usuários podem não estar dispostos a pagar os valores que tenham sido, por qualquer razão, previamente assumidos. Com efeito, mesmo que estes valores sejam “acertados” para maximizar o potencial de venda dos serviços, outros fatores interferem na capacidade de extrair receitas, como a disposição voluntária do contribuinte em se submeter à cobrança, que em parte depende da percepção do uso que se está fazendo com as receitas arrecadadas e, naturalmente, da qualidade do serviço prestado. Se ela, no entanto, for simbólica e se enquadrar na categoria descrita sob o princípio de “*revenue enhancement*”, de fato pode ser bem sucedida na obtenção de receitas crescentes.

2.4 – A Economia Política das Vinculações

A não existência de racionalidade econômica que justifique um determinado mecanismo de vinculação, especialmente quando essas vinculações forem simbólicas ou fracas, não é impeditivo para a sua adoção. Ao contrário, é bastante comum que uma lógica “política” prevaleça, e a conveniência de uma situação favorável sob este ponto de vista, pelo menos no curto prazo, dê sentido ao arranjo fiscal em questão.

Quando, por exemplo, um governo impõe um novo imposto sobre a folha de pagamentos e o denomina “Imposto da Saúde” mesmo que os fundos fluam para o orçamento geral e nada tenham a ver com o quanto é gasto na área de saúde, esta rotulação tem propósito unicamente político. Um exemplo ainda mais adequado se dá quando impostos sobre tabaco ou loterias são vinculados, por exemplo, à área de educação³¹. Não só inexistem qualquer elo lógico entre o ato de fumar ou de jogar com a

³⁰ Este ponto é particularmente importante porque mesmo vinculações que sejam “justificáveis” sob os princípios analisados, em face de um sistema que já tem um excessivo grau de vinculação, causarão os custos mencionados.

³¹ De forma geral, este tipo de vinculação se enquadra no princípio do “*revenue enhancement*”, que, em larga medida, decorre de uma decisão de racionalidade política.

educação, como também não existe qualquer elo orçamentário significativo entre estas atividades. O quanto é arrecadado da fonte designada e o quanto é gasto nas atividades a elas vinculadas são essencialmente decisões separadas e independentes. A rigor, estas ligações capitalizam o efeito positivo associado à popularidade da destinação para justificar a imposição de impostos adicionais³².

Além do papel de “propaganda enganosa”, este tipo de vinculação também pode ser motivado em alguns casos por um comportamento *rent-seeking* e ser promovido ou defendido por aqueles que esperam benefícios por assegurar um financiamento mais confiável às áreas favorecidas de seu interesse. Como exemplo típico, a imposição tributária sobre fumantes vem sendo freqüentemente discutida em países desenvolvidos, nos Estados Unidos em particular³³. Como um número decrescente de adultos norte-americanos têm-se tornado fumantes e muitos deles provavelmente sentem-se crescentemente culpados por fazê-lo, uma elevação no imposto sobre fumo com a vinculação de sua arrecadação ao aumento de gastos na área de saúde recebe apoio de todas as partes. De um lado, dos não fumantes, que não têm que pagar pelo imposto. Do outro, dos próprios fumantes, que se sentem culpados pelo vício e se preocupam com as conseqüências médicas do ato de fumar. Por último, do grande número de pessoas envolvidas no negócio da saúde que, não só presumidamente acreditam que mais impostos sobre o fumo e mais gastos na área de saúde são, de fato, coisas boas, como também avaliam que eles serão os óbvios ganhadores do processo, uma vez que os gastos de saúde cresceriam como resultado (o que não necessariamente precisa acontecer). Esta combinação vencedora parece ser irresistível para os políticos, ainda que os argumentos econômicos que justifiquem o arranjo sejam muito incipientes³⁴.

Além disso, o que é vinculado hoje para um determinado uso pode ser desviado para um uso alternativo amanhã, uma vez que *rent seekers* competidores continuam a batalhar por ganhos orçamentários. É comum, por exemplo, que impostos sobre gasolina destinados às atividades relacionadas à manutenção de estradas sejam

³² No Brasil, a vinculação da CPMF à área de saúde foi fator político fundamental para sua aprovação, mesmo que sua estruturação deixasse claro que era uma vinculação não efetiva e que não garantiria recursos adicionais à área de saúde na proporção de sua arrecadação.

³³ Wagner (1991), Bird (2005)

³⁴ É comum que a vinculação de impostos sobre fumo a gastos com saúde sejam tentativamente justificados com base no princípio de benefício. No entanto, Cnossen e Smart (2005) sugerem que os impostos sobre tabaco são altamente regressivos e, em muitos países, são tão altos que não podem ser racionalizados por qualquer argumento de externalidade.

disputados por grupos com outros interesses, como por exemplo, os que desejam aumentar a segurança das estradas e reduzir velocidade e os que pretendem vincular parte desses impostos ao custeio de patrulhas rodoviárias. Outros podem batalhar para incluir o transporte de passageiros por via ferroviária ou o trânsito congestionado de grandes cidades na categoria orçamentária favorecida. Isto, de certa forma, reflete que a vinculação caracteriza um contrato incompleto entre o governo e a sociedade, uma vez que o que é acertado “politicamente” hoje e o que é entregue pelo governo amanhã podem diferir substancialmente³⁵, refletindo uma característica dinâmica própria do processo político.

Não obstante, mesmo em situações em que os cidadãos sintam-se sobretaxados e apresentem inclinação para resistir de forma mais incisiva às tentativas de elevação da arrecadação geral, novas iniciativas de vinculação podem, em alguns casos, ser bem recebidas. Isto porque muitos desconhecem a vinculação como um mecanismo de escolha racional e comemoram a oportunidade de exercer maior controle sobre a aplicação dos seus impostos. Outros podem perceber uma oportunidade para engajar o setor público em atividades redistributivas favoráveis aos seus interesses. Outros podem apoiar a vinculação como um meio de proteger suas atividades contra alguma instabilidade política futura (o que não é uma racionalidade óbvia). Finalmente, outros podem simplesmente aceitar novos impostos que alegadamente sustentam alguma coisa que eles gostam, sem perceber que não há qualquer garantia de que sua atividade favorecida seja efetivamente beneficiada.

Ao mesmo tempo, os governos podem se interessar por vinculações que imponham suas decisões a seus sucessores e que também elevem suas receitas disponíveis pela criação da ilusão de que os fundos arrecadados serão aplicados em programas populares. A rigor, no entanto, embora tal tipo de vinculação possa ser particularmente atraente para políticos como uma fonte fácil de obtenção de novas receitas, no longo prazo pode ser difícil sustentar este novo patamar, pelo menos em um nível maior do que de outra forma seria possível alcançar.

Curiosamente, o apoio às vinculações pode surgir com base em argumentos de correntes políticas com naturezas programáticas e ideológicas completamente opostas. Wilkinson (1994), discutindo o papel dos impostos vinculados na Inglaterra, argumenta

³⁵ Bird (1976)

que os defensores das vinculações que estão na esquerda ou no centro do espectro ideológico vêem este instrumento como um meio de encorajar as pessoas a pagarem por melhores serviços, tais como saúde e educação. Os defensores mais conservadores, que se encontram na direita liberal, encaram as vinculações como uma forma de demonstrar aos cidadãos o custo dos serviços estatais, o que, a seu ver, favoreceria o avanço das privatizações.

De qualquer forma, qualquer que seja o argumento, Wilkinson apresenta resultados de uma pesquisa sobre atitudes sociais dos britânicos³⁶, na parte em que são questionadas as opiniões sobre taxaço e gastos públicos, que evidenciam o fato de que em muitas áreas de gastos as pessoas desejam maior aplicaço de recursos, mesmo quando estiver explícito que haverá mais impostos para isso – 90% para saúde e 80% para educaço gostariam de “mais” ou “muito mais” gastos nos setores, assim como “meio ambiente” e “segurança pública” também são vistos favoravelmente. Os pesquisados são neutros em relaço a benefícios de desemprego e acreditam que gastos com defesa e artes podem ser cortados. No entanto, eles não esperam pagar maiores impostos por isso. Este aparente conflito é justificado quando se pesquisa a opinião dos contribuintes sobre os níveis de tributaço para diferentes faixas de renda e em que grupo de renda cada contribuinte se colocaria. 50% dos entrevistados pensa que aqueles nos grupos de maior renda pagam poucos impostos e deveriam pagar mais para custear gastos sociais desejáveis. Entretanto, eles consideram que os níveis de tributaço sobre aqueles com renda média e baixa são muito elevados e 96% dos entrevistados se colocam nestes últimos grupos de renda. Enfim, os ingleses pensam que aqueles com “renda alta” deveriam pagar mais impostos, mas quase ninguém se considera parte desta categoria de alta renda. Dada essa situaço, muitos políticos, independentemente de sua visão ideológica, avaliam que as vinculações poderiam fazer os impostos menos impopulares ao associá-los a categorias orçamentárias que contam com um apoio genérico de expansço de gastos.

2.5 – Experiência Empírica das Vinculações – Impactos em Receitas e Gastos.

³⁶ Apêndices ao *British Social Attitudes: The 8th Report* (Jowell, Brook, Taylor and Prior, 1991)

A evidência empírica sobre vinculações é bastante esparsa e quase exclusivamente se relaciona com a experiência norte-americana. No estudo empírico mais antigo, Deran (1965) não achou qualquer relação entre a importância das vinculações e o nível de gastos nos estados americanos, focalizando, especificamente, as vinculações de impostos sobre a gasolina a gastos com rodovias. Por outro lado, Eklund (1972,1980) constatou que a vinculação de fundos a rodovias em uma *cross-section* de vários países em desenvolvimento estava associada a maiores gastos com rodovias. As evidências subseqüentes de financiamento de rodovias reportados de vários países por Johansen (1989), porém, foram “ambíguas”. Gwillian e Kumar (2003) evidenciaram que as receitas vinculadas através de “*road funds*” aparentemente melhoraram a eficiência alocativa em países em desenvolvimento sem prejudicar a flexibilidade fiscal ou estimular o comportamento *rent-seeking* nestes países. Dye e McGuire (1992) perceberam que quando impostos estaduais nos Estados Unidos foram vinculados a rodovias, embora os recursos oriundos do fundo geral para rodovias tenham sido reduzidos, o gasto total com rodovias aumentou, apesar de por apenas uma fração das receitas vinculadas.

McCleary (1991) reporta que o Banco Mundial detinha um entusiasmo inicial pela vinculação para gastos em rodovias, sob a justificativa de que fundos mais estáveis encorajariam o empresariado e ajudariam a reduzir o custo unitário de construção pela maior velocidade de conclusão das obras. Mas, a partir dos anos 80, as experiências do Banco Mundial com fundos de estradas foram, em sua grande maioria, decepcionantes, o que levou à recomendação de que estes fundos devessem ser evitados, mesmo quando qualificações especiais existissem. Os principais problemas constatados foram: (i) é difícil determinar os preços apropriados para fundos de estradas, especialmente em um ambiente inflacionário, sujeitando-os a ajustes periódicos; (ii) as alocações para fundos de estradas parecem depender das condições do orçamento geral, sendo temporariamente congeladas ou desviadas quando as condições são mais rígidas; (iii) os fundos de estradas são mais vulneráveis a problemas orçamentários gerais quanto mais eles dependam de mudanças periódicas em preços de combustíveis ou das alíquotas de impostos e quanto menor por a fração dos impostos vinculados no total de recursos do fundo; (iv) a adequação de recursos de fundos de estradas como um todo não é garantia de adoção de uma composição adequada de manutenção, recuperação e novos investimentos no setor. Enfim, o alegado isolamento dos fundos de estradas do

orçamento geral é, em geral, ilusório, já que há muitas formas de os governos se apropriarem de recursos do fundo, quando as condições orçamentárias se mostram mais adversas.

Não há razão, contudo, para se esperar que todas as vinculações tenham os mesmos efeitos independentemente do gasto designado, já que bens públicos distintos, como estradas e educação, por exemplo, possuem elasticidades de demanda diferentes. No que tange à educação, os resultados dos estudos empíricos são igualmente ambíguos. Borg e Mason (1988) constataram que receitas crescentes de loterias vinculadas a programas de apoio a estudantes resultaram em um declínio nesta ajuda, uma vez que os recursos gastos nesta função pelo orçamento geral foram cortados mais que proporcionalmente. Dye e McGuire (2002) concluíram que mudanças no nível de receitas vinculadas *per capita* parecem não ter qualquer efeito no nível dos gastos estaduais *per capita* e que os gastos em educação, em particular, não se alteraram quando mais impostos foram vinculados a este setor. Por outro lado, Novarro (2002) concluiu que, muito embora os gastos educacionais tenham largamente excedido os fundos vinculados à educação oriundos de loterias estaduais nos Estados Unidos, havia evidência para sugerir que as vinculações elevaram estes gastos.

As razões para os resultados ambíguos são várias. Primeiro, a comparação precisa entre os diferentes programas de vinculação necessariamente tratados como idênticos do ponto de vista analítico em todos esses estudos, em especial aqueles que usaram dados *cross-country*, é problemática. Em segundo, as elasticidades de demanda dos diferentes bens e serviços fornecidos publicamente através de financiamento por receitas vinculadas diferem. Finalmente, a fungibilidade de receitas é outra importante razão para esses resultados conflitantes. Não adianta rotular um determinado montante de recursos se este é totalmente substituível por outras fontes de recursos e a evidência demonstra que as prioridades dos governos tendem a suplantam as decisões de vinculação, quando a fungibilidade é uma realidade.

Sob outro ponto de vista, Kimeney, Lee e Tollison (1990) focalizaram o possível efeito de “*revenue enhancement*”³⁷ da vinculação. Os autores argumentam que a introdução de vinculações deveria resultar em um aumento da receita do imposto vinculado, essencialmente porque a vinculação provê um incentivo para os grupos de

interesse fazerem *lobby* não por uma maior fração no orçamento geral fixo, mas para um aumento do imposto vinculado e obtiveram evidência empírica que dá suporte a esta abordagem *rent-seeking*, para o caso da vinculação do imposto federal sobre combustíveis para o *Highway Trust Fund* nos Estados Unidos.

Na prática, os problemas relacionados ao procedimento de estudos empíricos a respeito dos efeitos da vinculação de receitas tanto sobre os níveis de arrecadação, como sobre o padrão de gastos decorrem da grande complexidade e dificuldade de compreensão da estrutura institucional da vinculação, mesmo em relação a um mesmo país.

2.6 – Conclusão

A visão normativa das vinculações de impostos envolve avaliações distintas das relações entre contribuintes e o Estado e dos objetivos a serem atingidos com a utilização desse mecanismo fiscal, que podem divergir substancialmente do que preconizam os modelos teóricos sobre o tema.

O exame das questões práticas envolvidas na aplicação das vinculações revela a grande complexidade de situações em que elas ocorrem, a diversidade de formas com que os arranjos de vinculação se apresentam, a dificuldade de padronização de procedimentos operacionais e técnicos para lidar com estes mecanismos, e fundamentalmente, os entraves reais para avaliar seus efeitos globais sobre as finanças públicas.

As justificativas de utilização da vinculação de receitas, à exceção dos raros casos em que se pode identificar a ocorrência do princípio de benefício puro, apóiam-se muito mais em argumentos de conveniência política, do que em vantagens econômicas objetivas. No entanto, a constatação de que esta é uma prática largamente difundida chama a atenção para a necessidade de se buscar explicações em fatores que realmente interferem nas opções das sociedades por adotar estes mecanismos fiscais, ainda que prevaleça a interpretação sobre inconveniência da grande maioria dos arranjos em funcionamento.

³⁷ Também constatado por Rajkumar (2004) no caso brasileiro, como se verá no Capítulo 4

Nesse contexto, parece muito mais importante para a avaliação da eficácia de um determinado arranjo de vinculação a forma como ele é operado em conjunto com as características institucionais específicas em que está inserido, do que as razões econômicas subjacentes à sua implantação ou as justificativas genéricas a favor ou contra sua criação.

Destaca-se, ainda, a importância dos fatores de natureza política que decorrem não somente das vontades individuais deste ou daquele governante, mas das próprias relações políticas e sociais implícitas no ambiente institucional do país.

O próximo capítulo descreve a experiência internacional da utilização deste instrumento fiscal.

CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A variedade e a complexidade das vinculações, bem como as dificuldades de se obter um quadro claro da extensão e dos efeitos deste mecanismo fiscal em um determinado país, dificultam sua percepção abrangente a nível internacional. Entretanto, é possível examinar alguns casos particulares, com suas peculiaridades, que podem dar uma perspectiva dos arranjos, dos desafios operacionais, das distorções e da influência política que envolve essa prática fiscal tão difundida.

3.1 – América do Norte

Nos Estados Unidos, segundo Ebel (1990), 21% das receitas estaduais e 64% das receitas locais, aproximadamente, eram vinculadas, e uma média de 28% dos gastos federais tomava a forma de “*trust funds*” financiados por receitas vinculadas. Estas receitas são basicamente impostos sobre a folha de pagamento, vinculados à seguridade social, impostos sobre gasolina e outras taxas sobre veículos, vinculadas ao *Highway Trust Fund*, impostos sobre transportes aéreos, vinculados ao *Airport and Airways Trust Fund*, e uma variedade de pequenas incidências “ambientais”, tais como o imposto sobre vendas de produtos químicos, vinculado ao *Hazardous Substances Superfund*. Não há evidência, no entanto, de qualquer elevação do nível de vinculação ao longo do tempo. Ao contrário, segundo Ebel (1990), a proporção dos impostos estaduais vinculados caiu acentuadamente de 51%, no início dos anos 50, para 21%, em 1990. Novarro (2002) mostra que houve uma expansão das loterias pelos estados, cuja receita, em muitos casos, foi vinculada.

No Canadá, o nível de vinculação é inferior ao dos Estados Unidos, porque o imposto sobre combustíveis de motores não é vinculado a gastos com rodovias. Hickling (1991) constatou que 36% das receitas federais eram vinculadas no Canadá, assim como eram até 25% das receitas provinciais, incluídas aí as transferências federais vinculadas, e aproximadamente 45% das receitas locais. Os impostos que atendem ao princípio benefício e as tarifas de usuário diminuíram sua participação de 24% de todas as receitas em 1971 para 17% em 1990. Novos exemplos de receitas vinculadas ainda surgem de tempos em tempos, como, por exemplo, no caso em que a

agência de segurança aérea canadense impôs uma tarifa sobre as passagens aéreas para financiar a melhora na segurança dos aeroportos, depois do ataque ao *World Trade Center* em setembro de 2001.

3.2 - Ásia

Na Ásia, uma das características marcantes são as “contas especiais” direcionadas para o financiamento de atividades específicas. Na Tailândia, por exemplo, este sistema prolifera, e muitas dessas contas são financiadas total ou parcialmente por incidências específicas. Um exemplo é o imposto do Fundo de Promoção de Saúde, criado em 2001, que consiste de 2% do imposto específico incidente sobre o tabaco e o álcool. Outro exemplo de vinculação tailandesa é o direcionamento de uma parcela de um imposto nacional para os tesouros subnacionais, dentro de um programa de organização administrativa provincial. O imposto é arrecadado nacionalmente, a diferentes alíquotas para diferentes grupos de províncias e, posteriormente, é distribuído.

Em Taiwan, uma sobretaxa para a saúde e bem-estar é imposta a uma alíquota específica sobre o tabaco, com 70% da arrecadação fluindo para o esquema nacional de seguro de saúde, e 10% para cada um dos programas centrais e locais para controle de tabaco, promoção de saúde e assistência social.

No Japão, os impostos sobre combustíveis são alocados a uma conta especial para construção e melhoramento de rodovias, tarifas alfandegárias sobre importação de petróleo vão para a “Conta Especial para Carvão, Petróleo e para a Estrutura de Demanda e Oferta Mais Sofisticada da Política de Energia” e ainda outra incidência vinculada vai para a “Conta Especial para Promoção do Desenvolvimento de Recursos de Energia Elétrica”.

Na China, é muito importante o financiamento extra-orçamentário³⁸, em que o orçamento formal não é necessariamente a parte mais importante do sistema fiscal. Wong e Bird (2005) estimam que esta modalidade de financiamento alcance entre 6% e

³⁸ Os fundos extra-orçamentários passaram, recentemente, a ser muito importantes em países em transição, como Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e Kazaquistão.

15% do PIB chinês. Assumindo que o financiamento extra-orçamentário seja constituído de todos os recursos gerenciados direta ou indiretamente pelos níveis administrativos do governo, incluindo aqueles fora do processo orçamentário, esta estimativa pode chegar a valores entre 18% e 27% do PIB³⁹, montante consideravelmente maior do que o do orçamento formal da China. Tal quadro reflete, de fato, um estágio de grande desorganização contábil, com conseqüências fiscais relevantes.

Os fundos extra-orçamentários chineses possuem características peculiares que transcendem, inclusive, as próprias definições deste tipo de fundo⁴⁰. Importantes recursos públicos não se enquadram nem na definição de orçamentários nem na de extra-orçamentários e recebem muitas denominações na China, tais como os de fundos auto-arrecadáveis, fundos extra-orçamentários, receitas extra-sistemas, e até fundos extra-extra-orçamentários. Um exemplo foi o caso de uma receita local obtida da venda de arrendamento de terras, sobre a qual o Ministro das Finanças chinês decidiu que não deveria ser incluída nas receitas orçamentárias locais, para evitar que fosse afetada a base de partilha de receitas. Além disso, não há tratamento padronizado deste tipo de receitas. Com efeito, dependendo da localidade, elas podem se enquadrar tanto em receitas extra-orçamentárias como em fundos independentes, já que não há autorização específica nem para tarifa, nem para fundo.

Os efeitos desta difundida prática também são difíceis de apreender. Wong e Bird (2005) identificam que tanto as vinculações como os fundos extra-orçamentários tendem a crescer sob condições de *stress* fiscal. Em um dado momento as receitas orçamentárias formais na China caíram de 35% do PIB para 12% do PIB e o governo passou a depender de várias formas de receitas extra-orçamentárias para atingir seus objetivos de política, liderados pelos níveis locais de governo que são responsáveis por boa parte dos gastos sociais e dos investimentos de capital, mas não possuem essencialmente qualquer controle sobre seus impostos, que são determinados pelo poder central. A existência desse sistema peculiar e abrangente de vinculação tem sérias implicações sobre a capacidade de o sistema de finanças públicas chinês empreender adequadamente suas funções intrínsecas de estabilização, equalização e alocação

³⁹ Wong (1999), World Bank (2000)

eficiente de recursos, resultando em uma contínua erosão do orçamento e no colapso do processo orçamentário. Por outro lado, o acesso a este tipo de fundos acaba conferindo maior grau de autonomia aos governos locais, que conseguem contornar as rígidas regras orçamentárias. Entretanto, o sistema é muito opaco e esta falta de transparência fiscal impede a avaliação da verdadeira extensão do impacto das vinculações na China.

Na Coreia do Sul⁴¹, a vinculação tem sido uma forma popular de financiar várias atividades governamentais durante as últimas décadas de rápido crescimento econômico do país. Uma importante característica coreana é uma austeridade fiscal quase permanente, onde os compromissos de gastos são sempre consistentes com as previsões de receita. Este conservadorismo fiscal resultou em uma virtual inexistência de déficits fiscais⁴². Por outro lado, a carga tributária coreana é relativamente baixa, em 2003 foi de 20,5% do PIB. Esta carga é composta em mais da metade (70% dos impostos federais) por um imposto de valor agregado e pelo imposto de renda sobre pessoas físicas e sobre empresas. Há, adicionalmente, um grupo de impostos “oficialmente” vinculados, englobando um imposto sobre transportes, o imposto sobre educação e um imposto especial para o desenvolvimento rural que, conjuntamente, montam a 10,6% da receita total (13,6% dos impostos federais). Mesmo com um peso relativo inferior ao de muitos países os impostos vinculados são, no entanto, importantes para o governo coreano, em função da dificuldade de expansão dos dois impostos principais sobre os trabalhadores autônomos. Impostos indiretos vinculados, portanto, passam a ser um instrumento eficaz para vencer estas resistências de crescimento da arrecadação.

Há, no entanto, outro grupo de impostos que configuram uma forma de vinculação. Ao nível nacional, um *excise tax* especial sobre vendas de automóveis e um imposto sobre bebidas podem se adicionar à lista oficial elevando a importância de receitas vinculadas em 2003 a 14,2% do total de impostos (18,3% dos impostos federais). Ao nível local, apenas um imposto sobre educação pode ser considerado vinculado. Além disso, 45% das receitas do imposto sobre tabaco são vinculadas ao financiamento da educação ao nível local. No agregado, então, as receitas vinculadas

⁴⁰ Uma definição mais limitada refere-se apenas a tarifas e fundos que não são formalmente impostos ou itens orçamentários, mas que, apesar disso, são especificamente autorizados por algum órgão governamental.

⁴¹ Bird (2005)

⁴² Exceto durante um breve período de tempo que sucedeu a crise de 1997, quando o déficit orçamentário atingiu 4,2% do PIB (1998), mas uma recuperação rápida trouxe o balanço orçamentário para um superávit de 1,3% do PIB em 2000.

representavam aproximadamente 3,5% do PIB, ou 17,2% das receitas totais. Se for levado em conta que há uma regra estabelecendo que uma proporção fixa da receita tributária seja vinculada a transferências do governo central (15% para gastos locais e 13% para educação local), quase 35% do total da receita tributária da Coreia estava vinculada em 2003.

Assim como em outros países asiáticos, o governo coreano também depende de “contas especiais” e de fundos públicos para financiar um conjunto específico de atividades públicas. Em 2003, havia 17 contas especiais não ligadas a empresas, 61 fundos públicos, dos quais 14 eram extra-orçamentários, e 5 contas especiais ligadas a empresas públicas, todas complementando a conta geral e representando aproximadamente 45% dos gastos do governo central consolidado.

No que tange ao tipo de ligação entre receitas vinculadas e os itens orçamentários favorecidos (ou contas especiais), em quase todos os casos a ligação é frouxa (*loose*), implicando que a vinculação na Coreia é principalmente simbólica ou não efetiva, ou seja, mesmo com uma participação importante no total das receitas, as receitas vinculadas na margem não são determinantes para os gastos nas áreas designadas. Mesmo no caso padrão do imposto sobre a gasolina financiando rodovias, o financiamento por fundo geral parece ser o determinante dos gastos na margem.

Além disso, como quase 40% dos impostos vinculados na Coreia incidem como sobretaxas em outros impostos, há pouco espaço para uma racionalidade de “benefício”. Similarmente, as receitas dos impostos sobre tabaco e bebidas são direcionadas para gastos locais com educação, implicando uma ligação frouxa e nenhuma racionalidade econômica. Tudo isto indica que as vinculações na Coreia foram introduzidas muito mais com o objetivo de elevar a receita do que como um mecanismo racional de escolha pública.

3.3 - África

A experiência com vinculações na África avaliada pelo Banco Mundial em quatro países africanos⁴³, República Centro-Africana, Ghana, Mali e Zaire apontam para

⁴³ Johansen (1989), McCleary e Tobon (1990)

um mau funcionamento do mecanismo, em especial no que se refere aos fundos voltados para o financiamento de gastos com estradas.

De fato, somente em Ghana este tipo de vinculação teve algum sucesso. Neste caso particular, o fundo de estradas parece ter assegurado um melhor padrão de distribuição de fundos ao longo do tempo e garantido significativas elevações nas alocações para manutenção e recuperação. Isto porque a deterioração da rede de rodovias durante um longo período de mau gerenciamento econômico naquele país passou a ameaçar o programa de recuperação econômica do governo, reforçando o objetivo de assegurar um financiamento adequado ao setor.

Nos outros três países, no entanto, os fundos de estrada somente inicialmente contribuíram para contornar procedimentos orçamentários excessivamente burocráticos e facilitaram, através de um financiamento mais confiável, a contratação por oferta competitiva de empresas privadas para a realização das obras. Entretanto, as vantagens de permitir um melhor planejamento não garantiram que a sociedade efetivamente viesse a se beneficiar, em função das dificuldades de uma firme manutenção dos compromissos de gastos e das prioridades anteriormente estabelecidas. Neste caso específico, a vinculação acabou por criar uma nova ineficiência para corrigir uma ineficiência antiga. A idéia de que a vinculação necessariamente é capaz de promover maiores alocações e maior estabilidade de financiamento pode ser ilusória. Na experiência africana, problemas como desvios de fundos em situações de aperto fiscal, falhas na determinação de preços adequados em ambientes inflacionários, falhas na aplicação da correta combinação de serviços, entre outras distorções, desacreditaram a utilização desse mecanismo perante as organizações internacionais.

Essa experiência revela que, mesmo um mecanismo mais padronizado de financiamento pela via da vinculação, como é o caso dos fundos de estradas, pode enfrentar dificuldades para atingir os objetivos teóricos pretendidos, em função de falhas de condução, objetivos conflitantes das autoridades públicas e instabilidades do processo orçamentário como um todo.

3.4 – América do Sul

A experiência sul-americana aponta para uma larga utilização do mecanismo de vinculação e, por consequência, para problemas de controle do processo orçamentário e de má alocação de recursos.

Na Colômbia⁴⁴, a vinculação é uma prática antiga e cresceu ao longo do tempo, muito em função de um processo gradual de descentralização administrativa. Como sempre ocorre, a estrutura de vinculação de um país reflete a natureza do seu processo político e das relações sociais que lá prevalecem. A vinculação colombiana é produto de uma história política de grande disputa sobre o nível de descentralização e períodos longos de tensão política e violência. Nesse sentido, a vinculação tornou-se um mecanismo para forçar o compromisso do governo em relação a atividades específicas contínuas, independentemente do clima político instável, e para contornar os elaborados controles orçamentários destinados a prevenir o mal uso de fundos. Similarmente, a partilha automática de receitas específicas do governo central teve o objetivo a reduzir a excessiva centralização e a dar suporte a atividades que, crescentemente, vinham sendo absorvidas pelos níveis subnacionais de governo.

Ao contrário dos países da América do Norte, na Colômbia a vinculação se elevou de forma relativamente rápida. A proporção das receitas federais vinculadas cresceu de 11% em 1970 para 28% em 1986. Em termos das receitas globais de todos os níveis de governo, elevou-se de 21% para 32% no mesmo período. A participação relativa do nível nacional de governo também evoluiu e atingiu 75% de todas as vinculações. As maiores fontes de vinculação na Colômbia são a partilha de receitas para educação e saúde e para investimentos municipais específicos (35% do total); “*sin taxes*” (incidências sobre fumo, bebidas e jogo) ao nível estadual, vinculados a saúde e esportes (21%); imposto sobre combustíveis vinculado a estradas e a projetos de transporte (12%); impostos sobre a folha para financiar treinamento e para promover o bem-estar familiar (10%); tarifas de importação para subsidiar crédito para exportações (9%); várias incidências sobre as exportações de café para cobrir investimentos econômicos e sociais em regiões cafeeiras e outros investimentos (5%); e o imposto de valorização municipal (2%). Os sete itens são responsáveis por 94% da vinculação de receitas na Colômbia. Outra característica importante é a de que a vinculação

colombiana ocorre quase que totalmente por dentro do orçamento, sendo mais transparente do que a de muitos outros países, especialmente os asiáticos.

Contudo, há um reconhecimento de que a vinculação na Colômbia é excessiva, e de que a ineficiência do processo orçamentário colombiano não é justificativa suficiente para a vinculação, uma vez que não parece haver garantias de que o montante apropriado de recursos venha a ser efetivamente alocado nas atividades vinculadas⁴⁵. Não obstante, as resistências políticas comuns aos países excessivamente vinculados vêm prevalecendo, com pouco sendo feito para se reduzir o problema.

O caso mais dramático de vinculação na América Latina é o brasileiro. Rajkumar (2004) mostra que a percentagem de receitas federais vinculadas a propósitos específicos aumentou de um já elevado patamar de 30% nos anos 70 para o impressionante nível de 80% ao final do século. Entretanto, apesar dos óbvios problemas orçamentários que um nível de vinculação dessa magnitude pode vir a causar, Rajkumar (2004) nota que muitas dessas vinculações não têm qualquer efeito real, já que são simbólicas e não substantivas, não trazendo maiores problemas. Além disso, ele demonstra que, entre aquelas que são substantivas, algumas podem não causar problemas porque resultam em elevação de receitas. Finalmente, mesmo com o elevado nível de vinculação, nenhuma delas sequer se encaixa no conceito de vinculação racional, não havendo qualquer espaço para a justificação pelo princípio de benefício⁴⁶.

3.5 - Turquia

O caso da Turquia é mais um exemplo de aplicação das vinculações de forma prolífica e descontrolada, trazendo significativa má alocação de recursos⁴⁷. Uma característica própria do sistema turco, no entanto, é a de que as vinculações são compostas principalmente por fundos extra-orçamentários, além de terem uma história mais curta no regime fiscal do país.

⁴⁴ McCleary (1991)

⁴⁵ Conclusão da Missão em Finanças Intergovernamentais do Banco Mundial em 1981, chefiada por Richard Bird e Eduardo Wiesner

⁴⁶ O caso brasileiro será analisado em detalhe no Capítulo 4

⁴⁷ McCleary (1991)

De fato, apesar de alguns fundos extra-orçamentários turcos serem relativamente antigos, a maioria deles surgiu como resposta aos problemas orçamentários dos anos 80. Dados do Banco Mundial mostram que estes fundos cresceram do equivalente a 8% da receita do governo central (1,4% do PIB) em 1983 para mais de 20% da receita governamental (mais de 4% do PIB) em 1987, isto em um país em que as receitas do governo como proporção do PIB, incluindo os fundos extra-orçamentários, caíram de 21% em 1980 para 18% em 1987.

Os objetivos e as fontes de recursos dos principais fundos extra-orçamentários são variados, podendo ser bem específicos (dar apoio para investimentos na indústria de defesa, subsídios à habitação e à agricultura) ou mais gerais (subsídios a exportação e investimentos, promoção de exportações) ou ainda mais gerais, como um fundo extra-orçamentário para levantar recursos para outros fundos extra-orçamentários. O maior fundo, o Fundo de Participação Pública, recebe recursos do imposto sobre consumo de petróleo e pode tomar empréstimos domésticos, e destina-se a construir e vender participações em grandes projetos de infra-estrutura. O segundo maior fundo, o Fundo de Habitação de Massa, prevê crédito para pequenas unidades habitacionais e aquisição de terra e recebe grande parte de seus recursos de impostos vinculados, incluindo tarifas de importação, imposto de valor agregado suplementar, impostos sobre derivados de petróleo e da taxa de saída cobrada dos cidadãos turcos que deixam o país.

As receitas para os fundos extra-orçamentários são obtidas de impostos (68%) e de fontes não tributárias (32%). Alguns fundos têm autoridade para tomar empréstimos, mas os valores não são significativos. As principais fontes tributárias têm sido tarifas de importação (18% do total da receita), impostos de exportação (13%), impostos sobre petróleo (20%), transações financeiras (10%), seguidos por impostos especiais sobre tabaco, álcool e bebidas. Das fontes não tributárias, destacam-se as receitas de loterias e casas de jogo, várias tarifas e multas, renda operacional de facilidades de infra-estrutura, e renda de juros de ativos financeiros.

Em geral, estes fundos extra-orçamentários são estabelecidos por decreto, após a aprovação do Conselho de Ministros, onde são estabelecidas detalhadamente todas as obrigações e fontes de recursos. A estrutura de gerenciamento dos fundos pode variar, sendo meramente uma conta mantida no banco central sem mesa diretora, ou ter um

corpo técnico e uma direção separada. O relevante é que, em qualquer caso, não há uma autoridade central que supervisione estes fundos.

A vinculação turca, no entanto, apresenta sérios problemas. Primeiro, ela pouco contribui para os esforços governamentais em arrecadar mais receitas e ainda causa distorções na economia, que podem contribuir para reduzir receitas, como é o caso das incidências sobre importações que afetam os volumes dos produtos importados. Segundo, porque não há organização central, as políticas de alguns fundos extra-orçamentários podem conflitar com a de outros fundos e com as do governo central em uma série de setores, enfraquecendo ou até mesmo contrariando importantes decisões de política econômica. Terceiro, a administração de fundos extra-orçamentários na Turquia se afasta muito do princípio-benefício, com exceção talvez da vinculação do imposto de petróleo ao financiamento de rodovias. Ao contrário, a vinculação representa um direcionamento arbitrário de receita de certos impostos para financiar programas governamentais supostamente desejáveis. Sob essas circunstâncias, a receita não sinaliza sobre que nível de serviço é desejável. Finalmente, não há transparência sobre quais critérios de avaliação os projetos financiados pelos fundos devem seguir e qual o rigor desses critérios em comparação com aqueles atendidos pelas despesas orçamentárias regulares. Potencialmente, portanto, em razão do tamanho e importância desses fundos e da falta de coordenação e controle, há espaço para uma significativa má alocação de recursos.

2.6 – Reino Unido

O Reino Unido é tradicionalmente a pátria do financiamento centralizado e consolidado nos fundos gerais. Daunton (2001) descreve que as vinculações eram difundidas na Grã Bretanha na virada do século 19, mas foram então rejeitadas e substituídas na metade do século pela abordagem “Gladstoniana” das finanças públicas, cuja característica mais importante era a existência de um orçamento consolidado sem vinculações. A razão para tal mudança era explicitamente a de restringir o crescimento do estado para, como argumentado à época, construir uma confiança do público na “neutralidade” das finanças públicas diante da então percepção comum de que as

receitas vinculadas vinham sendo usadas pela elite política para expandir os estado “fiscal-militar” para seus próprios interesses.

Dentro dessa tradição, o Reino Unido é o país com o menor grau de vinculação que se conhece. De fato, o único tipo visível de vinculação no sistema britânico é essencialmente a incidência sobre folha de pagamento vinculada ao sistema de seguridade social. Não obstante, é fértil a discussão sobre se caberia a introdução de mais receitas vinculadas neste sistema. Wilkinson (1994) descreve o debate como eminentemente ideológico, com a situação curiosa de que as vinculações encontram defensores entre as mais variadas correntes de pensamento e sob argumentos muitas vezes contraditórios. De qualquer forma, muitos daqueles que recomendam a vinculação parecem se referir à modalidade de vinculação que possui ligação estrita entre receitas e gastos. Observa-se, contudo, que tais iniciativas foram sistematicamente rejeitadas com base em argumentos fundamentados economicamente. De fato, do ponto de vista técnico, valendo a hipótese da necessidade de ligação forte entre gastos e despesas, só os impostos cuja incidência seja clara sobre aqueles que pagam, ou seja, os impostos transparentes, deveriam ser vinculados. Ainda assim, prevalece a visão de que, mesmo que a vinculação de receitas possa ter um papel importante na condução de projetos específicos, não parece ser a solução para os difíceis problemas de maior escala que os governos enfrentam para tomar decisões sobre impostos e gastos públicos.

O caso do Reino Unido contrasta com a maioria dos exemplos de utilização de vinculação pelo mundo, reforçando a noção de que, mais do que uma opção meramente técnica, a utilização deste mecanismo fiscal reflete, de alguma forma, o comportamento político, a tradição, as características próprias de organização social dos países. A condução do processo orçamentário pelas vias formais, sem subterfúgios pouco ou mal justificados, encontra apoio não só na sociedade, como na maioria da classe política, refletindo, em larga medida, a consolidação de um regime político e não necessariamente a opção por um mecanismo fiscal mais eficiente.

3.7 – Regimes Políticos e Grau de Vinculação

Rajkumar (2004) aponta uma série de evidências da influência de fatores políticos na determinação do grau de vinculação de um país.

Primeiro, a vinculação de receitas parece ser mais comum, de maneira geral, em países democráticos. A lógica está no fato que a elaboração de uma legislação de vinculação envolve a renúncia de controle sobre uma fração do orçamento por parte de membros do Poder Executivo. É improvável que isto ocorra em grau significativo em um país em que o Poder Executivo detenha grande poder. De fato, há evidência de que mudanças de regimes democráticos para regimes autoritários resultaram em redução do grau de vinculação, como no caso do Chile.

Segundo, a experiência de um grupo de países sugere que uma mudança súbita e substancial nas circunstâncias políticas ou econômicas, tais como uma mudança de regime ou uma crise econômica ou política, pode levar a uma rápida elevação ou redução no grau de vinculação. A razão para isso é que tais fenômenos podem alterar o equilíbrio de poder, enfraquecendo alguns grupos e reforçando outros, facilitando uma mudança na natureza e na abrangência dos arranjos de vinculação existentes.

De fato, se forem observados países que possuem ou já possuíram um alto grau de vinculação, eles geralmente são democráticos. Ao mesmo tempo, eles tendem a ter uma história de circunstâncias políticas e econômicas voláteis, com períodos passados sob regras de governo centralizadas ou autoritárias. Entre esses países incluem-se Brasil, Colômbia, Turquia, Argentina e Equador, que são os mais citados na literatura como tendo um alto grau de vinculação de receitas.

Com freqüência, o grau de vinculação de receitas flutua ao longo do tempo e parece sofrer movimentos abruptos logo após a mudança de uma regra de governo centralizada para uma regra democrática, uma vez que partidos previamente excluídos do processo político agem para tentar se proteger de futuras reversões políticas desfavoráveis. A mudança do regime militar para o regime democrático em 1985, no Brasil, enquadra-se neste caso. A Argentina do final dos anos 80 também se caracterizou por um alto e crescente grau de vinculação tanto a fundos extra-orçamentários especiais como a agências especiais “descentralizadas” (Wong-1999). Atribui-se este fato à crescente crise econômica e conseqüente volatilidade fiscal neste período, imediatamente posterior ao fim da era militar naquele país, em 1983.

Os mesmos argumentos são confirmados pelo caso inverso do Chile, que teve uma significativa redução no grau de vinculação de receitas após o início da era militar sob Pinochet, em 1973. De fato, durante este período de governo centralizado autoritário, a Constituição de 1980 baniu todas as formas de vinculação de receita,

exceto aquelas que davam suporte à defesa nacional. Estes dispositivos constitucionais foram mantidos, mesmo após a reforma constitucional de 1997, apesar de o Chile ter passado por uma transição para o regime democrático. Nesse sentido, o caso chileno difere do brasileiro, em que a reinclusão de grupos previamente excluídos do processo político não levou a uma elevação significativa do grau de vinculação.

3.8 – Vinculação e Rigidez Orçamentária

Uma das principais conseqüências negativas de uma excessiva vinculação é considerada a rigidez orçamentária que este mecanismo fiscal pode impor, além dos problemas de má alocação de recursos públicos e de distorções econômicas induzidas. Entretanto, a vinculação de receitas não é a única causa de rigidez orçamentária em um país; a rigidez pode muitas vezes decorrer da existência de itens orçamentários de execução obrigatória, imposta por lei, ou por outras razões, que não podem ser reduzidos ou ser objeto de realocação de recursos a eles destinados.

Uma comparação do grau de rigidez orçamentária em vários países, levando-se em conta o aspecto geral da rigidez, e não somente o relacionado às vinculações, foi feita por Rajkumar (2004), descrita na tabela abaixo. Embora os dados com a extensão plena das vinculações de receita sejam difíceis de obter para a maioria dos países, em muitos casos é possível se chegar a estimativas da parcela do orçamento composta por gastos de itens não discricionários, tais como salários e pensões, assim como certas categorias de vinculações, como transferências vinculadas a níveis subnacionais de governo. Assim, medidas parciais de rigidez orçamentária podem ser obtidas para muitos países.

Um problema é que há, em muitos casos, diferenças entre as definições usadas em distintos países; por exemplo, pagamentos de benefícios previdenciários são incluídos no orçamento do governo central em alguns, mas não em outros países. Se eles forem excluídos, deve-se esperar a queda das medidas do grau de rigidez.

Tabela 3.1

Parcela Rígida dos Gastos Não-Financeiros Totais dos Governos Centrais (ou Federais) Para Vários Países de Renda Média e os EUA, de Várias Fontes^{1, 2}		
País e Ano	<i>Porcentagem dos Gastos Totais Não-Financeiros que é Rígida³</i>	<i>Fonte de Dados</i>
Argentina (2003)	85%	Banco Mundial (2003)
Colômbia (2000)	84%	Lozano (2000)
Chile (2000)	76%	Ministério das Finanças, Chile (1999)
Filipinas (1994)	57%	Banco Mundial (1995)
Estados Unidos (2000)	64%	Office of Management and Budget (2000)
Brasil	89%	Rajkumar (2004)

Fonte: Rajkumar, A.S. “*Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?*” unpublished paper World Bank, Washington-2004

Notas. 1. Em todos os casos, exceto para as Filipinas, os valores são baseados nos números da Lei Orçamentária.

2. Em muitos casos, o documento fonte original incluiu pagamentos de juros e dívidas no cálculo; os últimos foram então excluídos do cálculo para chegar aos números da tabela.

3. Os tipos de itens incluídos na definição de “parcela rígida” variam dependendo do país e dos dados. Geralmente, itens de gastos não-discrecionários tais como salários e pensões são incluídos, assim como certas categorias de receitas vinculadas facilmente definíveis, tais como transferências vinculadas para governos subnacionais. Entretanto, nem todos os itens ou itens financiados por receitas vinculadas são necessariamente incluídos, então os números tendem a subestimar a verdadeira fração do orçamento que é rígida, na maioria dos casos.

Os números sugerem que o Brasil não tem um nível de rigidez orçamentária federal que seja muito superior ao verificado em outros países, pelo menos entre aqueles de renda média da América Latina. Um fator importante a ser considerado é que, dependendo das diferenças na estrutura da economia e do governo, é de se esperar que o nível de rigidez varie entre os países. Por exemplo, países que possuem uma estrutura mais descentralizada, e operam um sistema de transferências intergovernamentais vinculadas, principalmente se essas transferências representam uma porção significativa do orçamento federal, tendem a apresentar maior grau de rigidez, sem que isso represente necessariamente uma situação inferior a de outros países com estrutura distinta.

Este quadro revela, igualmente, que a associação direta do grau de vinculação de receitas de um país com a efetiva flexibilidade ou rigidez do seu orçamento pode ser enganosa, porque esta característica depende de muitos outros fatores, como a efetividade da estrutura de vinculações, a existência ou não de outro tipo de imposição

legal sobre as despesas, e, principalmente, se existem mecanismos informais ou não transparentes de se contornar as regras e os controles orçamentários.

No próximo capítulo será descrita a experiência brasileira.

CAPÍTULO 4 – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

4.1 – Características Gerais da Vinculação de Receitas no Brasil

Existe uma concepção generalizada de que o nível de vinculação no Brasil é excessivo, envolvendo mais de 80% de todas as receitas federais. As maiores desvantagens dessa estrutura, na visão corrente, são que ela contribui para um alto grau de rigidez orçamentária, o que traz conseqüências nefastas para o gerenciamento fiscal, tanto pela redução de recursos livres disponíveis para financiar itens prioritários não cobertos por receitas vinculadas ou gastos não discricionários de execução obrigatória, como pela pressão que um alto grau de rigidez orçamentária coloca sobre as metas de gastos primários estabelecidas pela autoridade fiscal, tornando ainda mais difícil atingi-las sem comprometer as prioridades orçamentárias do Governo.

Não obstante haver conseqüências adversas decorrentes de uma excessiva vinculação, também há uma racionalidade econômica possível de justificar alguns tipos de vinculação, que, em algumas circunstâncias, podem ser benéficas⁴⁸. Assim como em muitos países, no caso brasileiro prevalece grande complexidade na estrutura de vinculações, cuja motivação primária pode divergir substancialmente dos motivos “justificáveis” pela teoria econômica.

Uma característica específica do caso brasileiro é que o nível de vinculação de receitas no orçamento federal cresceu substancialmente nos últimos trinta anos, saindo da faixa de 30% em 1970, para cerca de 80% em 2002. (Gráfico 4.1). Os motivos e o histórico dessas modificações serão discutidos em detalhes no próximo capítulo. Entretanto, é possível constatar que houve uma substancial mudança tanto no nível como na natureza das vinculações ao longo deste período.

Estas mudanças seguiram algumas linhas gerais e respeitaram algumas características particulares:

⁴⁸ Vide Capítulo 2

- i) a natureza das vinculações deslocou-se de uma predominância de gastos em infra-estrutura para gastos nas áreas sociais, particularmente após a Constituição de 1988;
- ii) o arranjo federativo pós-constituente promoveu descentralização de receitas através da elevação dos percentuais de partilha entre o Governo Federal e os entes subnacionais de governo;
- iii) a proliferação de “contribuições”, impostos exclusivamente direcionados a fins específicos, como Seguridade Social, intervenção no domínio econômico e desenvolvimento de sub-setores profissionais ou econômicos, que, por determinação legal, estavam isentos da partilha de receitas com os níveis subnacionais de governo;
- iv) disputa política entre agências governamentais, ministérios e grupos políticos pelo controle de novas receitas vinculadas em um ambiente de grande proliferação de vinculações;
- v) desvio substancial de receitas vinculadas para outros usos distintos dos pretendidos legalmente, por uma série de mecanismos que acabaram tendo uma função de flexibilização orçamentária;
- vi) distinção da natureza jurídica das vinculações de receitas em duas categorias legais, as constitucionais, em que os percentuais de receitas são estipulados na Constituição Federal, e as demais vinculações, com características práticas distintas relacionadas à sua mudança ou à flexibilização de seu uso legal.

O desvio de receitas vinculadas para fins distintos dos previstos legalmente também ocorre em um nível substancial no Brasil, através do uso de vários mecanismos orçamentários que violam o espírito ou a letra da lei que dá suporte às vinculações⁴⁹. A extensão com que este fenômeno ocorre depende do suporte político para o item favorecido pela legislação. Um efeito imediato destes procedimentos é que se afeta diretamente a intensidade (grau de “*tightness*”) das ligações entre receitas vinculadas e

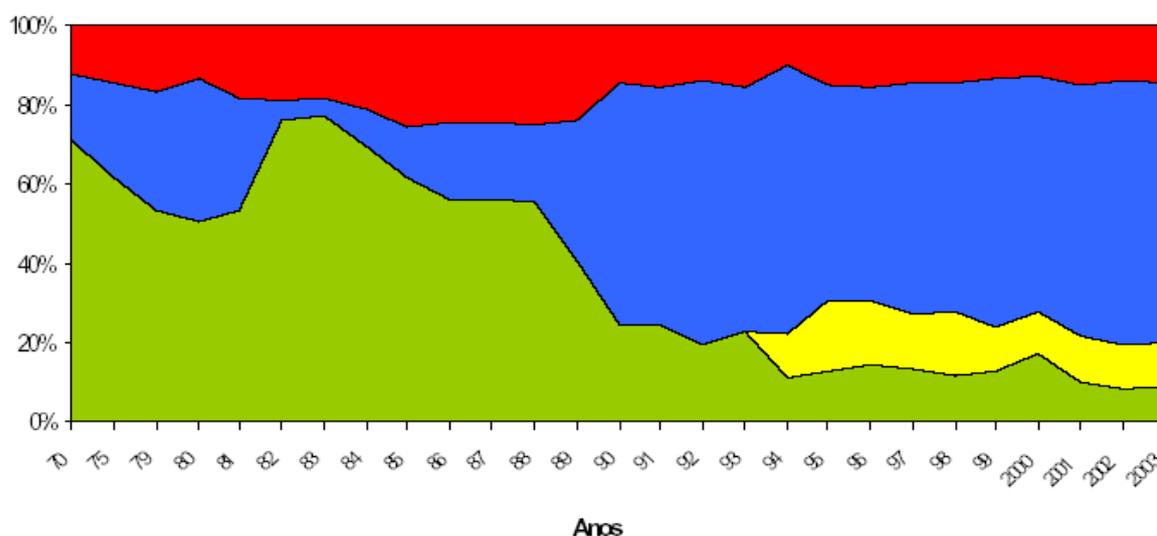
⁴⁹ Uma análise detalhada dos procedimentos será feita mais adiante

despesas favorecidas, influenciando no seu grau de efetividade e na sua justificação por critérios econômicos.

No Brasil, similarmente, a abrangência dos mecanismos de vinculação também está ligada à distinção dos tributos entre impostos e contribuições, sendo esta última modalidade, por definição constitucional, vinculada à Seguridade Social. A Seguridade Social é um conceito orçamentário extremamente amplo, que envolve despesas das áreas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social e as contribuições, por não serem partilhadas com Estados e Municípios, aumentaram sua participação relativa na carga tributária, afetando, por consequência, o grau de vinculação do sistema brasileiro.

Gráfico 4.1 - Evolução das receitas vinculadas no Brasil 1970-2002

Composição das Receitas Orçamentárias



Obs: 1 - Somente receitas do Tesouro, desconsideradas as de colocação de títulos e de privatizações.



Fonte: *Vinculações de Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discrecionário de Alocação de Recursos do Governo Federal* – Ministério do Planejamento - 2003

Outro procedimento comum no Brasil, para muitos tipos de receitas vinculadas, particularmente as que passam pelo Tesouro, é a utilização de parte do montante de

receitas vinculadas a um gasto específico em um ano como excedente a ser utilizado nos anos seguintes, mas que, na prática, acaba sendo direcionado a outros usos. Esta parcela é registrada contabilmente como não utilizada e, tecnicamente, está disponível para os usos previstos legalmente nos anos futuros, mas esse procedimento se repete ano após ano e os recursos acabam não sendo utilizados. Ademais, para arranjos que não estão previstos constitucionalmente estes balanços podem ser totalmente ou parcialmente eliminados por força de legislação⁵⁰. Ainda assim, mesmo que estas parcelas viessem a ser utilizadas, tecnicamente não estariam em acordo com o princípio de utilização plena das receitas vinculadas para os fins legais, porque não está prevista correção pela inflação, nem incidência de juros e, portanto, o valor presente real ao longo do tempo não é mantido.

Diante disso, a distinção entre receitas vinculadas previstas constitucionalmente e as não constitucionais não se restringe ao fato de que as que têm previstas suas alíquotas e seu desenho na Constituição são mais difíceis de serem alteradas. As não constitucionais claramente têm uma tendência de serem desviadas de sua função original, a partir do cancelamento legal dos balanços não utilizados nos anos anteriores.

Tabela 4.1 - Categorização dos Arranjos de Vinculação¹ no Brasil (2002, \$R milhões)

(I) Grupo	(II) Descrição dos Arranjos de Vinculação	(III) Gastos em 2002 ² (A)	(IV) Gasto (A) como % de:		(V) Total gastos em vinculações onde receitas cobrem <u>só</u> itens não-discricionários (B)	(VI) (A) menos (B), i.e. total para todas as vinculações líquidas de arranjos que <u>só</u> financ. itens não-discricionários (C)
			total de recursos vinculados	total de gastos não financeiros ²		
1. Impostos sobre folha vinculados à Seguridade Social	1. Contribuições previdenciárias vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários	74.234	30,7	23,6	74.234	0
	2. Contribuições compulsórias para o FGTS, vinculadas a pagamentos deste fundo	1.539	0,6	0,5	1.539	0
	<i>Total para esta categoria:</i>	75.773	31,3	24,1	75.773	0

⁵⁰ A Medida Provisória 59, de agosto de 2002 iniciou o processo que permitia o cancelamento de balanços para vinculações não-constitucionais.

2. Impostos sobre uso de rodovias(ou relacionados), vinculados a gastos com estradas	3. Imposto sobre combustíveis (CIDE), vinculado a gastos relacionados a transporte (não apenas a manutenção de estradas) ³ *	5.640	2,3	1,8	0	5.640
3. Impostos de “pecado” vinculados a saúde, educação, lazer e cultura e justiça	4. Receitas de loteria vinculadas em proporções fixas a educação, esportes, cultura e justiça (principalmente a atividades específicas de educação)	628	0,3	0,2	0	628
4. Vinculações com receitas de tarifas, multas, taxas, concessões, etc. – não necessariamente alinhadas com o princípio benefício	5. Taxas, tarifas, multas, etc. diretamente arrecadadas por agências e para uso geral por elas	7.209	3,0	2,3	0	7.209
	6. Taxas, tarifas, cobranças, etc. através do Tesouro e vinculadas a atividades específicas	3.084	1,3	1,0	0	3.084
	Total para esta categoria:	10.293	4,3	3,3	0	10.293
5. Transferências federais vinculadas a uso geral por Estados e Municípios	7. Frações do Imposto de Renda, IPI, ITR e certos impostos financeiros e tarifas/royalties por uso de recursos minerais/água ** vinculados a níveis subnacionais de governo.	43.329	17,9	13,8		
6. Impostos incidentes na renda, negócios e atividade industrial vinculados a gastos “sociais” (incluindo educação, saúde, combate à pobreza e previdência)	8. Fração do I.Renda, IPI e outras receitas, vinculadas de forma geral ⁵ a gastos em educação**	7.536	3,1	2,4	0	7.536
	9. Fração do I.Renda e IPI, vinculada a Estados/Municípios para educação **	6.700	2,8	2,1		
	10. Contribuição paga por negócios, vinculada a educação primária federal e a Estados/Municípios para educação*	3.594	1,5	1,1	0	3.594
	11. Fração da CPMF vinculada de forma geral a gastos com saúde **	10.853	4,5	3,4	10.853	0
	12. Fração da CPMF vinculada ao pagamento de benefícios previdenciários **	2.386	1,0	0,8	2.386	0
	13. Fundo de Erradicação e Combate de Pobreza (composto principalmente de contribuições vinculadas da CPMF e IPI)**	4.294	1,8	1,4	0	4.294
	14. COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido-CSLL, vinculadas a uma ampla categoria de gastos “sociais”: previdência social, saúde e assistência social.	51.880	21,5	16,5	51.880	0
	15. Fração do PIS/Pasep vinculada ao pagamento de benefícios do setor formal de trabalho **	6.234	2,6	2,0	6.234	0
Total para a categoria:	93.477	38,7	29,7	71.353	15.424	
7. Vinculações a bancos públicos e agências de desenvolvimento regional	16. Fração do PIS/Pasep vinculada a transferências para o BNDES **	4.220	1,7	1,3	0	4.220
	17. Fração do I.Renda e IPI, vinculada aos fundos de desenvolvimento regional das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste**	2.826	1,2	0,9	0	2.826
	Total para a categoria:	7.046	2,9	2,2	0	7.046

8. Outros	18. Renda financeira diretamente arrecadada por agências (p.e. sobre ativos patrimoniais)	5.143	2,1	1,6	0	5.143
	19. Renda por contratos assinados, diretamente arrecadada por agências	77	0,0	0,0	0	77
	20. Outras	299	0,1	0,1	0	299
	<i>Total para a categoria:</i>	<i>5.579</i>	<i>2,3</i>	<i>1,8</i>	<i>0</i>	<i>5.579</i>
TOTAL		241.765	100,0	76,8		

Fonte: Rajkumar, A.S. "Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?" unpublished paper World Bank, Washington-2004

Notas. 1. Vinculação de vários tipos de receitas de operações financeiras não estão incluídas.

2. Gastos "não-financeiros" significam gastos líquidos de pagamentos de juros e dívidas; itens como o crédito rural não estão excluídos.

3. A vinculação da CIDE tem três componentes separados, já que as receitas vão para três categorias distintas: (i) o Ministério dos Transportes; (ii) o Ministério do Meio-Ambiente para gastos ambientais relacionados com transportes; e (iii) diretamente para subsídios aos preços de transporte e a um tipo particular de pagamento de débito do setor.

4. As categorias com um asterisco (*) são Constitucionalmente impostas. Para categorias com 2 asteriscos (**), não apenas são constitucionalmente impostas, mas a alíquota envolvida também é especificada na Constituição. Para contribuições previdenciárias vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários, a vinculação é constitucional somente para pensões de empregados do setor privado (mas não para as pensões dos servidores públicos). Para a categoria "transferências vinculadas a uso geral por Estados e Municípios", todos os arranjos de vinculação são impostos pela Constituição (com as alíquotas especificadas na Constituição) exceto para a vinculação de uma porção de tarifas/royalties por uso de recursos minerais/água.

5. Para o item 8 da segunda coluna (vinculação de parcela de vários impostos para a educação), os fundos podem ser usados para a maioria dos tipos de gasto em educação, com algumas restrições.

Conforme a Tabela 4.1, a grande maioria dos arranjos de vinculação no Brasil enquadra-se nas categorias descritas por Bird (1997): (i) impostos sobre a folha de pagamentos vinculados à Seguridades Social; (ii) impostos sobre combustíveis ou usuários de estrada para financiar gastos relacionados a estradas; (iii) impostos sobre a folha de pagamentos vinculados à saúde, educação e outras coisas "boas"; (iv) impostos de "pecado" (jogo, álcool e tabaco) vinculados a saúde, educação, cultura e recreação; (v) tarifas de usuário (*user charges*) vinculadas às atividades que as geram; e (vi) transferências vinculadas a níveis subnacionais de governo.

Seguindo o padrão internacional, os impostos sobre a folha de pagamentos, vinculados à Seguridade Social, representam uma parte significativa do total dos gastos não financeiros (24,1%).

As transferências vinculadas para Estados e Município também representam uma grande porção do total dos gastos não-financeiros (13,8%), seguindo o padrão de países com sistemas federativos.

A categoria (iii) da classificação acima, no Brasil, apresenta um perfil diferente, já que não possui exatamente a vinculação de um imposto sobre folha a estas atividades. Mas existe uma vinculação do total de impostos federais à educação e vários impostos sobre faturamento de empresas, atividade industrial e transações financeiras vinculados a gastos sociais que, no Brasil incluem saúde, previdência social e assistência social.

Agregando as receitas vinculadas à educação e à área social tem-se outra larga fração do total dos gastos não financeiros da esfera federal (29,7%).

As vinculações de impostos sobre combustíveis a despesas relacionadas a rodovias, classificadas na categoria (ii), muito comuns internacionalmente, foram reintroduzidas no Brasil em 2002, através da CIDE, que representou 1,8% do total das despesas naquele ano. Esta contribuição de intervenção no domínio econômico é vinculada principalmente a gastos com transporte e possui estrutura semelhante às vinculações de impostos sobre combustíveis a gastos com manutenção de estradas que existem em muitos países⁵¹.

Uma parcela pequena dos gastos totais (0,3%) vem de receitas de loterias vinculadas à educação, cultura, esportes e atividades de justiça.

Há ainda uma grande variedade de arranjos de vinculação onde as receitas provêm de tarifas de usuários, taxas de serviço, concessões e outras formas de pagamento proporcional ao consumo de um bem ou serviço e são significantes em proporção ao total dos gastos (3,3%).

No total, os gastos oriundos de receitas vinculadas no Brasil em 2002 atingiram 77% do total dos gastos não financeiros naquele ano⁵².

4.2 – Vinculações de Receitas e Gastos Não-Discrecionários

Uma primeira dificuldade no sistema brasileiro é a definição precisa do que são gastos não discrecionários:

- i) pagamentos de juros e amortização de débitos, benefícios previdenciários, apesar de variarem no médio e longo prazos são considerados de execução obrigatória;
- ii) salários do serviço público e benefícios assistenciais podem ser considerados não discrecionários porque existe legalmente uma rigidez para baixo em termos nominais, apesar de poderem variar em valor real ao longo do tempo;

⁵¹ A CIDE, se implantada apropriadamente, poderia respeitar o princípio de benefício, mas peculiaridades de seu funcionamento a tornam inconsistente com este princípio de racionalidade econômica, o que será discutido detalhadamente no Capítulo 6.

⁵² Este valor foi inferior ao total de receitas provenientes de fontes vinculadas, que atinge 80% da receita não-financeira, em função da subutilização de receitas vinculadas para os fins legalmente propostos.

- iii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual identifica uma lista de gastos “obrigatórios”, protegidos do processo de contingenciamento⁵³ no ano seguinte;
- iv) o nível mínimo de despesas na área de saúde, como determinado pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000.

É importante ressaltar que as receitas vinculadas de vários arranjos no sistema brasileiro servem para financiar itens não discricionários. Esta questão torna-se importante quando se vai avaliar a rigidez orçamentária provocada pelas vinculações. Com efeito, se uma determinada receita vinculada é integralmente alocada ao financiamento de um ou mais itens não discricionários, em particular se esses itens necessitam de receitas adicionais para financiar seus gastos, a vinculação torna-se não efetiva e a rigidez orçamentária daí decorrente não pode ser reputada à vinculação em si, mas à existência da obrigatoriedade de execução das despesas daquele item particular.

Tabela 4.2

Gastos Rígidos em 2002 (em \$R milhões) (exclui transferências vinculadas a níveis subnacionais de governo para uso geral, ¹ e exclui pagamentos de juros e amortização de dívidas)				
	Na LDO	Gasto Efetivo	Gasto Ef. como % do total do gasto não financ.	Gasto Ef. como % do PIB
A. Salários de Servidores Públicos, Benefícios e Pensões²				
Salários e Benefícios:	38.406	40.169	12,8	3,0
Pensões:	29.235	34.041	10,8	2,5
<i>Total:</i>	67.641	74.210	23,6	5,6
B. Pensões para Trabalhadores Fora do Setor Público				
<i>Total:</i>	84.530	87.783	27,9	6,6
C. Outros Benefícios para Trabalhadores no Setor Formal				
Seguro Desemprego	5.347	5.807	1,8	0,4
"Abono Salarial";	915	1.300	0,4	0,1
Pagamentos de FGTS:	1.924	1.924	0,6	0,1
<i>Total:</i>	8.186	9.031	2,9	0,7
D. LOAS				
Benefícios a idosos:	1.174	1.280	0,4	0,1
Benefícios a pessoas desabilitadas:	2.132	2.260	0,7	0,2
<i>Total:</i>	3.306	3.540	1,1	0,3
E. Despesas Gerais				
Pagamentos de precatórios:	2.298	2.489	0,8	0,2

⁵³ Contingenciamento é a imposição de limites de gastos durante o ano fiscal para cumprir as metas de superávit primário do país.

Contribuição federal para o FUNDEF: ³	664	432	0,1	0,0
Transferências para compensar perdas com o ICMS devidas à Lei Kandir (perdas de receitas de Estados e Municípios exportadores) ⁵	3.333	3.362	1,1	0,3
Subsídio para “tin producers”	43	43	0,0	0,0
<i>Total:</i>	6.328	6.326	2,0	0,5
F. Nível Mínimo de Gasto na Saúde⁴				
<i>(líquido de gastos acima que são pare de gastos de saúde)</i>				
<i>Total:</i>		21.324	6,8	1,6
TOTAL GERAL:		202.214	64,3	15,2

Fonte: Rajkumar,A.S “*Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?*” unpublished paper World Bank, Washington-2004

Notas: 1. Nem todas as transferências para níveis subnacionais de governo são excluídas da tabela, porque parte do orçamento do Ministério da saúde, por exemplo, vai para transferências direcionadas à Saúde.

2. Estão aqui incluídos os salários/benefícios e pensões pagos a servidores do Distrito Federal e pensões a servidores inativos de antigos territórios.

3. FUNDEF é fundado por: (i) percentagem obrigatória fixa de transferências vinculadas constitucionais do nível federal para os níveis subnacionais de governo (principalmente do Imposto de Renda e do IPI); (ii) contribuições diretas dos recursos do Governo Federal; (iii) percentagem obrigatória do ICMS estadual. Na tabela consta o item (ii).

4. Exclui o pagamento de pessoal e de pensionistas do Ministério da Saúde.

Os arranjos de vinculação (conforme Tabela 4.2) que financiam *apenas* itens não discricionários são:

- i) pagamentos de benefícios previdenciários financiados por contribuições previdenciárias;
- ii) pagamentos de benefícios previdenciários financiados por uma proporção fixa da CPMF;
- iii) gastos de saúde financiados por uma porção fixa da CPMF;
- iv) retiradas do FGTS financiadas por contribuições do FGTS;
- v) pagamentos do seguro-desemprego e abono salarial fundados pela Contribuição para o PIS/Pasep;
- vi) pagamentos da Seguridade Social (saúde, previdência social e assistência social) financiados pela COFINS e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

O peso dessas seis categorias é muito significativo no total dos gastos financiados por receitas vinculadas. Com efeito, em 2002, o gasto total nessas seis categorias correspondia a **61%** do total despendido a partir de receitas vinculadas.

A importância das receitas vinculadas exclusivas para o financiamento de itens não discricionários pode ser reputada, em primeiro lugar, ao uso do princípio de “proteção”, ou seja, para assegurar que o governo cumpra com os compromissos de pagamento relativos a alguns desses itens como, por exemplo, o pagamento de benefícios previdenciários vinculados às receitas das contribuições sobre folha de pagamento e o pagamento dos saques do FGTS vinculados às contribuições para aquele fundo⁵⁴.

Outro fator ainda mais importante para esta grande prevalência de vinculações que financiam exclusivamente itens não discricionários no Brasil é o fato de que as contribuições, que representam a característica tributária de todas as categorias descritas, não são partilhadas com os entes subnacionais de governo. Além disso, por disposição constitucional, elas devem ser vinculadas a uma definição genérica de gastos sociais, que permite uma grande amplitude de alocações em distintos itens orçamentários. Nesse sentido, elas passam a ser uma forma eficaz de arrecadar receitas, exatamente porque, além de não serem partilhadas, possuem um arranjo de vinculação não efetivo, que permite mais flexibilidade ao governo. De fato, ao vinculá-las a itens que já teriam que ser financiados de qualquer forma, mesmo sem a vinculação, libera-se recursos de fontes não vinculadas para a implantação de outras alocações que o governo deseje.

Dentre as demais vinculações, aquelas que não são orientadas exclusivamente para o financiamento de itens não discricionários, muitas ainda são orientadas, em grande proporção, para o financiamento de itens não discricionários, mas, com algumas exceções, não possuem efetividade em relação a influenciar os padrões de gastos desses itens⁵⁵.

Nesse sentido, pode-se ter uma idéia do tamanho do impacto de um arranjo de vinculação através da observação do gasto total oriundo de receitas vinculadas, excluídas qualquer das duas opções: (i) ou a porção que está financiando itens não

⁵⁴ Como analisado no Capítulo 2, a decisão de proteger itens do orçamento tende a seguir uma lógica em que as vinculações se direcionam para itens que correm mais risco de não serem honrados pelo governo ou para aqueles em que o custo político do não cumprimento das obrigações e compromissos seja mais elevado.

⁵⁵ Uma exceção possível é quando a vinculação financia salários do setor público, que são uma categoria especial de gasto não discricionário, em função de sua rigidez nominal para baixo.

discricionários; ou (ii) a porção financiando itens não discricionários diferentes de salários de servidores públicos.

Um caso particular importante é o arranjo de vinculação de uma grande porção de várias receitas tributárias para os gastos com educação. Em 2002, o gasto total neste item foi de R\$ 7,54 bilhões, dos quais R\$ 5,79 bilhões foram direcionados para o financiamento de salários de servidores públicos do setor, uma elevada proporção de 76,8%. Este resultado é relevante porque os salários do setor público caracterizam uma variedade especial de gastos não discricionários que podem não ser fixos no tempo⁵⁶, e a vinculação de receitas ao pagamento de salários pode contribuir para que, no médio e longo prazo, haja crescimento da despesa salarial.

Analisando o grau de “*tightness*”⁵⁷ das ligações entre receitas vinculadas e categorias orçamentárias favorecidas nos diversos arranjos de vinculação, Rajkumar (2004) conclui que para as seis categorias de arranjos em que as receitas vinculadas vão inteiramente para itens não discricionários valem os seguintes resultados:

- i) a grande maioria das receitas vinculadas (mais de 95%) são usadas como legalmente pretendido;
- ii) em todos os casos, a porção das categorias orçamentárias favorecidas que são fundeadas por receitas vinculadas é menor que 98%.

Isto implica que nenhum desses arranjos é realmente “*tight*” no sentido definido anteriormente porque não atendem às duas condições simultaneamente. Este padrão pode ser explicado porque muitos desses arranjos servem apenas como mecanismos de obtenção de receitas adicionais, capacitando o Governo Federal a evitar a partilha de receitas com os entes federativos subnacionais. Os arranjos, nesses casos são deliberadamente projetados para serem não efetivos, retendo a máxima flexibilidade no processo de alocação orçamentária, com fundos vinculados a uma categoria orçamentária ampla consistindo inteiramente de itens não discricionários cujos gastos

⁵⁶ A rigidez nominal dos salários para baixo, por determinação constitucional, associada às pressões salariais internas ao funcionalismo podem fazer que, no médio prazo, essas despesas variem substancialmente.

⁵⁷ Rajkumar define como arranjos realmente estritos (“*tight*”) aqueles que, simultaneamente, atendem às condições: (i) a proporção das receitas vinculadas que é gasta no item favorecido como legalmente previsto supera 95%; e (ii) a proporção da categoria orçamentária favorecida que é financiada por receitas vinculadas supera 98%.

totais excedem o total das receitas a eles vinculadas. Assim, mesmo que as receitas vinculadas sejam totalmente gastas nos itens legalmente previstos, uma significativa porção da categoria orçamentária ainda terá que ser financiada por receitas não vinculadas.

Ademais, a penas uma pequena proporção do total gasto oriundo de recitas orçamentárias no Brasil vem de arranjos de vinculação que são muito estritos (“*very tight*”) ou próximos a serem *um-por-um*, algo como apenas **4%** do total gasto com origem em receitas vinculadas, dos quais grande parte (85%) vem de um único arranjo de vinculação, a ampla vinculação geral de uma porção dos vários impostos para o setor de educação.

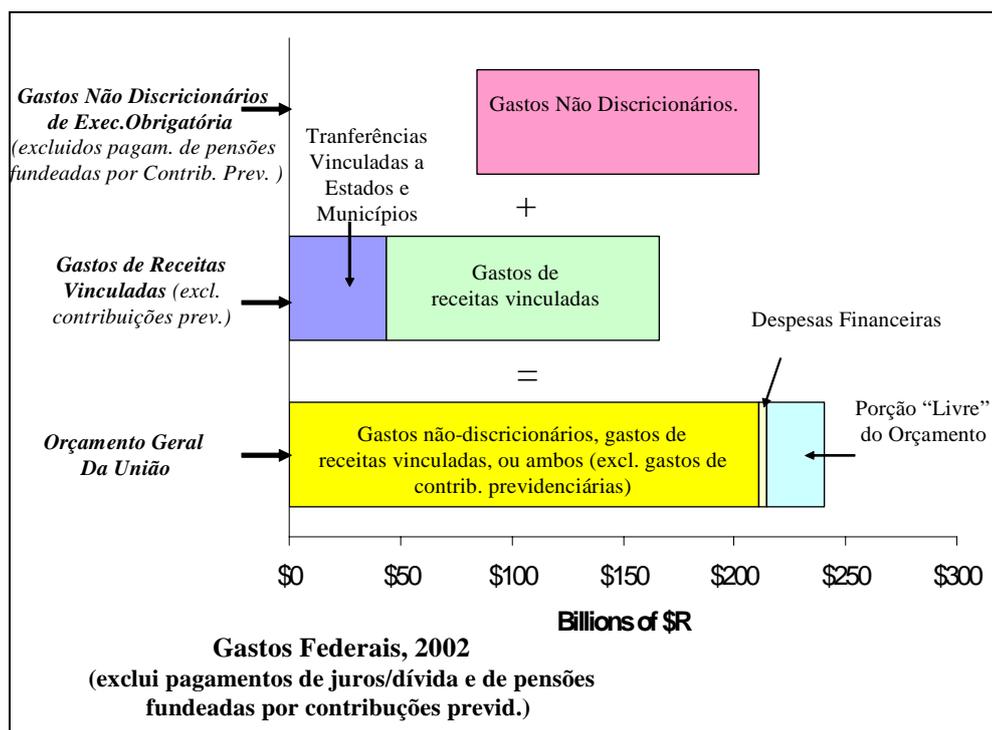
Observando as demais categorias orçamentárias favorecidas por arranjos de vinculação no sistema brasileiro, duas se destacam como envolvendo grandes quantidades de receita, mas com uma significativa porção de receitas desviadas para outros usos diferentes daqueles legalmente estabelecidos. Elas são a CIDE e o arranjo do Fundo de Pobreza.

4.3 – Interação entre Vinculações e Gastos Não–Discricionários no Brasil

O gráfico 4.2 abaixo ilustra, separadamente: (i) os itens orçamentários rígidos que seriam financiados mesmo sem nenhuma vinculação; e (ii) gastos oriundos de receitas vinculadas. Há uma grande superposição entre esses dois itens.

A parte “livre” do orçamento, portanto, nem inclui qualquer item não-discricionário, nem inclui os itens classificados como “despesas financeiras”⁵⁸. Esta porção “livre” do orçamento em 2002 representou apenas R\$ 25,5 bilhões, ou apenas **8,1%** do total dos gastos não financeiros.

Gráfico 4.2



Fonte: Rajkumar, A.S. "Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?" unpublished paper World Bank, Washington-2004

Este grau de rigidez orçamentária, no entanto, é superestimado, porque estão incluídas na porção rígida do orçamento tanto as vinculações efetivas ("binding"), como as não-efetivas ("non-binding"). Nesse caso, a porção não efetiva deveria ser excluída, já que ela não tem qualquer impacto nos padrões de gasto efetivos, o que leva à conclusão de que o nível de rigidez orçamentária é inferior ao apontado acima, mas não se define precisamente sua dimensão⁵⁹.

4.4 – Avaliação dos Arranjos de Vinculação no Brasil

Os arranjos de vinculação no Brasil seguem as justificativas de "benefício", "revenue enhancement", "proteção" e "controle de danos".

⁵⁸ Essas despesas financeiras são gastos financeiros de execução obrigatória e fazem parte da medida de gasto não financeiro adotada no paper, mas estão excluídas da definição de gasto primário.

⁵⁹ Na prática, é empiricamente difícil fazer a distinção entre esses dois tipos de vinculação, o que impede uma definição mais precisa do nível de rigidez orçamentária.

Primeiro, a verificação do princípio benefício exige a identificação dos arranjos que seguem as características exigidas⁶⁰ para se enquadrar no princípio: (i) a vinculação deve ser “*um-por-um*” (ou pelo menos perto disto) ou muito estrita (*tight*); (ii) os bens ou serviços devem ter fortes características “privadas”; (iii) o arranjo teoricamente deve envolver apenas uma alíquota com as receitas fundeando apenas um bem ou serviço.

Apenas dois arranjos de vinculação cumprem todos os requisitos para se enquadrarem no princípio benefício, embora outros atendam a alguns deles, tal como na Tabela 3 abaixo.

Note que o gasto total com arranjos de vinculação na tabela foi de R\$ 1,4 bilhão em 2002, apenas **0,6%** do total gasto a partir de receitas vinculadas. Mas, como citado, muitos dos arranjos não cumprem completamente com o princípio “benefício” e somente os dois primeiros itens parecem atendê-los e estes totalizam apenas 22 milhões de reais em 2002.

Os motivos pelos quais os demais arranjos não atendem aos critérios de “benefício” é que eles têm baixo valor dos indicadores de *tightness*, tanto porque não são direcionados suficientemente para os seus fins legais, como as despesas nos itens favorecidos são também cobertas por outros tipos de receitas.

Tabela 4.3

Arranjos de Vinculação Potencialmente de Acordo com o Princípio de “Benefício” em 2002 ¹						
Número de Entrada	Ministério ou órgão	Nome da receita vinculada na terminologia orçamentária	Gasto efetivo em 2002 (\$Rmilh)	Descrição dos arranjos de vinculação	% de receitas vinculadas que são usadas como legalmente pretendido (computadas usando totais de 2000 a 2002)	% do total gasto na categoria orçamentária favorecida fundeada pela receita vinculada (média para 2000 a 2002)
1	Defesa	Ad. S. Tarifas de Passagens Aéreas	5	Porção de todos os pagamentos de vôos domésticos vai para o Fundo Aeroviário, para ser usado só para as redes de vôos regionais.	98%	100%
2	Fazenda*	Serviços Educacionais*	17	Tarifas para serviços educacionais, vinculadas ao Fundo Especial para Treinamento e Desenvolvimento (provendo estes serviços).	109% ²	99%
3	Desenvolvimento*	Serviços de Patentes e Serviços de Registro de Marcas*	65	Tarifas para registro de patentes, vinculadas ao Instituto Nacional para Propriedade Industrial - INPI que maneja patentes industriais.	96%	86%

⁶⁰ Ver Capítulo 2

4	Defesa*	Tarifas do Uso das Comunicações e dos Auxílios da Navegação Aérea Em Rota, e Adicional Sobre Tarifa Aeroportuária*	559	Tarifas pagas pelo uso de comunicações aéreas e serviços/rotas de navegação, e pelo uso de aeroportos, vinculadas ao Fundo Para Serviços Aeronáuticos (provendo vários tipos de serviços aeronáuticos, como controle de tráfego aéreo, serviços de navegação, etc.)	99%	88%
5	Desenvolvimento*	Serviços de Internalização de Mercadorias*	101	Tarifas de serviços para manusear e lidar com mercadorias, vinculadas à Superintendência para a Zona Franca de Manaus.	92%	86%
6	Justiça*	Multas Previstas na Legislação de Trânsito*	43	Multas paga por viajantes vinculadas ao Fundo Nacional para Segurança e Educação no Trânsito (única fonte de recursos para o fundo em 2002)	70%	92%
7	Comunicações*	Taxas de Fiscalização das Telecomunicações*	258	Várias tarifas pagas por fornecedores de serviços de telecomunicação (tarifas de inspeção, tarifas para permissões e concessões), vinculadas à ANATEL (esta é a única fonte de recursos para a agência)	48%	96%
8	Senado*	Serviços de Processamento de Dados, e Serviços Administrativos*	0,03	Tarifas de usuários para serviços de processamento, vinculadas ao Fundo de Processamento de Dados do Senado Federal	2%	82%
TOTAL			1.408			

Fonte: Rajkumar, A.S. “*Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?*” unpublished paper World Bank, Washington 2004

Notas: 1. Todos os arranjos listados pertencem à categoria “*Vinculações com receitas de tarifas, multas, taxas, concessões, etc.*” na Tabela 1. Todas marcadas com “*” são categorizadas no orçamento como parte de recursos próprios de agências, diretamente arrecadadas por elas. Alguns dados detalhados não estão disponíveis e algumas figuras nas tabelas são aproximações feitas pelo Autor.

2. Para o arranjo de vinculação no. 2 (Serviços Educacionais), o gasto total como razão do total de receitas vinculadas excede 109% para o período 2000 to 2002 por conta da utilização de saldos não usados de períodos anteriores.

O desvio sistemático das alocações legalmente estabelecidas pode ser reportado ao processo de contingenciamento, em que limites de gastos são estabelecidos para cada Ministério durante o ano fiscal para muitos dos itens discricionários e, este processo vem sendo aplicado também àqueles arranjos de vinculação que mais se aproximariam do princípio benefício, retirando-lhes esta característica.

Curiosamente, o Brasil possui um arranjo de vinculação que em muito se assemelha aos observados em muitos países, que vinculam impostos sobre a gasolina a fundos de manutenção de rodovias, e que se justificam justamente porque atendem ao princípio de “benefício”. Trata-se da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, um tributo incidente sobre combustíveis, que é vinculado a: (i) subsidiar os preços de transportes de certos combustíveis; (ii) financiar projetos de infra-estrutura de transportes; e (iii) financiar atividades ambientais relacionadas com as indústrias de petróleo e gás.

A CIDE, no entanto, tem suas receitas vinculadas a uma categoria muito ampla de gastos, em que a manutenção de estradas é apenas uma delas. Além disso, os itens

financiados por receitas da CIDE incluem muitos bens que são mais “públicos” do que “privados” e a correspondência entre o montante pago por cada indivíduo e a quantidade que ele consome de cada bem nem sempre é muito clara. Além disso, há uma recorrente diversão de recursos para outras finalidades⁶¹ distintas das legalmente estabelecidas. Nesse sentido, da forma como foi desenhada, a CIDE não se enquadra na justificativa do princípio do benefício, apesar de apresentar características gerais muito semelhantes às suas contrapartes em outros países.

Em relação ao princípio de “*revenue enhancement*”, a teoria preconiza que há alguns casos em que a adoção de um esquema de vinculação de receitas provê o suporte político para que uma forma particular de receita seja obtida em quantidades significativas. Para tal, a vinculação teria que ser feita para uma categoria ampla de gastos, sendo, de preferência não efetiva⁶². A avaliação deste princípio, na prática, é difícil, pela dificuldade de se mensurar o apoio político gerado pela vinculação.

O exemplo clássico de vinculação que atende ao princípio é a que envolve a ligação de “*sin taxes*” com categorias de gastos considerados “nobres”. No caso brasileiro, este tipo de arranjo é representado pela vinculação das receitas de loteria às áreas de cultura, esportes, educação e justiça, mas representa um montante muito pequeno, em torno de R\$ 628 milhões em 2002, ou **0,2%** do total dos gastos não financeiros.

Uma característica do sistema brasileiro, contudo, pode sugerir que algumas importantes vinculações possam ser consideradas como ideais para propósitos de obtenção de mais receitas, sob o ponto de vista do governo federal. São as contribuições, vinculadas às causas “sociais”, e que não precisam ser partilhadas com os níveis subnacionais de governo. Com efeito, se as contribuições são não efetivas, isto é, variações no seu montante não implicam variações de gastos nas áreas a que estão vinculadas⁶³, a elevação de receitas desta contribuição poderá implicar a liberação de recursos de fontes não vinculadas, que estariam sendo usados para complementar as obrigações da área, no montante equivalente ao aumento da citada contribuição,

⁶¹ A discussão mais completa sobre a CIDE e seu funcionamento será feita mais adiante.

⁶² Ou se for efetiva, que pelo menos tenha um pequeno impacto no gasto da categoria orçamentária favorecida, minimizando o efeito da elevação de receitas nos gastos.

⁶³ Isto ocorre, em geral, quando a contribuição é vinculada a um determinado item orçamentário não discricionário (de execução obrigatória) cujos gastos totais superam significativamente o valor da contribuição. Neste caso, a vinculação não importa para o montante de gastos efetivos do item.

permitindo, assim, que estes recursos fossem alocados em outras prioridades, o que aumenta a discricionariedade da execução orçamentária a partir da elevação de receitas vinculadas.

Entretanto, alguns desses arranjos podem ser efetivos, afetando o padrão de gastos dos itens favorecidos pela vinculação, trazendo, portanto, custos para a intenção de elevação de receitas, já que o nível de gastos também seria afetado. De outra parte, este mecanismo de elevação de receitas só é interessante para o Governo Federal, em nada afetando os níveis subnacionais de governo. No entanto, olhando só pelo lado federal, as vinculações não efetivas de contribuições podem ser consideradas como atendendo ao princípio do “*revenue enhancement*”.

O princípio da “proteção”, tal como exposto no Capítulo 2, se fundamenta em dois objetivos: (i) assegurar que gastos em itens prioritários sejam mantidos em níveis consistentes, sem a volatilidade que de outra forma caracterizaria este tipo de gasto, ou assegurar que, na média, um nível suficiente de gastos seja alocado nestes itens prioritários; e (ii) assegurar que o governo cumpra seus compromissos de pagamento relativos a itens não discricionários.

Em relação ao segundo objetivo de proteção, ele está diretamente ligado aos arranjos de vinculação que financiam exclusivamente itens não discricionários⁶⁴. Esses arranjos existem ou para cumprir com o segundo objetivo de proteção, ou para atender ao princípio de *revenue enhancement* do Governo Federal. Para verificar se o arranjo está de acordo com o princípio da proteção, recorre-se a alguma subjetividade, porque é preciso avaliar os riscos de o governo não cumprir os compromissos envolvidos e se há um custo significativo neste descumprimento⁶⁵.

No caso das seis categorias de itens não discricionários financiados por vinculações exclusivas para estes itens, as que mais se aproximam do critério

⁶⁴ Os arranjos de vinculação que financiam exclusivamente itens não discricionários compõem categorias: (i) pagamentos de benefícios previdenciários financiados por contribuições previdenciárias; (ii) pagamentos de benefícios previdenciários financiados por uma proporção fixa da CPMF; (iii) gastos de saúde financiados por uma proporção fixa da CPMF; (iv) retiradas do FGTS financiadas por contribuições do FGTS; (v) pagamentos do seguro-desemprego e abono salarial fundeados pela Contribuição para o PIS/Pasep; e (vi) pagamentos da Seguridade Social (saúde, previdência social e assistência social) financiados pela COFINS e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

supramencionado são a vinculação de contribuições previdenciárias a benefícios previdenciários e a vinculação das contribuições do FGTS aos saques do Fundo. Ainda que outro item possa se enquadrar no princípio, aqueles que não forem considerados justificados pelo princípio de proteção, podem sê-lo pelo princípio do *revenue enhancement*.

A verificação do primeiro princípio de proteção é ainda mais complexa, porque envolve a avaliação das volatilidades de todas as receitas vinculadas que não se justificam por qualquer dos outros princípios diferentes da “proteção”. Ainda assim, há o conceito subjetivo de se avaliar que itens vinculados são considerados realmente prioritários.

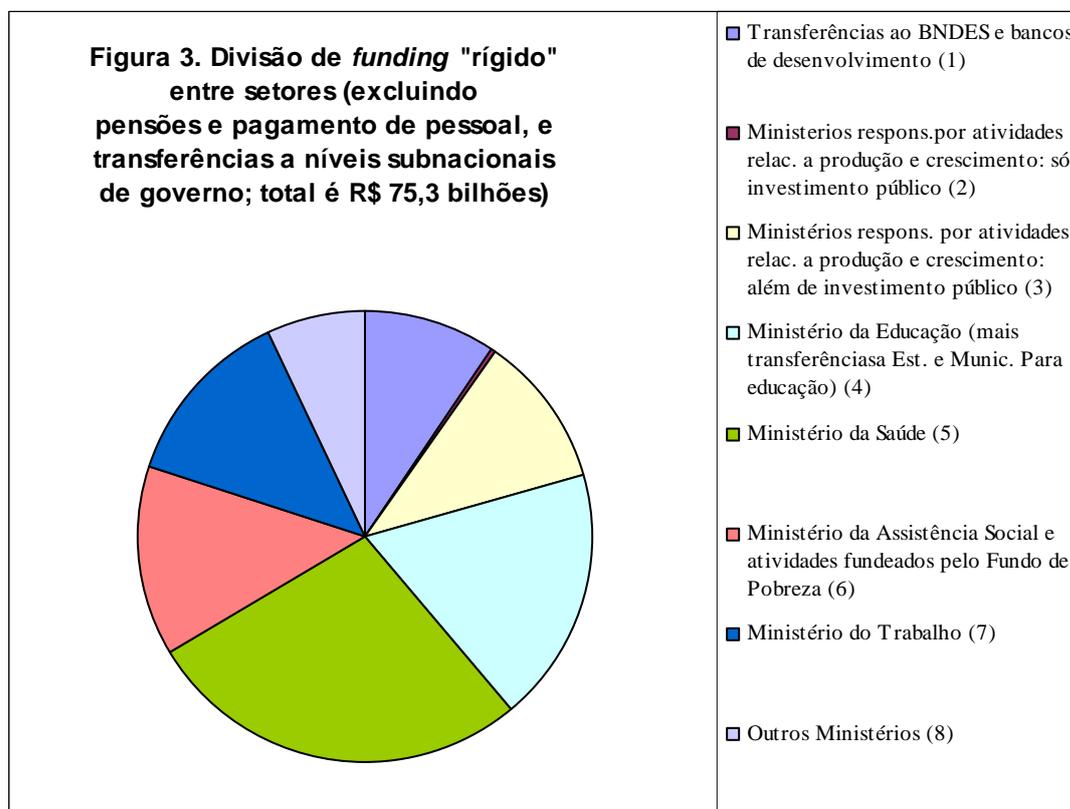
Uma forma de se ter uma noção geral do nível de proteção conferido pelas vinculações e pelo estabelecimento de itens orçamentários de execução obrigatória pode ser obtida através da observação da alocação rígida de fundos por setor. Com efeito, o uso de itens orçamentários não discricionários pode ser uma alternativa à vinculação de receitas para garantir “proteção” a determinados itens orçamentários considerados prioritários. Como já foi demonstrado, há grande superposição entre estes dois mecanismos, que, conjuntamente, contribuem para a alta rigidez orçamentária do Brasil. Rajkumar (2004) avaliou a distribuição destes mecanismos de rigidez orçamentária ao longo dos setores federais em 2002, que consistem de gastos não discricionários e gastos de receitas vinculadas (levando em conta a superposição entre os dois), excluindo as transferências para Estados e Municípios e o pagamento de benefícios previdenciários e de salários de servidores., bem como os gastos das esferas legislativa e judiciária.

Esse levantamento dá uma idéia “grosseira” ⁶⁶ de que setores estão mais “protegidos” tanto pelas vinculações como pelos itens não discricionários. As figuras abaixo mostram essa distribuição

⁶⁵ Como visto anteriormente duas questões se impõem como guia do atendimento do segundo princípio de proteção: (i) é possível que o governo descumpra os compromissos para o item em particular?; e (ii) existe um custo político significativo pela quebra do compromisso?

⁶⁶ A análise é limitada pelo fato de: (i) as figuras incluem gastos oriundos de arranjos de vinculação que são justificados por outros princípios diferentes da proteção; e (ii) alguns dos itens não discricionários incluídos podem não ter sido criados para atender este princípio.

Gráfico 4.3

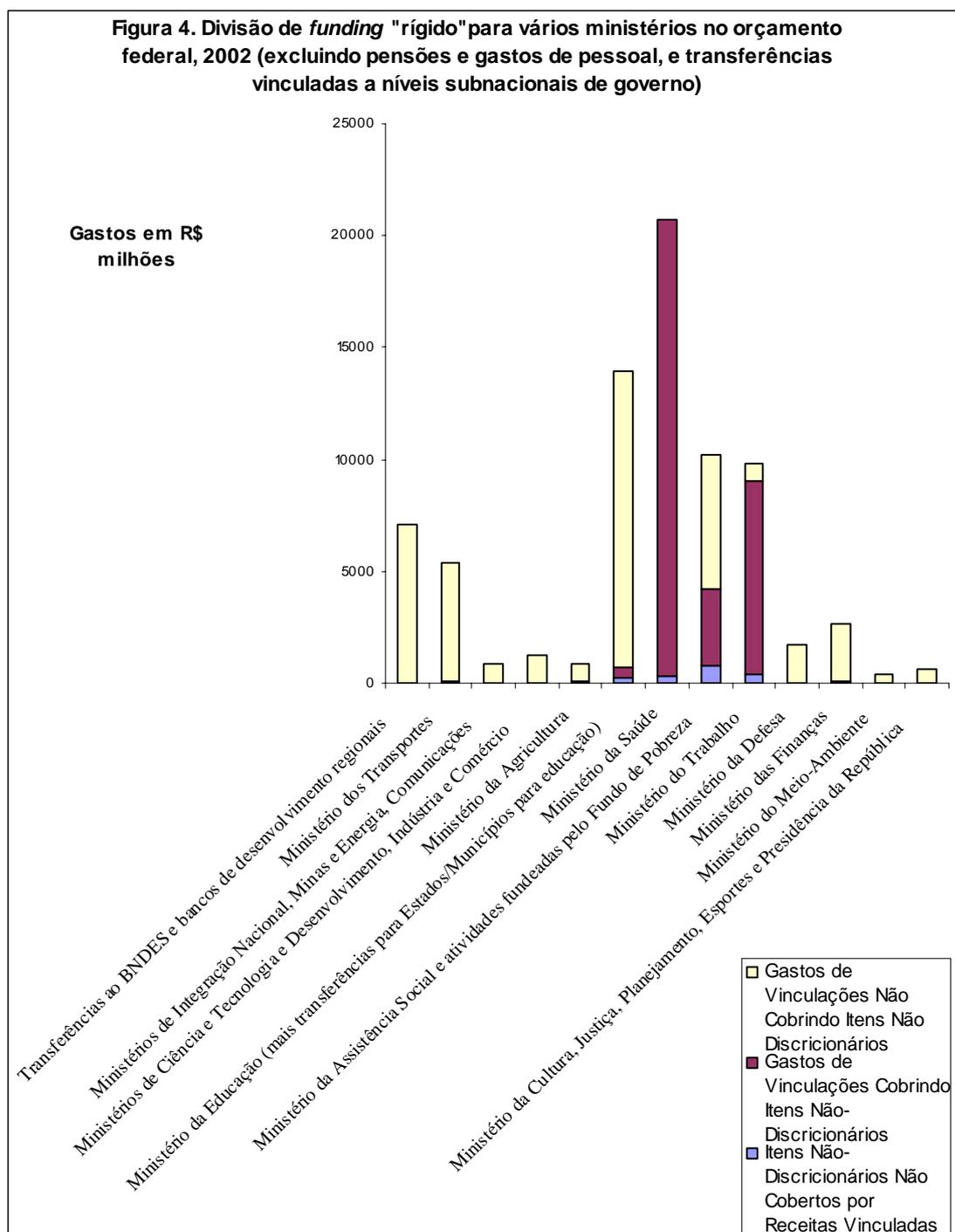


Fonte: Rajkumar, A.S. "Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?" unpublished paper World Bank, Washington-2004

Desses resultados (Gráfico 4.4) também se pode observar que os setores sociais – principalmente educação e saúde – são responsáveis por uma porção muito grande da distribuição de *funding* rígido, aproximadamente **46%** do total. Em contrapartida, a alocação desta modalidade de alocação de recursos que foi para áreas como infra-estrutura é muito menor, pois apenas **0,4%** do total foram alocados em investimentos públicos⁶⁷.

⁶⁷ A característica principal da evolução das receitas vinculadas no Brasil é a de que as áreas beneficiadas foram deslocadas principalmente do setor de infra-estrutura para a área social, refletindo opções políticas distintas, manifestadas principalmente depois do processo de democratização e da promulgação da Constituição de 1988.

Gráfico 4.4



Fonte: Rajkumar, A.S. "Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?" unpublished paper World Bank, Washington-2004

Finalmente, a verificação da existência de arranjos de vinculação que seguem o princípio do "controle de danos" (*damage control*), no caso brasileiro é mais imediata. Com efeito, o princípio de controle de danos pode ser considerado o inverso do princípio de proteção. Potencialmente, ele é aplicável a categorias orçamentárias que,

sob condições normais, os gastos são elevados e crescem a uma taxa difícil de controlar, o que pode afetar a disciplina orçamentária como um todo. Estes efeitos adversos poderiam ser contidos se o item orçamentário em questão fosse financiado apenas por receitas vinculadas, o que de certa forma, compartimentalizaria o problema fiscal ao próprio item, limitando o crescimento do gasto ao crescimento das receitas vinculadas. Segundo o argumento de Hsiung (2001)⁶⁸, as categorias orçamentárias mais apropriadas para o “controle de danos”, são aquelas que absorvem largas porções do orçamento e têm grande popularidade porque beneficiam uma ampla variedade de pessoas, tais como gastos gerais com saúde e Seguridade Social, por exemplo.

No caso brasileiro, há uma incompatibilidade imediata do princípio de “controle de danos”, porque para sua aplicação apropriada é crucial que as categorias orçamentárias relevantes não possam receber financiamento de nenhuma outra fonte, a não ser a fonte vinculada. No Brasil, no entanto, ocorre justamente o contrário. Itens com as características de importância relativa no orçamento e popularidade são protegidos exatamente pelo estabelecimento de imposições legais para cumprimento das obrigações, tornando-os não discricionários. Não existe, portanto, exemplo de uma situação em que os gastos fiquem limitados pelas receitas vinculadas. Em geral, as receitas vinculadas são insuficientes para cobrir esses itens não discricionários, que necessitam do aporte de outras fontes de receitas⁶⁹.

4.5 – Conclusões

A vinculação de receitas no Brasil apresenta características muito peculiares. A observação do alto grau de vinculação de receitas, em torno de 80% do total das receitas não financeiras, não traduz, por si só, a grande prevalência de arranjos de vinculação de baixa efetividade.

Tal constatação decorre do alto percentual de receitas vinculadas a despesas não discricionárias, de execução obrigatória, que dependem de outras fontes não vinculadas

⁶⁸ Ver Capítulo 2.

⁶⁹ Um exemplo típico do caso brasileiro é a vinculação da CPMF. As imposições legais em relação ao montante de gastos da saúde e da previdência é que de fato determinam o nível de gastos dessas áreas e não o volume de receitas da CPMF.

para o seu financiamento. Esse tipo de arranjo não possui efetividade em relação a influenciar os padrões de gastos desses itens orçamentários.

Um fator explicativo para este fato é que as contribuições sociais, que representam a quase totalidade dessas receitas vinculadas a itens não discricionários, não são partilhadas com os entes subnacionais de governo. Além disso, por disposição constitucional, elas devem ser vinculadas a uma definição genérica de gastos sociais, que permite uma grande amplitude de alocações em distintos itens orçamentários. Nesse sentido, elas passam a ser uma forma eficaz de arrecadar receitas, exatamente porque, além de não serem partilhadas, possuem um arranjo de vinculação não efetivo, que permite mais flexibilidade ao governo. De fato, ao vinculá-las a itens que já teriam que ser financiados de qualquer forma, mesmo sem a vinculação, libera-se recursos de fontes não vinculadas para a implantação de outras alocações que o governo deseje.

As vinculações que se justificariam pelo critério de eficiência econômica, atendendo ao princípio de benefício, praticamente inexitem no Brasil. Prevalece, no sistema brasileiro a função de “*revenue enhancement*”, atrelada às contribuições sociais não partilhadas e não efetivas, e a função de proteção, ligada à necessidade de cumprimento de obrigações em relação a itens não discricionários, mas que envolvem certo grau de subjetividade na sua avaliação. De fato, a própria proliferação de itens não discricionários, de execução obrigatória por força de lei, substitui a função de proteção que poderia ser exercida pela receita vinculada, por oferecer maiores garantias para os setores beneficiados, que, no Brasil, estão basicamente relacionados às áreas sociais.

O componente político nas decisões sobre o grau de vinculação no Brasil parece muito forte, evidenciado pela evolução desse indicador ao longo do tempo, que denota uma elevação brusca a partir da promulgação da Constituição de 1988 e uma contínua elevação desde então. O próximo capítulo explora as razões políticas deste processo.

CAPÍTULO 5 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL – UMA VISÃO DE ECONOMIA POLÍTICA

5.1 - Introdução

A constatação de que o grau de vinculação das receitas vem aumentando aponta para diversos fatores já abordados no Capítulo 4, mas, em particular, nota-se que as novas regras constitucionais introduzidas pela Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxeram uma mudança brusca nessa variável. Com efeito, entre 1988 e 1990 o percentual de receitas orçamentárias desvinculadas caiu da faixa de 60% para menos de 30% do total das receitas federais⁷⁰.

O processo político subjacente à elaboração da nova Constituição tinha fundamentos muito fortes na transição de um regime centralizado em diversas dimensões – fiscal, orçamentária, política, administrativa e federativa - para um regime consistente com a nova ordem democrática emergente. De uma maneira geral, o desenho institucional pretendido pelo constituinte teve por base a descentralização de poderes, manifesta em múltiplas dimensões. No que tange às finanças públicas, a aplicação desse preceito geral trouxe modificações substanciais que caracterizaram nitidamente um novo regime de federalismo fiscal. Nesse novo regime, o desenho institucional efetivamente aplicado teve premissas na repartição de competências normativas, materiais e tributárias a serem realizadas pela concessão de autonomias organizativas, administrativas e financeiras no plano constitucional.

Nesse contexto, a prática de vinculação de receitas, ainda que de maneira não explícita, ou até mesmo de forma contrária ao desejo dos relatores da ordem tributária⁷¹, assumiu papel relevante tendo por base o conceito do estabelecimento de garantias constitucionais para a aplicação de recursos em áreas de gastos definidas como

⁷⁰ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal* –Brasília Fevereiro 2003.

prioritárias, bem como da efetivação do processo de descentralização de receitas consistente com o novo regime federativo. A rigor, este mecanismo fiscal foi utilizado no plano constitucional⁷² como instrumento de automatização de transferências para entes subnacionais de governo, assim como, em grande medida, para o direcionamento de recursos federais à genericamente denominada “área social⁷³”, refletindo uma nova opção alocativa decorrente da mudança de regime.

De fato, após o regime militar, a real alteração que se processou na utilização das vinculações de receitas, há muito existente como prática governamental, foi no grau e na natureza dessas vinculações. Se antes de 1988, já havia flutuações no grau de vinculação, decorrentes de opções governamentais, no período posterior houve forte crescimento. Em relação à natureza das vinculações, as alterações também foram substanciais. Com efeito, nos anos 70 e no início dos anos 80 a legislação sobre as vinculações favorecia muito mais fortemente os setores de infra-estrutura, enquanto após 1988 a vinculação para gastos sociais tornou-se muito mais difundida.

As explicações para essas alterações no grau e na natureza das vinculações no período pós-militar são muitas. Rajkumar (2004) elenca três das mais aceitas. Primeiro, após a transição para o regime democrático, período marcado por eventos políticos e econômicos turbulentos, era de se esperar que os grupos sociais previamente excluídos, ou com pouca influência no processo político no regime anterior, buscassem consolidar suas posições recentemente conquistadas através da vinculação de receitas aos gastos das categorias orçamentárias de seu interesse, dificultando futuros retrocessos na eventualidade da perda de força política mais adiante. Nessa linha, Fausto (1999) argumenta que o governo militar pré-1985 caracterizou-se pela ênfase nos projetos de infra-estrutura e no crescimento econômico, dando pouca atenção aos gastos orientados à área social, em especial ao combate à pobreza. Este fato explicaria o movimento dos grupos anteriormente excluídos na Constituinte em favor de uma redistribuição dos

⁷¹ José Serra *A Constituição e o Gasto Público* Planejamento e Políticas Públicas nº 1 Junho 1989

⁷² A determinação de percentuais fixos na Constituição denotava, no plano político, o desejo do Constituinte de dificultar, ou mesmo de evitar, que ações discricionárias futuras do Poder Executivo pudessem alterar de forma substancial o desejo ali manifesto de alocação de recursos aos segmentos beneficiados.

⁷³ A Constituição de 1988 definiu explicitamente a Seguridade Social, composta de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, como uma área orçamentária destacada, com financiamento exclusivo por contribuições a ela vinculadas. De certa forma, esta determinação constitucional influi decisivamente no grau de vinculação, uma vez que anteriormente os pagamentos de benefícios não eram incluídos no orçamento federal.

gastos públicos, priorizando os gastos sociais, no intuito de favorecer uma melhor distribuição de renda, o que se traduziu em um substancial aumento das vinculações destinadas às áreas sociais.⁷⁴

Outro fator relevante que pode explicar o súbito crescimento no grau de vinculação após 1988 é o fato de que a nova Constituição alterou substancialmente as regras de transferências entre os entes federativos, mormente na direção de uma descentralização fiscal que foi um dos pilares do consenso político prevalecente na Constituinte, resultando na confecção de um novo desenho institucional para o federalismo fiscal brasileiro. Com efeito, enquanto pela regra da Constituição de 1967 o Governo Federal tinha que partilhar em torno de 35% do total das receitas dos impostos sobre a renda e sobre o valor adicionado com os entes subnacionais de governo, após 1988 esse valor elevou-se para 47% dessas receitas.

Um terceiro fator igualmente importante refere-se ao estabelecimento no plano constitucional das contribuições como uma categoria tributária vinculada genericamente às áreas sociais e livres da obrigação de partilha com os demais entes federados⁷⁵. Em decorrência, o Governo Federal, com a finalidade de elevar suas receitas, atuou não só no sentido de criar novas contribuições, como também no de elevar o peso tributário das já existentes, em detrimento dos demais impostos sujeitos às regras de transferência, aumentando, assim, ao longo do tempo, o grau de vinculação do total das receitas federais.

Finalmente, um fator que também pode ter influenciado o processo, ainda que, de maneira geral esteja inserido nas razões apontadas anteriormente, decorre da competição política por recursos orçamentários por diferentes grupos de interesse concorrentes no processo político, em face da já existência de um alto grau de vinculação no sistema como um todo. De fato, há evidência de que os grupos com maior poder de pressão política lutam para obter recursos vinculados para as agências ou

⁷⁴ Essa justificativa redistributiva, freqüentemente adotada pelos defensores das vinculações, no entanto, não resultou em uma substancial maior alocação de recursos destinados aos pobres. De fato, estudos como Cominetti e Ruis (1999) e World Bank (2001) apontam que no Brasil, apesar de haver um nível de gastos sociais *per capita* relativamente alto, esses apresentam fraco desempenho no que tange ao foco nas populações mais pobres, embora haja melhoras recentes. Isso corrobora a idéia de que as reformas tendem a beneficiar grupos politicamente mais fortes, o que de fato ocorreu durante o período Constituinte.

⁷⁵ Essas contribuições podem tanto ser vinculadas à Seguridade Social, categoria orçamentária abrangente dos chamados gastos “sociais”, como também vinculadas a intervenções no domínio econômico ou em favor de categorias profissionais e sub-setores econômicos.

ministérios sob seu controle e para evitar se submeterem à “vala comum” dos recursos livres sujeitos os contingenciamentos e remanejamentos orçamentários, o que, no médio prazo, gera um incentivo para o aumento do grau de vinculação do orçamento como um todo. Por outro lado, a concessão de controle sobre unidades orçamentárias protegidas pela vinculação de receitas tem sido uma forte moeda de troca na composição das bases de apoio ao Executivo entre as diferentes forças político-partidárias no Congresso Nacional (Alston, Melo, Mueller, Pereira – 2007).

Uma questão relevante a ser investigada é se o processo de aumento do grau de vinculação efetivado no período constituinte pode ser caracterizado como uma consequência racional de um movimento de partilha de poder. Nesse sentido, a decisão política de descentralização tanto vertical, fortalecendo os entes subnacionais de governo, quanto horizontal, com a concessão de maior poder de interferência do Legislativo nas decisões orçamentárias, ou de redução da discricionariedade do Poder Executivo sobre áreas específicas do Orçamento, teria promovido, como resultado desse processo, o aumento do grau de vinculação, tornando o caso brasileiro, com as adaptações relativas às peculiaridades deste modelo orçamentário, consistente com as conclusões do modelo de Grossman e Helpman⁷⁶.

Nesse sentido, cabe descrever com mais detalhes a situação pré-constituinte, sob a égide das regras constitucionais anteriores e, principalmente, como se manifestaram as forças políticas durante o processo constituinte no campo das finanças públicas, particularizando o tema das vinculações e relacionando-o com outros temas igualmente relevantes deste campo, também debatidos e decididos no período.

Em seguida, a partir do novo modelo fiscal e orçamentário que emergiu da promulgação da nova Carta, cabe investigar a evolução das interações entre os diferentes agentes políticos em torno das imposições desse regime fiscal e as circunstâncias econômicas que condicionaram a utilização excessiva das vinculações de receita no Brasil, com enfoque nos seus impactos sobre a rigidez orçamentária e sobre a condução da política fiscal.

5.2 - Mudanças Impostas pela Constituição de 1988

5.2.1 - A Transição de Regimes e a Separação de Poderes

A Constituição de 1988 foi escrita sob circunstâncias muito peculiares:

i) o Poder Executivo praticamente não teve qualquer papel no processo. Não havia um projeto base enviado pelo Poder Executivo e as condições políticas daquele momento enfraqueciam o papel presidencial⁷⁷;

ii) os governos subnacionais, em particular os governadores, tinham papel proeminente no processo político, em função da legitimidade adquirida nas negociações para a transição política do regime militar para a democracia;

iii) a Assembléia Nacional Constituinte não era exclusiva, reforçando o papel dos parlamentares participantes na defesa dos interesses do Legislativo;

iv) o discurso predominante à época incorporava a agenda da oposição ao governo militar, organizada sob princípios de redirecionamento do gasto público para áreas sociais e de redistribuição de renda, o que veio a contribuir de forma decisiva para que grupos de interesse organizados pudessem influir na obtenção de vantagens na partilha de recursos e no processo de distribuição de benefícios legislativos com a nova Carta.

Esta conjunção de fatores atuou para que o novo texto constitucional se caracterizasse, de fato, por uma profunda mudança na organização institucional do País, realçando os contrastes em relação ao período anterior. E, no que tange às finanças públicas, talvez o traço mais marcante dessas alterações institucionais tenha sido o anseio do constituinte em redefinir o federalismo fiscal, no sentido de reconstruir e legitimar o poder dos entes subnacionais de governo e afirmar suas autonomias administrativas e financeiras. De outra parte, a retomada das prerrogativas do Poder Legislativo nas decisões sobre a alocação de recursos públicos e na fiscalização da

⁷⁶ Ver capítulo 1

⁷⁷ A Assembléia Nacional Constituinte foi convocada com plenos poderes inclusive para decidir sobre a duração do mandato presidencial em curso, enfraquecendo sua posição de influência política naquele período.

execução orçamentária nortearam grande parte das decisões da Assembléia Constituinte neste campo.

Fiori (1995) salienta a existência, na elaboração constitucional, de premissas relacionadas à prioridade conferida para a construção de poderes locais, eficientes e legítimos, com sólido vínculo com o Poder Central, o qual se responsabilizaria pelas funções sistêmicas fundamentais e pela preservação da unidade federativa, mas em complementaridade com os entes subnacionais, em igualdade jurídica, em cooperação federativa e integração democrática por meio da descentralização.

Descentralização é, portanto, a palavra que melhor representa este espírito e dá corpo a um novo regime resultante da reforma constitucional voltada para a definição do marco institucional para o fim do regime político ditatorial e centralizador que antes vigorava. Para Afonso (2004), *“O Brasil é hoje um dos países federativos mais descentralizados do mundo, com a peculiaridade de que sua descentralização não é o resultado de uma estratégia econômica, mas de uma iniciativa política da Constituição de 1988”*. No cerne desse processo estava a definição das relações intergovernamentais dos entes federativos, calcada na distribuição de receitas e gastos entre as distintas esferas de governo.

As características desse processo de descentralização, no entanto, seguiram uma longa tradição histórica do federalismo fiscal brasileiro. Varsano (2006) descreve que o federalismo fiscal brasileiro sempre teve um problema básico de buscar um equilíbrio entre a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais. A experiência brasileira, nesse sentido, tem sido marcada pela dificuldade de compatibilização desses dois objetivos, registrando ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de menor difusão de poder.

Além disso, abstraindo-se desses ciclos e do simples aspecto de distribuição de receitas entre os entes federativos, há uma clara tendência de redução da autonomia dos níveis subnacionais de governo no que se refere à sua capacidade de legislar em matéria tributária, em função de uma crescente preocupação com a coordenação de políticas

públicas e com o impacto da tributação sobre as atividades produtivas e sobre as relações comerciais internacionais.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, marcada por um forte processo de descentralização de receitas, calcou-se fundamentalmente na utilização de transferências intergovernamentais como instrumento desse processo. A autonomia de explorar bases tributárias pelos entes subnacionais, por seu turno, sofreu poucas modificações⁷⁸.

Além da descentralização vertical, um aspecto muito importante foi a disposição do constituinte em retomar para o Poder Legislativo prerrogativas sobre a definição de prioridades orçamentárias, controle sobre a execução dos gastos públicos e transparência do processo orçamentário, poder este esvaziado pelo regime anterior⁷⁹. As relações entre Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, sob a influência da Carta de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foram marcadas pelo autoritarismo, limitando o Poder Legislativo simplesmente à tarefa de autenticar o projeto de lei orçamentária⁸⁰. Em contraste, a Constituição de 1946 abria amplamente a possibilidade de emendas, o que:

“... transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelísticos. Isto, paradoxalmente, enfraquecia o Legislativo, pois, a fim de restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior), o Executivo utilizava a poderosa arma de não liberação de verbas, ampliando com isso suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares⁸¹”.

A visão prevalecente do constituinte foi a de fugir de ambos os extremos⁸², impedindo emendas sobre gastos nas áreas de pessoal e seus encargos, serviços da

⁷⁸ De fato, isto decorreu tanto do receio de conceder excessiva autonomia legislativa, causando distorções na harmonia tributária, como, principalmente, pela acomodação dos agentes políticos subnacionais que preferem ter acesso a recursos advindos de transferências do que enfrentar as resistências políticas de arrecadá-los por sua própria conta.

⁷⁹ O Ato Institucional nº 1, de 1964, proibiu os congressistas de fazerem qualquer emenda à proposta orçamentária.

⁸⁰ O § 1º do art. 65 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 estabelecia: “*não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza e o objetivo.*”. A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, deu-lhe a seguinte nova redação: “*Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Decreto-Lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado.*”. Instituiu-se aí a aprovação por decurso de prazo.

⁸¹ Serra (1989)

⁸² Essa visão não era unânime entre os constituintes, mas acabou prevalecendo. Havia forte corrente de constituintes que se empenharam para que, em matéria de participação do Legislativo no orçamento, o modelo voltasse ao da Constituição de 46 (Serra-1989).

dívida e transferências constitucionais, mas permitindo emendas sobre investimentos e despesas deles decorrentes, desde que acompanhados da indicação de recursos necessários e em conformidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ambos aprovados pelo Congresso⁸³.

A definição de novas regras constitucionais sobre a organização do gasto público, através de ampla discussão e explicitação de prioridades, bem como a fiscalização e o controle de sua execução e expansão, representou nítido contraste com as práticas orçamentárias do regime anterior, em particular, no que tange às relações entre Poder Executivo e Legislativo. Serra (1989), ao comentar as novas responsabilidades assumidas pelos parlamentares sob a influência da nova Constituição, afirmava:

“...muitos setores parlamentares tendem a resistir à responsabilidade citada, que é incompatível com as relações de natureza clientelística entre eles e o Executivo. Não será demais lembrar que essas relações não representam novidade na vida política brasileira, mas foram agravadas durante as duas décadas do regime autoritário. Depois de 1964, o Legislativo foi esvaziado em sua força política, sendo mantido, porém, como instituição legitimadora do regime (que jamais abandonou a retórica democrática) e autenticadora das decisões do Executivo. A contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. ...Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, decidir sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas conseguir subsídios.”

Esta visão do relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembléia Nacional Constituinte, José Serra, pouco após a promulgação da Constituição de 1988, deixava claro suas preocupações com a possibilidade de que antigas e arraigadas práticas de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo pudessem obstruir o efetivo exercício pelo Congresso de suas novas atribuições constitucionais, que representariam, na prática, para o Executivo, perda de parcela de poder, e, para o Legislativo, co-responsabilidade pelo desempenho do setor público.

Não obstante, ele confiava que a utilização excessiva de vinculações, especialmente aquelas fixadas no plano constitucional⁸⁴, o que, a seu ver, sempre foi uma tentação para o Legislativo quando despojado de suas iniciativas sobre despesas e

⁸³ Nesse sentido, as emendas teriam que se ajustar às prioridades definidas com a participação do próprio Legislativo.

⁸⁴ A Constituição garante maior estabilidade nas regras porque: a) exige maioria superqualificada para alterações; b) requer procedimentos de votação e ritos regimentais especiais e complexos, com dois

fixação de prioridades, não mais se justificaria com a introdução da Lei de Diretrizes Orçamentárias no novo texto constitucional.

Paradoxalmente, apesar de a posição teoricamente contrária às vinculações de maneira genérica ter norteado as discussões, respaldada pelo objetivo de reforçar o papel do Poder Legislativo na alocação de gastos públicos, em co-responsabilidade com o Executivo, o resultado da Assembléia Nacional Constituinte nesta questão significou aumento substancial das vinculações constitucionais⁸⁵. De outra parte, aumentaram-se as restrições sobre a utilização de fundos especiais, instrumentos de programação e de execução orçamentária que foram muito difundidos no regime anterior, e que envolvem, necessariamente, a definição de fontes vinculadas de receitas. Assim, o constituinte, ao mesmo tempo em que sinalizava a necessidade de recuperação de prerrogativas de interferência no processo orçamentário por parte do Congresso Nacional, reduzia o escopo dessa influência, estabelecendo vinculações de receita no texto constitucional direcionadas a áreas específicas. Este aparente paradoxo reflete, em grande medida, o receio de que a tradicional forte influência do Poder Executivo sobre o orçamento pudesse desbalancear novamente o poder de decisão sobre as prioridades orçamentárias na direção de um modelo mais centralizado.

5.2.2 - As Finanças Públicas no Processo Constituinte

De forma geral e resumida, havia três grandes etapas de trabalho na Assembléia Nacional Constituinte: as Comissões Temáticas, a Comissão de Sistematização e o Plenário. Na primeira etapa, cada Comissão Temática, após várias rodadas de discussões, emendas e votações apresentava um anteprojeto daquela Comissão. Os

turnos de votação nas duas Casas; c) em casos específicos a ratificação por terceiras partes; d) mecanismos de protelação de decisões, incluindo a delegação para legislaturas futuras.

⁸⁵ A Constituição anterior era claramente mais restritiva em relação às vinculações. De fato, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, garantia a possibilidade de vinculação de receita no seu art. 62, § 2º, que estabelecia: “*Ressalvado os impostos mencionados nos itens VIII e IX do artigo 21 (os impostos únicos sobre combustíveis e minerais) e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes*”. A rigor, ao mesmo tempo em que dificultava a utilização de vinculações sobre qualquer tributo, tratando-as como exceções, permitia boa flexibilidade de sua utilização, através de legislação complementar ou ordinária. Mediante o uso de Decretos-Lei, as destinações definidas na legislação eram freqüentemente alteradas em diferentes exercícios fiscais. Nesse sentido, na prática, as vinculações de receita não restringiam a discricionariedade do Poder Executivo.

anteprojeto de cada Comissão, na segunda etapa de sistematização, eram compatibilizados e sistematizados, submetendo-se a novas rodadas de discussão, emendas e votações pela Comissão de Sistematização, que apresentava o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Na última etapa, este projeto oriundo da segunda etapa era submetido ao Plenário Geral, com a participação de todos os constituintes em duas rodadas de votação. No primeiro turno, cabiam quaisquer mudanças, havendo milhares de emendas. Após as votações, definia-se o Projeto de Constituição. Já no segundo turno, apreciavam-se apenas as emendas de caráter supressivo a este Projeto de Constituição aprovado no primeiro turno. Daí resultou, após a apreciação da Comissão de Redação, que não podia alterar o mérito das matérias, mas apenas corrigir e aperfeiçoar o texto, o Projeto de Constituição – Redação Final, posteriormente promulgado, em 5 de outubro de 1988, como a nova Constituição Federal.

O tema das finanças públicas foi objeto de estudos e análises da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, presidida por Francisco Dornelles e relatada por José Serra, que foi desdobrada em três subcomissões, cada uma delas tratando dos seguintes temas específicos: sistema tributário e distribuição de receitas, orçamento e fiscalização financeira e sistema financeiro. O tema relativo ao orçamento também foi apreciado por outra Comissão Temática, a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

Sobre o processo constituinte que envolveu as matérias relativas às finanças públicas, Afonso (1999) destaca os seguintes pontos:

- i) ao contrário do que ocorreu com outros temas, o processo constituinte relacionado às finanças públicas não teve maiores polêmicas, teve atenção de um número reduzido de constituintes⁸⁶ e os princípios estabelecidos nas primeiras etapas de trabalho praticamente não sofreram alterações nas fases de Plenário;

⁸⁶ Foram poucos e sempre os mesmos os protagonistas das discussões nos debates sobre finanças públicas na Constituinte, com destaque para José Serra, José Jorge, César Maia, Fernando Henrique Cardoso e, com menos frequência, Osmundo Rebouças, Firmo de Castro, José Luiz Maia, João Alves e Vilson de Souza. Afonso (1999)

- ii) em todas as fases de trabalho, as decisões dos constituintes seguiram uma orientação comum ou perseguiram os mesmos princípios, com destaque para a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo sobre o Orçamento bem como a construção de um processo orçamentário mais abrangente, mais transparente e mais controlado;
- iii) nas discussões sobre finanças públicas não se sobressaíram posições ideológicas ou político-partidárias, como em outras matérias.

Paralelamente ao tema central de definição do sistema tributário e de repartição de receitas na Federação, vários outros temas relacionados à organização dos gastos públicos assumiram relevância durante o processo e resultaram em importantes definições do constituinte sobre a normatização das finanças⁸⁷, o relacionamento entre os Tesouros e o Banco Central, o endividamento público, a limitação das despesas com pessoal, as leis que caracterizam os instrumentos do processo de planejamento⁸⁸, a regionalização do gasto⁸⁹, o processo orçamentário, a indexação orçamentária⁹⁰ e a cobertura de déficits da administração indireta⁹¹.

Em particular, dois temas que foram abordados de forma restritiva pelo constituinte assumiram grande importância no período pós-1988: as vinculações de receitas e o funcionamento de fundos. Ambos serão abordados em detalhes a seguir.

5.2.2.1 - A Vinculação de Receitas na Constituinte

A princípio, as vinculações de receita foram tratadas de forma muito restritiva pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. De fato, a posição adotada

⁸⁷ Definições sobre as competências de cada esfera de governo, relativa ao poder de legislar sobre matéria financeira e orçamentária e definições de questões a serem regulamentadas por legislação infraconstitucional.

⁸⁸ A Lei do Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária.

⁸⁹ Esta questão foi a mais polêmica do debate, alinhando constituintes eleitos pelas três regiões menos desenvolvidas na defesa de que o gasto público deveria ser redistribuído regionalmente, por regra prefixada no texto constitucional. O relator resistiu e incluiu apenas menção ao princípio de regionalização do gasto, no PPA.

⁹⁰ Os trabalhos da Assembléia funcionavam em meio a uma superinflação, e o tema da atualização monetária automática dos Orçamentos foi muito debatido, porém rejeitado.

⁹¹ A transferência de recursos fiscais para a cobertura de déficits de empresas passou a depender de autorização prévia e específica. Essa disposição limitava a possibilidade de o Executivo suplementar

por essa Comissão Temática limitou as vinculações aos casos da repartição constitucional de receitas tributárias, situação em que eram vistas como um instrumento indispensável para garantir um fluxo de recursos aos entes subnacionais de governo de forma automática e não sujeita a interferência do Poder Central.

A posição final da Comissão, no entanto, conflitou-se com a atuação individual de muitos constituintes, na defesa dos interesses que representavam. Vinculações de recursos a regiões, programas e setores foram amplamente utilizadas, de diversas formas, tanto em emendas apresentadas na própria Comissão, como em proposições acolhidas em outras comissões temáticas. A posição restritiva do relator refletia, entre outras coisas, a preocupação com a inviabilidade do exercício das prerrogativas orçamentárias readquiridas pelo Parlamento, bem como com uma excessiva rigidez orçamentária que inviabilizasse uma futura administração racional dos gastos públicos e a possibilidade de revisão de prioridades orçamentárias.

A vedação às vinculações foi justificada pelo relator José Serra, no seu substitutivo:

“Não deverá a Constituição estabelecer percentual de vinculações (cujas propostas atuais já devem perfazer 140%) pelas mesmas razões mencionadas no critério de distribuição regional. [...A Constituição deve estabelecer princípios e não critérios de alocação de recursos...Sem entrar no mérito desses critérios, mesmo que atualmente sejam corretos, futuramente poderão não ser...]. Em isto ocorrendo não haveria necessidade de planos e orçamentos, bastaria um sistema de computação que alocasse os recursos aos programas, na medida em que fossem sendo arrecadados⁹²”.

Tais considerações refletem os posicionamentos conflitantes entre o relator, com o apoio dos parlamentares proeminentes⁹³ que se destacaram nas discussões, e os parlamentares que defendiam interesses pontuais de suas “constituencies”. Curiosamente, ainda que não houvesse uma participação ativa e influente do Poder Executivo no processo constituinte, no caso particular das finanças públicas, o posicionamento que acabou prevalecendo foi o de dar “governabilidade” fiscal e financeira ao Poder Executivo, resistindo ao movimento, até certo ponto natural, dos

recursos adicionalmente ao previsto no Orçamento para concessão de subsídios a empresas estatais ou privadas.

⁹² Substitutivo da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, pp17-18 – Trecho retirado de Afonso (1999)

⁹³ Muitos desses parlamentares de maior prestígio na Comissão tinham ligações políticas com o Governo Federal, bem como, em muitos casos, tinham farta experiência administrativa no campo das finanças públicas, tanto a nível estadual como federal e, em certa medida, representavam um ponto de vista mais realista e pragmático.

interesses constituídos em buscar cristalizar vantagens e benefícios no plano constitucional⁹⁴. Nesse sentido, o grupo mais influente fez o papel do representante do interesse da maioria, papel geralmente desempenhado pelo Poder Executivo, contra o interesse pulverizado das minorias melhor representadas.

Na etapa posterior da Comissão de Sistematização, quando os anteprojetos das comissões temáticas foram compatibilizados, a vedação original que prevaleceu na primeira etapa caiu para o caso específico da educação. Com efeito, diversos fatores contribuíram para isso, como a força dos parlamentares ligados ao setor, o apelo da questão na agenda de oposição ao governo militar e, principalmente, pelo fato da vinculação de receitas para a educação já fazer parte da regra constitucional anterior⁹⁵, o que poderia trazer a impressão de um retrocesso político. Também nesta etapa foi aprovada ressalva à vedação original no caso de prestação de garantias nas operações de crédito por antecipação de receitas, por motivos estritamente operacionais.

Serra (1989), em sua retrospectiva sobre as mudanças constitucionais de 1988, relata o processo de reintrodução da vinculação para a educação:

“Foram frustradas todas as tentativas para: a) não estabelecer esta vinculação; b) estabelecer uma periodicidade para revisar o percentual de vinculação (por exemplo, cinco anos); e c) descentralizar a vinculação (por exemplo, deixando a cada Constituição estadual a responsabilidade de fixar o percentual para cada estado e seus municípios). No caso de muitos municípios (por exemplo, os turísticos), o percentual de 25% é absolutamente irreal, e seu não cumprimento, no entanto, implicará intervenção estadual, segundo a Constituição atual e a anterior. É interessante notar que os recursos do salário-educação, obrigatoriamente alocados para o ensino, não são computados como despesa para efeitos do percentual constitucionalmente obrigatório. No caso da União, a vinculação à educação saltou de 12% (Constituição anterior) para 18% das receitas de impostos. Como, face à nova Constituição, a União perderá 20% dessas receitas (para estados e municípios), o grau de vinculação subiu, de fato, não de 12% para 18%, mas de 12% para 22,5%.”

Tal preocupação se mostrou realista em relação às possíveis restrições orçamentárias que a combinação de vinculações de receita estabelecidas no texto final poderia causar. Essa percepção seria ainda mais reforçada em função do

⁹⁴ Tal posicionamento, no entanto, não prevaleceu como um todo no processo constituinte. Muitos grupos organizados com influência conseguiram (ou mantiveram) privilégios legislativos, ainda que a área de finanças públicas tenha permanecido relativamente imune a essas pressões.

⁹⁵ O § 4º do art. 176, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, incluído pela Emenda Constitucional nº 24, de 1983, estabelecia: “Anualmente a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

estabelecimento das contribuições como fonte restrita ao financiamento do Orçamento da Seguridade Social. O aumento da importância deste suborçamento⁹⁶, associado à elevação significativa das despesas da previdência, assistência social e assistência à saúde, decorrentes das disposições da Carta de 1988, foi um dos fatores que contribuiu para a significativa elevação do grau de vinculação de receitas públicas a despesas específicas.

O exame circunstanciado do aumento do grau de vinculação de receitas que se efetivou com a promulgação da Constituição de 1988 demonstra que esse resultado foi mais uma decorrência das opções políticas relacionadas tanto à descentralização de receitas, como ao estabelecimento de garantias para as prioridades orçamentárias do novo regime do que propriamente por uma decisão de caráter técnico. Nesse sentido, as vinculações de receita eram indesejadas de forma genérica, mas acabaram prevalecendo de forma significativa em razão das concessões feitas aos princípios básicos que nortearam a elaboração da Carta.

A rigor, este resultado aparentemente paradoxal reflete justamente o movimento de partilha de poder que deu base à transição institucional promovida pela Constituição de 1988. A utilização de um mecanismo fiscal rejeitado do ponto de vista técnico, mas considerado indispensável para reduzir o poder de influência do Poder Executivo federal sobre as transferências aos entes subnacionais e sobre as prioridades orçamentárias voltadas às áreas “sociais” e à educação, serviu como uma garantia constitucional de que seria reduzido o grau de discricionariedade do Poder Executivo, ainda que, com isto, o Poder Legislativo também tenha aberto mão de ter uma participação mais ativa sobre as decisões orçamentárias⁹⁷.

5.2.2.2 - Restrições aos Fundos Públicos

O posicionamento restritivo também se manifestou no caso dos fundos públicos, a partir da decisão de que sua criação se submeteria a regras gerais definidas em lei e de

⁹⁶ Na proposta orçamentária de 1991, o Orçamento da Seguridade Social já contava com 57% da receita corrente total. – Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal -1992

⁹⁷ Essa perda de poder decorre de dois fatores: i) boa parte das receitas federais já estava comprometida através de vinculações; ii) manteve-se a possibilidade do Poder Executivo interferir nas prioridades

que os fundos existentes que não fossem ratificados em dois anos pelo Congresso seriam extintos. Tal posicionamento refletia um descontentamento com a proliferação desse mecanismo no regime anterior e com a perda de influência do Poder Legislativo sobre o orçamento que eles poderiam representar.

De fato, a utilização de mecanismos de vinculação de receitas para fazer frente a despesas categorizadas específicas era prática comum no Brasil, sob diversas formas e nuances, bem como sob diferentes hierarquias legislativas e graus de generalidade. Prevaleceu historicamente, no entanto, a criação de fundos especiais como forma operacional mais adotada. Já no Código de Contabilidade Pública, de 28 de janeiro de 1922, constava uma definição formal para fundo especial: “*o produto de fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial*” (Araújo-2003).

Na esfera constitucional, já a Constituição de 1934 determinava que receitas tributárias fossem destinadas ao amparo à maternidade e à infância (art. 141), ao desenvolvimento de sistemas educativos (art. 156 e parágrafo único), à formação de fundos de educação (art 157, §§ 1 e 2) e à defesa contra seca nos Estados do Norte (art. 177 e §§ 1, 2 e 3) (Lengruber, Guedes e Tristão, 1976, apud Araújo 2003). As normas dessa Constituição foram revogadas, porém, pela promulgação da Carta de 1937 e poucos resultados concretos foram gerados nesse campo no período de 1934 a 1966 (Sanches – 2002)⁹⁸.

Entretanto, a utilização de fundos de natureza orçamentária só se tornou prática difundida a partir dos anos 70, fundamentada na flexibilização legislativa proporcionada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, na Lei nº 4.320/64 e no Decreto Lei nº 200, de 1967. Sanches (2003) argumenta que, de fato, a Lei nº 4.320 conceituou melhor os fundos, indicando seus atributos básicos de afetação de receitas a determinados objetivos e serviços, servindo como uma sistematização de idéias e um referencial legislativo estável para a instituição de novos fundos especiais e para a sua inclusão

orçamentárias através de vetos, contingenciamentos e suplementações, decorrentes do caráter autorizativo do Orçamento.

⁹⁸ Sanches (2002) aponta três razões para esse fato: a) a cultura administrativa vigente na época permaneceu muito conservadora até o final dos anos 50; b) a Constituição de 1946 não incluiu disposições sobre fundos e a Lei Maior de 1967, instituída pelos militares, foi muito conservadora em relação à vinculação de receitas até o advento da Emenda Constitucional nº 1, de 1969; c) a falta de normas legais apropriadas sobre os fundos, situação só sanada com a Lei nº 4.320, de 1964.

obrigatória nos orçamentos públicos. Já o Decreto Lei 200/67, com a redação dada pelo Decreto Lei 900/69⁹⁹, abriu efetivamente o caminho para a proliferação de fundos no período de 1967 a 1988, quando foram instituídos, ao longo desse período, cerca de cinquenta novos fundos especiais no âmbito dos órgãos e entidades do Governo Federal.

A rigor, então, apesar de haver a possibilidade de vinculação de receitas, o Governo Militar foi muito conservador em relação a esta prática, aderindo ao uso mais difundido dos fundos especiais, apoiado em avanços legislativos que deram conformação mais racional a sua aplicação, porém gerando grande variedade de instrumentos, cujo ordenamento jurídico se mostrou bastante confuso.

A adesão a um uso mais generalizado dos fundos especiais, por parte de um governo cujo processo de execução das despesas públicas já era por demais centralizado, teve o sentido justamente de conferir maior dinamização da administração pública, diante das dificuldades de controle da época, permitindo maior descentralização de recursos. A proliferação indiscriminada desses fundos trouxe, no entanto, sérios problemas para a gestão racional da máquina pública¹⁰⁰.

A constatação dos aspectos negativos decorrentes da gestão de recursos por fundos e a proliferação dos mesmos até meados dos anos 70 promoveram reações dos órgãos de planejamento e controle no sentido de restringir e limitar o uso deste instrumento, culminando com recomendações técnicas¹⁰¹ no sentido de se restringir as criações de fundos de qualquer tipo, de se estudar a possibilidade de fusão de fundos assemelhados e extinção daqueles cujos fins pudessem ser alcançados por meio de

⁹⁹ O art. 172 do Decreto-Lei 200/67, com a nova redação supramencionada determinava: “O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira em grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.” Seus parágrafos estipulavam que os órgãos referidos teriam a denominação genérica de “Órgãos Autônomos” e no caso da concessão de autonomia financeira, o Poder Executivo estaria autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levariam os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.

¹⁰⁰ Sanches (2002) elenca algumas razões: a) a perda de flexibilidade alocativa de recursos públicos; b) má gestão financeira dos recursos como um todo, favorecendo o endividamento; c) a falta de uniformidade de normas de alocação, dada a autonomia dos gestores de fundo; d) elevação de custos operacionais de controle, dada a execução financeira e patrimonial autônoma de cada fundo; e) duplicação de linhas de intervenção e superposição de funções, dada a definição muito geral de áreas de atuação; f) dificuldade de um controle centralizado, dadas as possibilidades de transferências cruzadas entre fundos e registros não padronizados.

recursos do Tesouro, de se estender a sistemática de orçamento próprio aos fundos remanescentes, bem como a de apresentar programa de trabalho por ocasião da etapa de programação do Orçamento. Tais recomendações forneceram subsídios à Secretaria de Orçamento Federal – SOF na elaboração de um cadastro geral sistematizando os fundos federais, o que foi muito importante nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte para a consolidação da tese da inadequação dos fundos como instrumento de programação e execução de gastos públicos (Sanches-2002)¹⁰².

É clara a posição do constituinte no sentido de restringir a utilização de fundos especiais. Com efeito, enquanto a Constituição de 1967 não proibia a criação de fundos, mas apenas vedava a vinculação do produto da arrecadação de quaisquer tributos a determinados órgãos, fundos ou despesas, a Constituição de 1988, que tampouco proíbe a criação de fundos, impõe para a sua criação quatro condições: i) que a criação do fundo não envolva vinculação de receita de impostos¹⁰³, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Lei Maior (art.167, IV); b) que a instituição do fundo, independentemente de sua natureza, conte com prévia autorização legislativa (art.167, IX); iii) que a programação do fundo conste da Lei Orçamentária Anual - LOA (art. 165, 5º) na forma indicada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (art. 165, 2º); iv) que a instituição e o funcionamento do fundo se dê segundo as condições fixadas em lei complementar (art. 165, 9º, II).

A percepção negativa da utilização desses instrumentos de programação e execução orçamentária estava particularmente ligada a um conceito de enfraquecimento da unidade orçamentária no setor público e na possibilidade de articulação de feudos de poder. A experiência no período do regime militar, de grande centralização orçamentária, trouxe ao constituinte o objetivo de retomar uma maior participação do Legislativo no processo orçamentário. Serra (1989), considerava que o novo texto constitucional traria grandes avanços na organização do gasto público, em particular nas regras relativas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao

¹⁰¹ III Seminário Nacional de Orçamento (1976)- Equipe Técnica da SOF e INOR/IPEA e Comissão Técnica da SEPLAN - 1976

¹⁰² O art. 36 do Ato das Disposições Gerais Transitórias estabelece: “*Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessam à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional, no prazo de dois anos*”.

¹⁰³ Note-se que, após a Constituição de 1988, a vedação se restringe à vinculação de impostos, não impedindo que se promova a vinculação de taxas, de contribuições e de receitas de outra natureza, enquanto sob a ordem constitucional anterior, a vedação se dava sobre a vinculação de quaisquer tributos.

planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos. Destacava, ainda, que uma das inovações fundamentais da Constituição de 1988 se referia à abrangência dos orçamentos que deveriam ser encaminhados pelo Executivo ao Legislativo, incluindo aí o Orçamento da Seguridade Social e o de Investimentos em Empresas Estatais. Assim, a seu ver, o Legislativo teria condições de apreciar o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, escorado por novos instrumentos e prerrogativas legais, tais como a obrigatoriedade de que o orçamento fiscal fosse acompanhado de um demonstrativo dos efeitos das isenções, anistias subsídios e benefícios tributários sobre as receitas e despesas. Enfim, o espírito do constituinte confrontava-se nitidamente com as antigas práticas orçamentárias, diminuindo o espaço para a utilização sistemática de fundos.

Na ponderação pelo constituinte das vantagens e desvantagens da utilização desse instrumento, o que acabou prevalecendo foi a avaliação de que os fundos têm poucas vantagens e devem ficar restritos a situações realmente excepcionais. A Constituição de 1988, portanto, ao mesmo tempo em que expandiu as vinculações de receita, restringiu a criação e a utilização de fundos como instrumento de programação e execução orçamentária. Esse posicionamento é consistente com os pressupostos de descentralização das decisões orçamentárias e da diminuição da discricionariedade do Poder Executivo na definição das prioridades sobre os gastos públicos.

5.3 - Expansão do Grau de Vinculação – Uma Decisão Racional?

5.3.1 – Modelo de Separação de Poderes no Processo Orçamentário – Grossman e Helpman (2006)¹⁰⁴

Em um modelo simplificado de comportamento político, a separação de poderes pressupõe uma divisão de tarefas entre as esferas de governo. Tipicamente, cabe à legislatura legislar e ao executivo executar o que a lei determina. No processo orçamentário, o grau de delegação de poder do legislador ao executor envolve a definição de quanto ele pode gastar em termos absolutos e o quanto deve devotar para cada despesa, que atende a um grupo específico de interesse, assim como do nível de

autonomia ou de discricionariedade que lhe é concedido. A legislatura e o executivo têm diferentes grupos de interesse ou “*constituents*” que eles procurarão atender através do orçamento.

A quantidade e a alocação de cada despesa são decididas pelo executivo, que possui informação sobre a produtividade de cada projeto, não disponível ao legislador, detendo, portanto, flexibilidade para lidar com estados da natureza desfavoráveis que ele pode estimar. A legislatura define a lei orçamentária que estabelece o limite de gastos e a obrigatoriedade de gastar valores mínimos (*earmarks*) em certos projetos. O nível de alinhamento entre os grupos de interesse, grosso modo, define o regime político e o grau de delegação do legislativo. Se o alinhamento é total, isto é, se os “*constituents*” do executivo e da legislatura coincidem, a delegação da legislatura será completa e o executivo pode gastar da forma que decidir, não havendo qualquer “*earmark*”. Quando esses grupos de interesse são muito divergentes, situação típica de governos presidencialistas, surgem mais *earmarks*, significando que a legislatura interfere mais, em benefício de seus *constituents*, na definição de alocações que devem ser respeitadas pelo executivo.

Nesse modelo estilizado do processo orçamentário, um maior ou um menor grau de vinculação surge como resultado de um menor ou de um maior alinhamento de interesses entre os grupos atendidos pelo executivo e pela legislatura. Um regime com interesses parlamentares pulverizados, nesse modelo, gera mais vinculações. No que se segue, faz-se uma analogia com sistemas orçamentários reais.

5.3.2 - Vinculações no Processo Orçamentário Norte-Americano

No contexto orçamentário federal americano, o termo “*earmark*” é usado de duas formas distintas. Primeiro, pode se referir a uma despesa, paga do “*general fund*”, e que foi especificada para ser aplicada a um projeto particular, a nível local, geralmente localizado no distrito do autor da provisão. Tipicamente, este tipo de vinculação (*earmarked appropriations*) está associado a projetos referidos como “*pork*”. Segundo, uma vinculação pode se referir à dedicação de um fluxo de receitas a um programa

¹⁰⁴ “*Separation of Powers and the Budget Process*” Gene Grossman and Elhanan Helpman – Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 2119 – June 2006.

particular dentro do orçamento federal, independentemente se o programa é de caráter local ou nacional. Esse tipo de vinculação de receitas é usado para financiar programas de vários tamanhos, sejam eles relacionados diretamente com a fonte de receitas ou que não guardem qualquer relação com ela¹⁰⁵. Este segundo tipo é a típica vinculação de receita que vem sendo analisada até aqui.

As vinculações presentes no processo orçamentário (*appropriation process*), no entanto, é que refletem uma peculiaridade do sistema americano e caracterizam a separação de poderes que Grossman e Helpman (2006) buscaram retratar no seu modelo. A definição precisa deste tipo de vinculação não é clara, mas Porter and Walsh (2006)¹⁰⁶ descrevem quatro características principais que, em geral, lhes são atribuídas:

- a) *Especificidade da entidade para a qual os fundos são direcionados*: normalmente, a vinculação tem caráter paroquial, beneficiando um distrito particular ou um determinado grupo ou organização. É uma alocação de recursos, parte de uma “*spending bill*”, para um projeto, localidade ou instituição bem específica.
- b) *Origem congressional*: as vinculações representam o exercício pelo Congresso do poder de especificar financiamentos para projetos, atividades ou instituições que não foram previamente requeridos pelo Executivo, ou de acrescentar recursos a fundos requeridos pelo Executivo, mas posteriormente direcioná-los para atividades específicas¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Nos Estados Unidos as receitas vinculadas podem financiar grandes áreas como *Social Security and Medicare*, ou de menor dimensão, como programas de conservação ambiental. Há exemplos de despesas que se relacionam diretamente com sua fonte de financiamento, como tarifas de correios financiando as operações postais, ou exemplos inversos, como o de tarifas alfandegárias dedicadas ao financiamento de programas de nutrição infantil.

¹⁰⁶ *Earmarks in the Federal Budget Process* – Briefing Paper 16, Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar - 2006

¹⁰⁷ Há, nesse contexto, uma polêmica entre os adversários e os defensores dessa ação paroquial do Congresso. Alguns, que partem de uma premissa normativa de que o papel do Congresso é o de articular metas gerais de política e dar permissão ao Executivo para empreender ações específicas, consideram que estas vinculações representam instâncias do Congresso se desviando do seu papel adequado na separação de poderes. Os que defendem o Congresso, afirmam que as vinculações de caráter paroquial também estão presentes no Executivo, em que dirigentes de agências ou funcionários desviam dinheiro de fundos discricionários para atendimento de projetos de interesse político de distritos específicos com finalidades políticas. De qualquer forma, representam as ações de congressistas no atendimento do interesse de suas “*constituencies*”.

- c) *Iisenção dos requerimentos competitivos regulares para os financiamentos por agências governamentais*: Uma característica muito observada das vinculações envolve diretivas de financiamento em áreas substantivas que normalmente exigiriam algum tipo de processo licitatório ou competitivo, que são contornados por este meio.
- d) *Presença das diretivas na “Exposição de Motivos”*: muito freqüentemente, as instruções para os gastos direcionados aparecem nas exposições de motivos que acompanham as “*appropriations bills*”. Há discussão sobre, se nesses casos, estas instruções podem ser classificadas como vinculações, mas, mesmo que não tenham força de lei, por não caracterizarem um “*line item*” da própria lei orçamentária, as agências sempre respeitam as instruções, porque refletem e explicam a intenção do Congresso¹⁰⁸.

A atuação do Congresso através das vinculações no processo de apropriação é muito criticada por estar associada com a pulverização de interesses pontuais dentro do orçamento. Argumenta-se que esta prática leva a uma elevação global de gastos, incentivos a corrupção, permite que congressistas tomem decisões sobre gastos sem a competência técnica adequada e que esta ação do Congresso acaba prejudicando as prioridades e o processo de tomada de decisão a nível local, funcionando como uma espécie de intervenção federal no poder discricionário local. De outra parte, os defensores desta prática argumentam que essas vinculações são necessárias para lubrificar as engrenagens políticas nas negociações por maioria, ou que seria irrealista se pensar em uma democracia representativa efetiva sem o “toma lá – dá cá” (*pork*), que as vinculações são relativamente baratas em comparação ao orçamento como um todo¹⁰⁹, que há participação dos estados da federação e de seus representantes em

¹⁰⁸ Essa característica tipicamente lhes retira a força de lei e as agências administrativas não são obrigadas legalmente a pagar por projetos vinculados através de relatórios e exposições de motivos. No entanto, em função da necessidade destas agências de obterem recursos através do processo de apropriação orçamentário, elas temem ser retaliadas no ano seguinte e geralmente cumprem as especificações.

¹⁰⁹ Em 2004, a “*transportation bill*” na Câmara americana representou apropriações de US\$ 822 bilhões e continha 8.000 vinculações no valor de US\$ 10 bilhões, valor considerado fora de controle à época em termos de *pork*, mas que representava apenas 1,2% do total de gastos previstos no setor. (Porter and Walsh-2006)

coordenação, não havendo conflito de interesses, e que as vinculações facilitam o controle dos políticos pelo público.

Em função da polêmica, muitos advogam reformas urgentes nesse sistema, principalmente em função da constatação de que a utilização das vinculações de apropriação tem crescido dramaticamente na última década. Porter e Walsh (2006), com base em informações do *Congressional Research Service* (CRS), chegaram a cinco conclusões empíricas sobre o uso de vinculações entre os anos de 1994 e 2005: i) o número absoluto de vinculações no orçamento aumentou; ii) o valor monetário por vinculação reduziu-se substancialmente; iii) o valor total de despesas vinculadas aumentou substancialmente em dólares correntes; iv) o valor total de vinculações cresceu como percentagem das despesas federais; v) o valor total das vinculações cresceu em proporção ao produto interno bruto.

A despeito desse crescimento, entendido como decorrente de uma maior aceitação por parte da cultura parlamentar americana dos benefícios políticos por eles internalizados por um lado e dos métodos de cooptação para votações de outro, em valores relativos essas vinculações nunca ultrapassaram 2% do total dos gastos federais, sendo, portanto, insuficientes para se alegar uma perda de controle sobre o orçamento federal.

Ressalte-se que no processo orçamentário americano os papéis dos dois poderes são muito bem definidos. A maioria nas casas congressuais possui grande poder de decisão, o regime é bipartidário, o orçamento tem caráter impositivo, ou seja, tem que ser executado o que for aprovado na lei orçamentária anual, e muitas das leis orçamentárias setoriais já são negociadas previamente para atender os interesses políticos envolvidos. O que caracteriza de fato essas vinculações é a incorporação de um interesse específico ligado ao seu autor, não necessariamente relacionado aos objetivos globais da lei em que estão inseridas.

Nesse sentido, elas representam o exercício do poder congressional de definir os gastos públicos. O Poder Executivo, por força constitucional, não pode vetar itens da lei, mas somente a lei inteira, o que tornaria muito alto o custo de tentar remover vinculações excessivamente paroquiais. Além disso, qualquer tentativa de modificação legal que permita o veto presidencial aos “*line items*” esbarrará na interpretação de

inconstitucionalidade decorrente da violação ao princípio de separação de poderes. Nesse caso, compreende-se que o Executivo estaria legislando e não executando as leis. O debate sobre a conveniência ou não desse tipo de vinculações gira em torno do questionamento se o Executivo sabe o que é melhor para o País como um todo, livre das interferências paroquiais que povoam o Congresso, ou seja, em torno da conveniência de se aumentar os poderes presidenciais através da diminuição das atuais restrições constitucionais.

Assim, no caso específico americano, as vinculações de apropriação podem ser tratadas como um reflexo da separação de poderes e do exercício dos representantes do Congresso do seu poder constitucional de influenciar a destinação dos gastos públicos, mas com o intuito de atender às suas “*constituencies*”. Faz sentido que, quanto mais pulverizados forem esses interesses e menos alinhada com os interesses globais do Executivo for a legislatura, mais vinculações devem emergir, o que é consistente com as conclusões de Grossman e Helpman em seu modelo.

5.3.3 - Paralelo com o Caso Brasileiro – Diferenças dos Modelos Orçamentários

No Brasil, o modelo orçamentário não permite uma distinção tão clara de poderes. As regras orçamentárias praticamente eliminam a possibilidade de o Poder Legislativo alterar substancialmente a proposta orçamentária do Poder Executivo. De fato, o Poder Executivo pode vetar quaisquer mudanças indesejáveis feitas pelo Congresso e possui uma série de instrumentos institucionais e vantagens informacionais que lhe permite controlar o processo através do Congresso. Além disso, há restrições constitucionais sobre a abrangência das emendas do Poder Legislativo¹¹⁰, a lei orçamentária aprovada pelo Congresso tem caráter autorizativo¹¹¹, o que significa que determinadas despesas podem ser contingenciadas, suplementadas ou remanejadas por alterações legislativas posteriores, através de créditos adicionais, em alguns casos sem a

¹¹⁰ A Constituição impede emendas parlamentares sobre gastos nas áreas de pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais, itens orçamentários que englobam grande parte do Orçamento.

¹¹¹ De fato, a lei não é impositiva, apenas autoriza o Executivo a executar o orçamento baseado na disponibilidade de recursos arrecadados durante o ano fiscal específico.

participação do Congresso¹¹², estendendo o jogo orçamentário indefinidamente. Enfim, há um grande nível de influência e discricionariedade do Poder Executivo no processo orçamentário, tanto na fase de elaboração por parte do Poder Executivo, como na fase de apreciação, alteração e aprovação pelo Poder Legislativo e, principalmente, na sua fase de execução.

O Poder Legislativo, por seu turno, somente pode emendar itens orçamentários de investimentos. Em geral, o Executivo encoraja essas emendas para posteriormente negociar estrategicamente, na fase de apropriação, o apoio de sua base parlamentar nas votações de propostas de seu interesse, utilizando a troca “*pork for policy*” (Alston, Mello, Mueller e Pereira – 2007). A rigor, há grande preponderância do Poder Executivo sobre o processo orçamentário e a um baixo custo relativo, mesmo com as alterações impostas pela Constituição de 1988.

Nesse contexto, não há qualquer similaridade no sistema brasileiro com o que ocorre no sistema americano em relação à figura da inclusão de uma despesa orçamentária específica, de interesse de um parlamentar, à revelia ou independentemente da vontade do Poder Executivo. Seria de se esperar, portanto, que a separação de poderes no processo orçamentário brasileiro também se manifestasse de forma distinta.

Além disso, no modelo americano, o processo de vinculação se dá anualmente, a cada rodada de apreciação e aprovação do orçamento, representando a reafirmação periódica dessa separação de poderes. No caso brasileiro, com a manutenção na prática da preponderância e da discricionariedade do Poder Executivo sobre o orçamento e com as incertezas advindas das inconsistências temporais no comportamento dos agentes políticos, também seria de se esperar que a imposição de restrições efetivas sobre esse desequilíbrio favorável ao Poder Executivo assumisse caráter intertemporal e não ficasse na dependência de eventuais coalizões políticas circunstanciais que dessem sustentação a acordos mais ou menos favoráveis a determinados segmentos em torno do orçamento.

¹¹² Esses créditos adicionais podem ser suplementares, especiais ou extraordinários. Os suplementares completam alocações orçamentárias já incluídas na LOA e são lançados por decreto presidencial. Os especiais envolvem gastos não associados com qualquer alocação orçamentária já prevista e precisam ser submetidos e aprovados pela Comissão Mista do Orçamento no Congresso e pelo Plenário por maioria simples. Os créditos extraordinários, previstos em caso de urgência, podem ser lançados por Medida Provisória.

Nesse sentido, a decisão do constituinte em não conceder ao Poder Legislativo um papel mais equilibrado em relação ao Poder Executivo no processo orçamentário¹¹³ teve como contrapartida a imposição de um conjunto de restrições orçamentárias no plano constitucional, seja através da fixação de vinculações de receitas a despesas específicas e a transferências entre entes federativos, seja mediante a criação de dispositivos que transformaram uma série de itens orçamentários em despesas de execução obrigatória, livres, portanto, da ação circunstancial do Poder Executivo no sentido de remanejá-las no futuro.

De fato, a maior rigidez orçamentária resultante desse processo foi o contraponto dos interesses constituídos e organizados que naquele momento conseguiram prevalecer, cujo consenso era a favor da descentralização, no sentido de contrabalançar a preponderância que o Poder Executivo ainda manteria no processo orçamentário, sob regras que, apesar da disposição do constituinte em recuperar prerrogativas orçamentárias para o Poder Legislativo, não diferiam muito, na essência, das regras da Constituição anterior¹¹⁴.

Emerge, portanto, do processo constituinte, um sistema orçamentário mais rígido, com um substancial aumento no grau de vinculação de receitas, como resultado de uma decisão racional do constituinte em fixar parâmetros orçamentários que reduzissem a influência futura do Poder Executivo, cristalizando no plano constitucional uma posição política, naquele instante hegemônica, de descentralização das decisões orçamentárias. A separação de poderes, nesse caso, não se dá durante cada exercício orçamentário, quando o Executivo mantém a preponderância sobre o processo orçamentário, mas através da redução da margem de influência do Executivo sobre o orçamento como um todo. O alto grau de rigidez orçamentária, nesse sentido, refletiu a dimensão da perda de poder do Executivo, em comparação ao regime anterior, que o processo constituinte promoveu.

¹¹³ As razões para o constituinte não ter avançado no sentido de promover um orçamento 100% impositivo são várias: i) falta de tradição do Congresso em assumir um papel mais atuante na área; ii) falta de capacidade técnica do Legislativo para assumir as novas funções; iii) superinflação que impedia a execução dos valores aprovados em valores reais; iv) receio da perda de flexibilidade do Executivo frente a crises econômicas; v) desconfiância das tradições clientelísticas nas relações do Executivo e Legislativo.

¹¹⁴ A grande alteração no campo orçamentário da Constituição de 1988 foi a criação de um sistema de planejamento no qual o orçamento anual seria o instrumento de arrecadação e gastos de curto-prazo, condicionados pelas determinações do PPA e das LDOs. A participação do Legislativo na determinação das prioridades orçamentárias aumentou, de fato, mas as regras de execução e o caráter autorizativo do

Enfim, no caso brasileiro, a partir da decisão de mudança de um regime mais centralizado, em que o Legislativo meramente autenticava as decisões orçamentárias do Executivo, para um regime em que interesses organizados ganharam o poder de se manifestar e influir nessas decisões, o aumento da vinculação de receitas pode ser visto como um meio através do qual essas demandas puderam “*a priori*” se impor diante da forte influência do Poder Executivo no processo político e orçamentário¹¹⁵.

5.4 - As Vinculações de Receita no Período Pós-Constitucional

No período posterior à promulgação da Constituição de 1988, o grau de vinculação de receitas continuou a evoluir chegando a 80% em 2002¹¹⁶. A conformação desse sistema excessivamente vinculado com as necessidades de condução de uma política econômica consistente, ao longo dos anos, torna o caso brasileiro muito peculiar.

A vinculação de receitas sempre esteve associada à rigidez orçamentária, que, no Brasil, atingiu níveis alarmantes, superiores a 90%¹¹⁷. No entanto, a participação das receitas vinculadas nessa rigidez tem sido superestimada. De fato, a vinculação de receitas assumiu vários papéis distintos daqueles que lhes são normalmente atribuídos, como os de estímulo a despesas e de obstáculos ao ajuste fiscal.

Com efeito, a elevação do grau de vinculação no período está associada, principalmente, ao aumento da arrecadação e à criação de novas contribuições sociais, que são vinculadas, por disposição constitucional, à Seguridade Social. Velloso (2006) descarta a interpretação freqüente de que a vinculação de receitas gera necessariamente

orçamento mantiveram a capacidade discricionária do Poder Executivo sobre as despesas não “protegidas” por restrições constitucionais.

¹¹⁵ Ressalte-se aqui a vocação parlamentarista do processo constituinte. Serra (1989) descreve sua visão da política fiscal e o parlamentarismo: “*O regime presidencialista obstaculiza a participação efetiva e responsável do Congresso. Nele, os parlamentares não têm compromisso com as políticas governamentais, tendendo a atitudes polarizadas, de aplauso ou censura, segundo o desempenho do governo. A situação torna-se perversa, pois: a) a força dos parlamentares passa a depender da fragilidade do Executivo; b) o Congresso vê-se sujeito à manipulação do Executivo, a partir de recursos que este utiliza com o propósito de obter maioria para dar curso aos seus projetos ou amenizar a fiscalização de que deveria ser objeto. Cabe notar que ambos os problemas agravaram-se no contexto da Constituição de 1988, que fortaleceu o Legislativo, mas manteve o presidencialismo..*”

¹¹⁶ Uma análise detalhada das vinculações no Brasil é feita no Capítulo 4

¹¹⁷ Lima e Miranda (2006) apontam que 92% dos recursos do orçamento da União estão comprometidos com despesas rígidas ou de realização obrigatória.

aumento de despesas. A hipótese subjacente a esse raciocínio é a de que esta seria uma forma de garantir recursos adicionais aos setores protegidos pela vinculação, e que, caso ela não existisse, se pouparia a verba adicional. No caso particular da Seguridade Social, no entanto, foi a falta de recursos para bancar as novas obrigações, muitas vezes criadas pela legislação, que levou à necessidade de se buscar fontes adicionais de financiamento, fontes essas que se originaram vinculadas para que não pudessem ser redirecionadas a outras áreas. O aumento do grau de vinculação, nesse caso, não ocasionou a elevação de despesas, mas a necessidade de financiamento de uma despesa obrigatória é o que acabou provocando essa elevação de receita vinculada.

Além disso, há situações concretas em que a despesa beneficiária de uma vinculação de receita pode ser contingenciada¹¹⁸, caracterizando outro exemplo em que a elevação do grau de vinculação de receitas não representa necessariamente uma contrapartida equivalente em aumento de despesas. Ao contrário, esse instrumento, se usado como justificativa política que possa facilitar a aprovação de uma elevação de receitas, acaba contribuindo para gerar recursos adicionais, de livre alocação, reduzindo e não elevando a rigidez orçamentária¹¹⁹.

A vinculação de receitas à educação exigida pela Constituição, que determina um gasto federal no setor não inferior a 18% das receitas de impostos, é uma outra evidência de uma vinculação que se tornou não efetiva, a partir do momento em que a despesa com a educação superou este limite mínimo. De fato, em 2004 a União despendeu 39,4% da receita resultante de impostos com o setor (Velloso – 2006), evidenciando que as próprias opções orçamentárias da União ao longo do tempo tornaram inócua a exigência constitucional de aplicação mínima de recursos na educação.

De maneira geral, portanto, o imperativo da elevação da rigidez orçamentária parece estar muito mais relacionado à elevação de despesas obrigatórias ou de difícil compressão, por opções políticas na alocação de recursos, ou por razões atuariais, como

¹¹⁸ Um exemplo é a CIDE, criada em 2001, que será analisada em detalhes no Capítulo 6.

¹¹⁹ A utilização das vinculações de receita na função de “*revenue enhancement*” no Brasil está descrita no Capítulo 4

no caso dos benefícios previdenciários¹²⁰, do que em razão da existência de vinculações de receita a essas despesas.

A vinculação de receitas a transferências a Estados e Municípios é um caso particular em que a elevação da arrecadação dos impostos federais vinculados a essas transferências coloca mais recursos à disposição destes entes federativos que, podem ou não gerar aumento de despesas conforme a decisão de governadores e prefeitos. Gasparini e Cossio (2006), contudo, concluem que as transferências intergovernamentais geram problemas fiscais porque induzem uma expansão do gasto público, uma piora na qualidade desse gasto e desestimulam a arrecadação de tributos locais. Nesse caso específico, portanto, as vinculações de receita parecem gerar aumento de despesas, o que, de fato, não é uma regra geral.

Tendo como ponto de partida a Constituição de 1988, a elevação do grau de vinculação no Brasil vem interagindo com outros fatores econômicos e fiscais e seus impactos efetivos sobre as contas públicas, mormente no que tange à rigidez orçamentária, tem variado ao longo do tempo. A particularização desse processo requer a diferenciação de períodos específicos em que a utilização desse mecanismo fiscal e seus impactos no sistema foram influenciados de forma decisiva por fatores econômicos relevantes:

- A) *Período 1988-1994*: período marcado pelos desequilíbrios fiscais induzidos pela Constituição de 1988, por altas taxas de inflação e por tentativas do Executivo de reverter o quadro desfavorável através de reformas constitucionais;
- B) *Período 1994-1999*: período posterior à estabilização do Plano Real, marcado pela elevação de receitas, pelo aumento de arrecadação e criação de novas contribuições, pelo crescimento expressivo do endividamento público, pela introdução de mecanismos de desvinculação de receitas, e pela apresentação de reformas constitucionais focadas na consolidação do processo de estabilização;

¹²⁰ O limite inferior de 1 salário-mínimo para os benefícios previdenciários e para alguns benefícios assistenciais também vincula o aumento de despesa da Seguridade à política de recuperação do salário-mínimo, configurando um fator autônomo de crescimento da despesa, independentemente dos fatores atuariais.

- C) *Período posterior a 1999*: período marcado pelos efeitos da desvalorização cambial e pela necessidade de obtenção de superávits primários sob o regime de metas de inflação, continuidade do processo de elevação de receitas, elevação dos gastos correntes e maior utilização do mecanismo de contingenciamento de despesas para lidar com a rigidez orçamentária crescente.

5.4.1 - Período de 1988 a 1994 – Vinculações e Inflação

Pouco após a promulgação da Constituição de 1988, a interpretação corrente sobre o novo regime fiscal enfatizava as fontes de desequilíbrios entre receitas e despesas, a ampliação da rigidez para reformar o setor público, bem como as distorções potenciais do novo sistema tributário. A inflação crônica em que o País estava imerso havia vários anos, com elevados déficits recorrentes, centralizava as preocupações da política econômica.

Nesse contexto, o combate à inflação absorvia muito dos esforços governamentais. O arcabouço fiscal pós-constitucional agravou o desequilíbrio das contas públicas. Dois fatores merecem destaque. Primeiro, a queda da carga tributária e a redistribuição de receitas promovida pela Carta. Segundo, o aumento da rigidez da despesa.

A queda da carga tributária pode ser associada a vários fatores. Velloso (1992) aponta para: i) a aceleração da inflação, provocando perda do valor real dos impostos recolhidos; ii) a estagnação do nível de atividades ao longo da década de 80; iii) o aumento da importância de atividades econômicas, tais como as exportações, pouco taxadas ou, então, beneficiadas por isenções e reduções de tributos; iv) o aumento da evasão fiscal; e v) a expansão do segmento informal da economia.

Concomitantemente, implantou-se, a partir de 1988, um novo sistema de transferências de recursos para Estados e Municípios que representou expressiva renúncia de receita de importantes impostos da arrecadação federal¹²¹. Além disso, outra

¹²¹ A proporção da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI a ser transferida para os governos subnacionais, por força de dispositivo constitucional, passou de 33% em 1987 para 48% em 1988, atingindo 54% em 1993.

mudança estrutural importante no lado das receitas teve impacto negativo sobre o saldo primário. A elevação do peso das contribuições sociais na receita administrada pela Secretaria de Receita Federal, por força do aumento de alíquotas e da criação de novas contribuições, ocorreu como reação à necessidade de cobertura das novas despesas sociais estabelecidas na Carta¹²². Note-se que a vinculação das contribuições sociais à Seguridade Social, nesse contexto de elevação de despesas e de necessidade de recursos no setor, fez com que o esforço fiscal de elevação da arrecadação em nada contribuísse para debelar o déficit primário.

Por outro lado, a elevação do grau de vinculações de receitas promovido pela Constituição de 1988, neste primeiro momento, representou não só um aumento efetivo de despesas, como um aumento de sua rigidez. Com efeito, no caso da vinculação à educação, a elevação de 13% para 18% do percentual mínimo da receita federal líquida a ser repassada para a manutenção e desenvolvimento do ensino, implicou elevação de despesa, gerando a necessidade de realocação de recursos de outros setores e/ou elevação do déficit.

Na área de Seguridade Social, várias disposições legais foram responsáveis pelo aumento de despesas: i) recomposição dos valores em salários mínimos das aposentadorias e pensões concedidas inicialmente; ii) estabelecimento de piso de benefícios em um salário-mínimo; iii) extensão dos benefícios dos trabalhadores urbanos aos trabalhadores rurais e implantação da LOAS; e iv) universalização da assistência médica.

A nova Constituição também dificultou a contenção de despesas na área do funcionalismo público. As disposições constitucionais e a legislação infraconstitucional subsequente contribuíram para um choque nas despesas de pessoal da União, em razão dos seguintes fatores: i) estabelecimento de estabilidade no emprego para todos os celetistas com mais de cinco anos de exercício; ii) implantação do Regime Jurídico Único com extensão dos benefícios de aposentadoria integral para todos os servidores; iii) rigidez para baixo nos salários nominais dos servidores públicos. A irredutibilidade de salários e a estabilidade do servidor público acopladas, aliadas ao aumento do universo dos servidores com direito a esses benefícios, bem como a manutenção de

¹²² A participação desses itens na receita administrada passou de 19,1%, em média, no primeiro semestre de 1989 para 30,9% no primeiro semestre de 1991. (Velloso – 1992)

regras de aposentadoria privilegiadas, tornaram a despesa de pessoal altamente rígida no curto prazo, dificultando mudanças mais profundas no perfil do funcionalismo público.

Este estado de coisas provocou reações do Poder Executivo no sentido de recuperar parte das perdas impostas pelo novo regime fiscal, manifestadas em duas estratégias: i) a elevação de receitas, especialmente as receitas de contribuições sociais, no curto prazo; e ii) a proposição de emendas à Constituição para corrigir, no longo prazo, as distorções fiscais constatadas.

Com efeito, no início dos anos 90, no Governo Collor, foi instituída a Comissão Executiva de Reforma Fiscal - CERF, compostas por renomados especialistas e consultores, com a tarefa de propor uma ampla reforma constitucional que moldasse o novo regime fiscal pretendido pelo Poder Executivo, consistente com a necessidade de estabilização da economia brasileira.

O diagnóstico da CERF era muito claro em relação à necessidade de se enfrentar o desajuste das finanças públicas e a crise fiscal persistente para se obter êxito no combate à inflação crônica no Brasil. As vinculações constitucionais excessivas assumiram papel central nas preocupações da Comissão, como explicitado em alguns trechos da justificativa da proposta enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional¹²³:

“... Dá-se destaque ao papel das vinculações na excessiva rigidez das contas do orçamento, que restringem a atuação do Governo Federal na busca do equilíbrio orçamentário pelo lado da despesa, o que, em última análise, limita o leque de opções de política econômica, pela transferência da margem de ação quase que integralmente para o lado das receitas.... [...] ...Vale ressaltar que as vinculações não constituem a causa dos resultados negativos das contas públicas, mas sim mecanismos que dificultam a sua eliminação ...[...]. Na proposta orçamentária para 1991, esse orçamento (o orçamento da Seguridade Social)¹²⁴ contava com 57% da receita corrente total, para custear despesas referentes à Previdência e Assistência Social, além da assistência médica e saúde pública. O grande problema para o ajuste das contas públicas é que receitas como essas são vinculadas por lei, a gastos específicos, não podendo ser destinadas, por exemplo, ao pagamento do serviço da dívida, que é a contrapartida de saldos primários positivos....[...]. A perda de flexibilidade de atuação do legislador futuro compromete a adequação da atuação governamental ao dinamismo que caracteriza o ambiente econômico de uma sociedade moderna. Acresce-se a isso, os efeitos de curto prazo das vinculações em um ambiente de déficits crescentes, que tornam ainda mais rígida a margem de ajuste das contas públicas.”

¹²³ Reforma Fiscal, Coletânea de Estudos Técnicos- Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, Volume I, p. 387

¹²⁴ Parênteses nossos.

Esse diagnóstico, apoiado no restrito quadro fiscal que se apresentava¹²⁵, apontava para uma estreita margem passível de remanejamento ou cortes orçamentários e para a conseqüente penalização dos dispêndios de investimentos, que, em função das dificuldades de se reduzir os demais itens de despesa, ou de aumentar a receita fiscal e as tarifas públicas, acabavam liderando o processo de ajuste.

Note-se que a preocupação central em relação às vinculações decorria do fato de a União estar carente de receitas para fazer face, simultaneamente, às necessidades de financiamento das despesas inchadas pelos novos encargos constitucionais e promover um ajuste fiscal suficiente para reverter os déficits persistentes do período. Nesse sentido, diante da rigidez de cortes de despesa impostos por regras constitucionais, a opção que restava era pela elevação de receitas, que, em face das vinculações, acabaria por cancelar as elevações de despesa que se queria impedir. Assim, com as vinculações, se exigiria um esforço muito maior da sociedade para se gerar os superávits necessários à estabilização econômica.

Como fica claro pelo trecho do relatório transposto acima, as vinculações em si não eram a causa dos resultados negativos do setor público, mas, sua remoção, em conjunto com uma série de outras mudanças constitucionais que flexibilizassem a despesa, facilitaria e reduziria o custo do ajuste estabilizador. Esta visão seria fundamental nos anos seguintes, quando da implantação bem sucedida do Plano Real.

Uma peculiaridade muito importante do período era a influência das altas taxas de inflação sobre o processo de elaboração e de execução do orçamento. De fato, as incertezas sobre os níveis de preços futuros traziam enormes dificuldades para as estimativas de receitas e despesas que balizavam a confecção da peça orçamentária, o que exigia constantes reestimativas e correções, contribuindo para o esvaziamento do sentido das determinações estipuladas na lei orçamentária, em valores nominais. O processo de execução orçamentária caracterizava-se, por força da rápida deterioração

¹²⁵ O Relatório da CERF apontava que, na proposta orçamentária de 1991: i) o orçamento fiscal continha 46,5% da receita corrente total; ii) no orçamento fiscal, 54% das receitas estavam destinadas a gastos predeterminados; iii) desses recursos vinculados, 73% eram relativos a transferências automáticas para Estados e Municípios e fundos regionais, 19% para a educação e 8% para diversas outras vinculações; iv) dos 46% livres de vinculações (4,1% do PIB), quase a metade (1,9% do PIB) destinava-se a despesas de pessoal, mais 1,9% do PIB para despesas de custeio e capital e o restante 0,3% do PIB, ao serviço da dívida.

dos valores reais das despesas previstas, por um forte poder discricionário do Poder Executivo.

Guardia (1992) confirma que a existência de altas taxas de inflação constituía o principal fator para explicar as distorções entre a execução do orçamento e os valores previamente aprovados no Legislativo. A ausência de mecanismos de indexação aliada à subestimação da previsão do orçamento ensejava tanto a deterioração do valor real das dotações orçamentárias como a modificação, em termos reais, da composição do orçamento em função da sistemática manipulação pelo Poder Executivo da liberação de recursos. Isto porque, em função da rápida deterioração real das dotações, que influenciava a magnitude das leis¹²⁶ que compatibilizavam a previsão de receitas e a fixação de despesas ao longo da execução, conferia-se atribuição ao Poder Executivo para praticamente elaborar uma nova lei orçamentária, segundo suas prioridades, ao longo do exercício.

Com efeito, um processo de superinflação crônico funcionava, em grande medida, como um antídoto parcial contra desequilíbrios e restrições orçamentárias. A par de todos os malefícios econômicos e sociais associados à elevação descontrolada dos preços, a corrosão inflacionária dos valores nominais fornecia, de forma impositiva, o instrumento de flexibilidade para a administração dos recursos públicos em termos de valores reais, que são, em última análise, as grandezas relevantes para a condução das finanças públicas.

Com a existência de taxas de inflação médias superiores a dois dígitos mensais, o atraso de um único mês para a liberação de um recurso ou para a execução de uma despesa representava substancial economia real no dispêndio, economia essa que subia rapidamente com o aumento dessa defasagem temporal. Os administradores públicos, de forma geral, lançavam mão do tempo como fator de equilíbrio orçamentário e, principalmente, como instrumento de desvinculação real de receitas tributárias¹²⁷. Havia, em certa medida, uma anestesia orçamentária para os efeitos das vinculações.

Note-se que essa desvinculação promovida pela cumplicidade com a

¹²⁶ As chamadas “Leis de Excesso”, que implicavam abertura de créditos adicionais para estabelecer as condições legais para execução das despesas.

¹²⁷ Na verdade, essa prática funcionava como um contingenciamento da despesa em termos reais, que também poderia atingir despesas de execução obrigatória.

superinflação funcionava como um fator de deslegitimação do Orçamento, já que era conduzida sem o consentimento e longe do escrutínio da sociedade. A inflação, portanto, delegava um enorme poder discricionário para a burocracia responsável pelo manejo dos recursos públicos. Nesse contexto, os agentes com maior capacidade de mobilização e articulação política logravam condições preferenciais nas liberações de recursos orçamentários, enquanto outros, que não desfrutavam de proteções legais, ou do beneplácito do ordenador de despesas, enfrentavam grandes perdas em relação aos repasses programados.

Este instrumento também sofria limitações. Despesas com a folha salarial poderiam sofrer erosão inflacionária por um período, mas as pressões sindicais conseguiam correções periódicas que repunham parte das perdas. Os benefícios previdenciários também estavam protegidos por determinação constitucional para correção dos valores reais¹²⁸. As receitas vinculadas como, de maneira geral, a arrecadação de impostos, sofriam algum tipo de reajuste¹²⁹, por se ligarem ao sistema de preços, o que garantia a preservação dos grandes grupos de despesa, apesar de ainda haver bastante flexibilidade para o administrador no manejo do varejo dos desembolsos. Práticas de superfaturamento e toda a sorte de arranjos contratuais regiam as relações pouco transparentes do processo orçamentário brasileiro e, como de resto, de toda a sociedade brasileira assolada pela superinflação.

Franco (1995) argumenta que em um ambiente de orçamento irrealista, corrosão inflacionária de dotações, repressão fiscal e imposto inflacionário, elementos que compõem o regime fiscal “doentio” desse período, a inflação elevada era fator crucial para o equilíbrio das contas públicas. Neste contexto, a vinculação de receitas a determinadas despesas era uma forma de defesa contra a repressão fiscal e contra a redução real de dotações que diversas unidades de despesa, e era objeto de disputa política por parte dos grupos organizados. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que a inflação proporcionava mais flexibilidade orçamentária contra as vinculações, ela caracterizava um fator de estímulo para a inclusão de mais vinculações legais no sistema.

¹²⁸ Tentativas de manipulação destes índices de correção ou extensão de prazos de correção podiam ser desencorajadas pelo Judiciário, como no caso em que o Supremo Tribunal Federal determinou ao Ministro da Previdência que corrigisse os benefícios em 147%.

Este efeito da inflação sobre o processo orçamentário foi captado por Bacha (1994), que fez interessante análise da relação entre o déficit público e a inflação no Brasil¹³⁰, apoiando-se em dois conceitos complementares: o déficit orçamentário potencial com inflação zero e a erosão pela inflação das despesas orçamentárias do governo. Assim, introduziu uma diferenciação entre “repressão” e “supressão” de déficits, afirmando que a prática de repressão de despesas de forma temporária não trazia os efeitos antiinflacionários desejados. O déficit potencial seria aquele que ocorreria caso não houvesse repressão fiscal. No Brasil, o déficit potencial estava implícito no orçamento federal, a partir tanto de uma subestimação de despesas como de uma superestimação de receitas¹³¹ e, após a execução orçamentária, os déficits efetivamente observados eram apenas uma pequena fração dos valores orçados.

Com esse diagnóstico, Bacha ponderou que para se obter uma redução inflacionária crível não bastaria algum truque cambial para restabelecer a confiança na moeda, mas seria preciso cortar de forma profunda o déficit potencial, pondo fim à repressão de despesas e alterando de forma revolucionária o regime fiscal brasileiro. Reconheceu que haveria dificuldades políticas para a realização dos cortes necessários para a execução de um orçamento realista com inflação baixa, uma vez que estes deveriam significar, efetivamente, eliminação de unidades de despesa e remanejamento para outras unidades remanescentes. Neste novo enfoque fiscal, a seu ver, integravam-se dois pólos dicotômicos de explicação da inflação brasileira: o conflito distributivo e o déficit orçamentário. Neste contexto, o conflito se daria na disputa de grupos de interesse por uma fatia do orçamento e a inflação “resolveria” o conflito diminuindo o tamanho das fatias efetivamente distribuídas e gerando o imposto inflacionário necessário para cobrir a diferença remanescente entre o gasto efetivo e a arrecadação de impostos.

Nesse sentido, há um reconhecimento de que a convivência com a estabilidade exigiria uma reestruturação fundamental da composição do gasto público. No que tange às vinculações de receita, a estabilização traria à tona os reais impactos da rigidez

¹²⁹ Uma das razões para o constituinte optar pela vinculação de receitas com percentuais fixos na Constituição foi que, de certa forma, em um ambiente superinflacionário, as despesas que se desejava proteger não sofreriam o mesmo tipo de corrosão inflacionária das demais.

¹³⁰ “*O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro*” *Revista de Economia Política* vol.14,n.1, jan-mar 1994.

¹³¹ Bacha referiu-se que para despesas fiscais autorizadas da ordem de US\$100 bilhões, houve realização de receitas fiscais na ordem de US\$ 60 bilhões.

orçamentária. Tais constatações viriam a ser fundamentais para a elaboração do Plano Real.

5.4.2 - Período de 1994 a 1999 – Estabilização e a Necessidade de Desvinculação.

Com base nessa interpretação do processo inflacionário brasileiro, ao final de 1993, ainda durante o período de revisão constitucional previsto pela Carta de 1988, um pacote de medidas fiscais foi elaborado, concebido como uma das etapas preliminares à implantação de um plano de estabilização bem sucedido, que se apoiaria no seguinte tripé: i) criação um “colchão de liquidez” fiscal que pudesse viabilizar o equilíbrio das contas públicas e eliminar as pressões inflacionárias de origem fiscal durante o processo de transição de um regime inflacionário altamente indexado para um novo regime baseado na estabilidade da moeda; ii) reformas monetária e cambial, para “ancorar a nova moeda”; iii) consolidação da estabilidade através de reformas estruturais nos campos tributário, previdenciário, administrativo e patrimonial do setor público.

A primeira etapa, que envolvia conceitualmente a criação do “colchão de liquidez”, pressupunha: i) obter um “*overkill*” fiscal através da elevação de receitas para a União, seja pela criação de novos impostos e contribuições, seja pela retenção de recursos partilhados com os níveis subnacionais de governo; ii) engendrar um mecanismo financeiro que permitisse a flexibilização das vinculações de receita, permitindo a livre alocação de recursos no esforço de estabilização.

A parte principal deste esforço de arrecadação materializou-se com a aprovação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que, entre outras medidas arrecadatórias ou de regulação das relações federativas, criou o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras, a ser regulado por lei complementar, com validade até 31 de dezembro de 1994, com alíquota máxima de 0,25% e cujo produto da arrecadação explicitamente não seria repartido com qualquer outra unidade federada¹³².

¹³² A EC3, de 1993 também previa: i) criação de contribuição para os servidores civis e militares para custeio de suas aposentadorias; ii) extinção do Adicional de Imposto de Renda, retido pelos Estados; iii) delegação de competência à lei complementar para regular o ISS municipal e fixar alíquotas máximas; iv) medidas para restringir as concessões de subsídio, isenção, redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido nos três níveis de governo; v) previsão do instituto da substituição tributária; e vi)

Posteriormente, a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, criou o Fundo Social de Emergência - FSE, engenhoso mecanismo de desvinculação de receitas da União e que viria a ser o instrumento financeiro responsável pela flexibilização da rigidez orçamentária nos primeiros anos após a estabilização. Inicialmente, foi instituído para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995, estabelecendo entre os seus objetivos o saneamento das finanças públicas e a estabilização econômica, mas também o financiamento de relevantes programas de interesse econômico e social¹³³.

O FSE cumpria duas funções distintas, a de aumento da arrecadação e a de desvinculação de 20% das receitas federais de impostos e contribuições sociais, que ficariam livres para serem alocadas a destinações diferentes das previstas pela legislação vigente. Naquele momento, receitas obtidas por alterações de alíquotas de impostos e contribuições, que representariam excesso de arrecadação foram alocadas diretamente ao Fundo, para não sofrerem qualquer outro tipo de retenção. Essas fontes diretas de receitas para o FSE foram:

1. 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;

2. a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR, do Imposto de Renda e do IOF, decorrente de alterações legislativas infraconstitucionais¹³⁴;

3. a parcela do produto da arrecadação extraordinária resultante da elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro – CSLL sobre as instituições

permissão de vinculação de receitas próprias de Estados e Municípios para prestação de garantias e pagamento de débitos com a União.

¹³³ O art. 71 do ADCT, que instituiu o FSE, teve a seguinte redação: “Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social”. Nitidamente, a parte final do artigo tinha o objetivo de atenuar as pressões relacionadas aos segmentos que perderiam recursos com a desvinculação e justificar a elevação da arrecadação.

¹³⁴ 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.

financeiras¹³⁵;

4. a parcela do produto da arrecadação do PIS¹³⁶ devida pelas instituições financeiras, calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação de 0,75% sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do Imposto de Renda.

A Emenda criava um limite para o montante a ser direcionado diretamente para o FSE relativo ao aumento de arrecadação do ITR e do Imposto de Renda¹³⁷. Isto porque tais impostos são partilhados com os entes subnacionais e estes não aceitariam ser excluídos de eventuais aumentos excepcionais de receita, superiores aos limites estabelecidos.

A parcela do fundo relativa à desvinculação de receitas provinha de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuados, naturalmente, aqueles excedentes que já eram repassados integralmente ao Fundo. A desvinculação de 20% não afetava, porém, a base de cálculo das transferências constitucionais para Estados e Municípios através dos Fundos de Participação, dos Fundos de Desenvolvimento e do Fundo de Exportação (10% do IPI).

No entanto, em função dos recursos do Imposto de Renda repassados diretamente ao FSE (5,6% do IR e a integralidade do IR retido na fonte dos pagamentos da União), havia uma redução de base de cálculo *a priori* dos Fundos de Participação, que afetava negativamente às transferências para Estados e Municípios. A rigor, além do aumento da arrecadação própria da União, parte da folga fiscal pretendida pelo Governo Federal provinha da redução de repasses aos entes subnacionais de governo. Tal proposta acabou sendo aprovada, após grande embate, em função dos argumentos de que o esforço de estabilização exigia a contribuição de toda a Federação.

Durante o período, o FSE foi prorrogado duas vezes, no início de 1996, através da Emenda Constitucional nº 10, quando passou a se denominar Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, com vigência até 30 de junho de 1997, e ao final de 1997, através da

¹³⁵ A rigor, sobre os 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, passava a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

¹³⁶ Contribuição de que trata a Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970.

¹³⁷ 86,2% do ITR e 5,6% do Imposto de Renda.

Emenda Constitucional nº 17, com vigência até 31 de dezembro de 1999, a partir de quando, então, deu lugar a um mecanismo de desvinculação semelhante denominado Desvinculação das Receitas da União – DRU.

Na primeira prorrogação, além da mudança de denominação¹³⁸, não houve qualquer alteração relevante na composição do Fundo, exceto por cuidados de técnica legislativa que garantissem ao Fundo os aportes decorrentes de mudanças futuras nas legislações dos tributos ou da desvinculação de novas contribuições que viessem a se criadas no seu período de vigência. Ficaram mantidas as fontes originais, inclusive aquelas que causavam redução de repasses aos entes federativos.

Nessa oportunidade, contudo, os debates foram intensos, com pressões muito grandes, especialmente dos parlamentares do Norte e Nordeste, demandando a retirada dos dispositivos que afetavam as transferências¹³⁹. A integralidade do Fundo foi preservada com base em fortes argumentos sobre as reais “perdas” alegadas por Estados e Municípios, como se depreende de trechos do Voto do Relator, o Deputado Ney Lopes¹⁴⁰:

“Queremos crer que as desinformações com respeito ao FSE não se cingiram à inexata compreensão de suas finalidades. Os debates realizados no âmbito da Comissão Especial tornaram patente, também, a existência de divergências quanto aos custos envolvidos na execução do Fundo Social de Emergência. Em particular, emergiram insistentes manifestações de representantes de vários Estados a denunciar perdas de que teriam sido vítimas aquelas Unidades da Federação em decorrência da formação do Fundo, por conta de reduções nos montantes dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. ...[...]... Os números de que dispomos, entretanto, revelam quadro bem distinto. Como pode ser observado da leitura das Tabela 1 e 2, adiante, tanto o FPE como o FPM foram aquinhoados com substancial aumento de repasses a partir do Plano Real. Verificou-se elevação de 33 %, em termos reais - isto é, já descontada a inflação - do montante a eles destinado entre janeiro e agosto deste ano em relação a igual período de 1994, estimando-se um ganho real de 25 % para todo o ano de 1995 em relação ao anterior. Tal dado deve ser comparado com o modesto aumento de 3 % reais ocorrido em 1994, em relação a 1993.”

¹³⁸ A mudança para Fundo de Estabilização Fiscal foi sugerida pelo relator da PEC 163/95, que propunha a prorrogação porque o Fundo anterior já nem era de Emergência, nem Social, e seu objetivo era claramente o de garantir a estabilização da economia.

¹³⁹ O argumento era que como o Fundo de Participação dos Estados – FPE se direciona em 85% do seu montante aos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a retenção dos recursos afetava desproporcionalmente os estados mais pobres da Federação, sendo uma medida regressiva.

¹⁴⁰ Relatório da PEC 163/95

Tabela 5.1 - REPASSES PARA O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
(em R\$ 1.000 de agosto de 1995)

	1993	1994	1995
JANEIRO	530.204	593.301	705.367
FEVEREIRO	524.800	552.734	766.086
MARÇO	484.341	474.538	591.539
ABRIL	480.850	421.947	649.475
MAIO	477.045	557.213	659.068
JUNHO	654.666	506.671	852.926
JULHO	499.186	528.477	692.531
AGOSTO	453.081	517.645	601.373
SETEMBRO	404.271	526.964	
OUTUBRO	438.719	557.599	
NOVEMBRO	546.495	590.184	
DEZEMBRO	577.583	621.375	

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional

**Tabela 5.2 - REPASSES PARA O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS**

(em R\$ 1.000 de agosto de 1995)

	1993	1994	1995
JANEIRO	561.820	620.898	738.174
FEVEREIRO	549.209	578.442	801.718
MARÇO	506.868	496.611	619.052
ABRIL	503.215	441.573	679.684
MAIO	499.233	583.131	689.724
JUNHO	685.113	530.237	892.597
JULHO	522.404	553.058	724.741
AGOSTO	474.154	541.720	629.345
SETEMBRO	423.074	551.474	
OUTUBRO	459.125	563.421	
NOVEMBRO	571.914	617.634	
DEZEMBRO	604.447	650.276	

A forte evidência de ocorrência de ganhos reais nos repasses para os Fundos de Participação não pôde ser contestada. Na verdade, a estabilização da economia trouxe reflexos positivos para a arrecadação dos três níveis de governo e, por conseqüência,

afetou positivamente os Fundos em proporção muito maior do que a das retenções do FEF.

Paralelamente ao argumento federativo, representantes dos interesses alegadamente prejudicados pela desvinculação, especialmente os relacionados à educação e saúde, apoiavam a não prorrogação. Em audiências públicas durante as discussões os ministros setoriais prestaram esclarecimentos, evidenciando a tendência que viria se confirmar no futuro. Muitos dos recursos desvinculados retornavam para as mesmas áreas para as quais eles seriam alocados normalmente, seja por constituírem despesas obrigatórias, seja por opções orçamentárias pré-definidas. Como exemplo, o Ministro Paulo Renato, da Educação, alegou que, no exercício de 1995, o Fundo promoveu a retenção dos recursos constitucionais para a Educação da ordem de R\$ 844 milhões, devolvendo ao seu Ministério cerca de R\$ 3,3 bilhões.

Finalmente, o Ministro da Fazenda demonstrou o quadro contundente das finanças públicas sem a possibilidade de desvinculação, confirmando a forte evolução das despesas rígidas e a perda de flexibilidade alocativa delas decorrentes, e que o déficit previsto para 1996 seria de R\$ 3,8 bilhões, se não houvesse a possibilidade de remanejamento de receitas.

Tabela 5.3 - Receitas e Despesas Rígidas 1991-1995

§Bilhões de 1996

ITEM	1991/93	1994	1995
RECEITA	115,5	129,5	143,6
DESPESAS RÍGIDAS*	97,50	121,80	138,20
RECEITA DISPONÍVEL	18,0	7,70	5,40

Fonte: Relatório da PEC 163/95

* pagamento de pessoal (ativos e inativos), benefícios previdenciários, transferências intergovernamentais, transferências ao FAT e de juros.

Ao final de 1995, primeiro ano de um governo popular pelo sucesso do Plano Real, com a economia crescendo e proporcionando ganhos de arrecadação nas três esferas de governo e com as reformas constitucionais estruturais ainda em discussão no Congresso, ainda houve peso político para a prorrogação do FEF sem maiores concessões, especialmente pela justificativa de transitoriedade do instrumento associada ao *timing* das reformas.

Na segunda prorrogação, ao final de 1997, o clima já era bem diferente. A situação fiscal apresentava sinais de deterioração, especialmente para as finanças de Estados e Municípios, as relações políticas já se mostravam desgastadas diante das dificuldades políticas de consolidação das reformas estruturais e da opção do Governo pela reeleição, o que bloqueou a agenda política por pelo menos seis meses e a Federação apresentava déficits consecutivos. Apesar de persistir a propriedade do argumento emergencial da necessidade de desvinculação para o não agravamento da situação fiscal, já era bem mais difícil manter o argumento favorável à retenção dos recursos sujeitos às transferências obrigatórias.

Na segunda prorrogação, que manteve a vigência do FEF de 01/07/1997 a 31/12/1999, o argumento central de defesa da proposta era o de que a expectativa de que as chamadas reformas estruturantes do Estado estariam concluídas ainda na vigência da primeira prorrogação havia se frustrado, por serem, como as da Previdência e da Administração Pública, de difícil equacionamento político. Por essa razão, se entendia que as pressões sobre o Tesouro Nacional ainda persistiriam, fato que postergaria o equilíbrio intertemporal das contas públicas em bases mais permanentes.

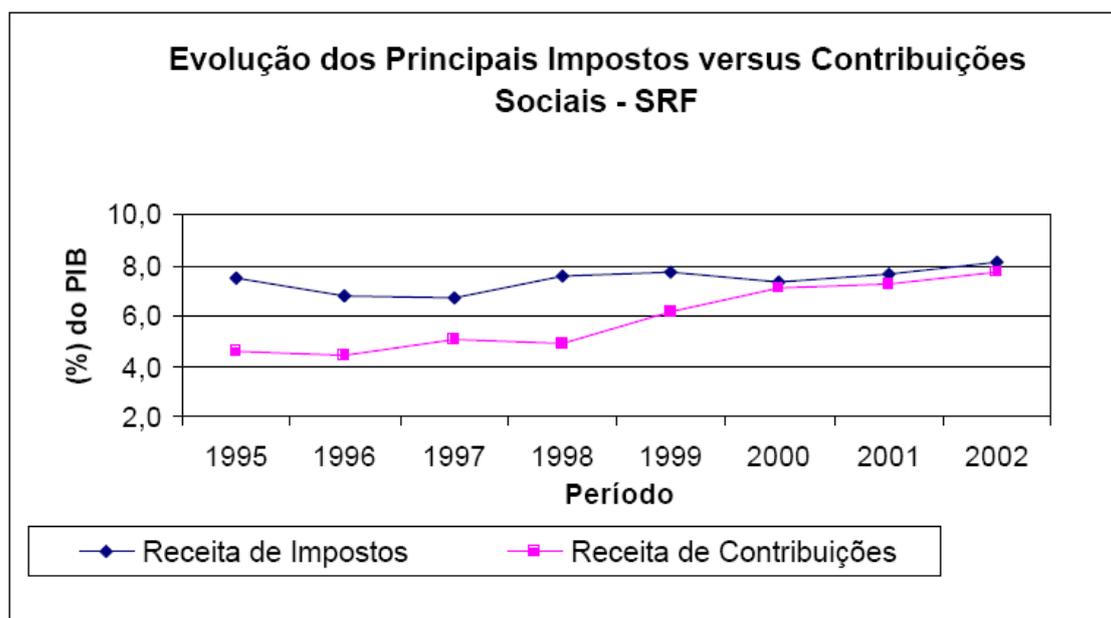
O argumento de crescimento da arrecadação dos entes subnacionais do governo, em razão dos ganhos da estabilidade econômica, no entanto, não mais funcionariam para evitar modificações no FEF. O quadro deficitário de Estados e Municípios, o crescimento da dívida mobiliária destes entes federativos em razão das altas taxas de juros e o expressivo crescimento de suas despesas foram fatores que aumentaram a pressão por recursos, culminando na rejeição da tese governamental. Como resultado, os Municípios conseguiram, em troca da prorrogação do Fundo, introduzir um dispositivo que garantia o repasse de recursos da União, em valores proporcionais à arrecadação do Imposto de Renda, obedecendo à mesma periodicidade e aos mesmos critérios de repartição e normas adotadas no Fundo de Participação dos Municípios¹⁴¹. Os Estados, por seu turno, não foram beneficiados por dispositivo semelhante, em virtude de

¹⁴¹ Os repasses foram arranjos em três fases, com percentuais distintos sobre o IR: i) um inteiro e cinquenta 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.

estarem em andamento, no mesmo período, as renegociações das dívidas estaduais com o Governo Federal.

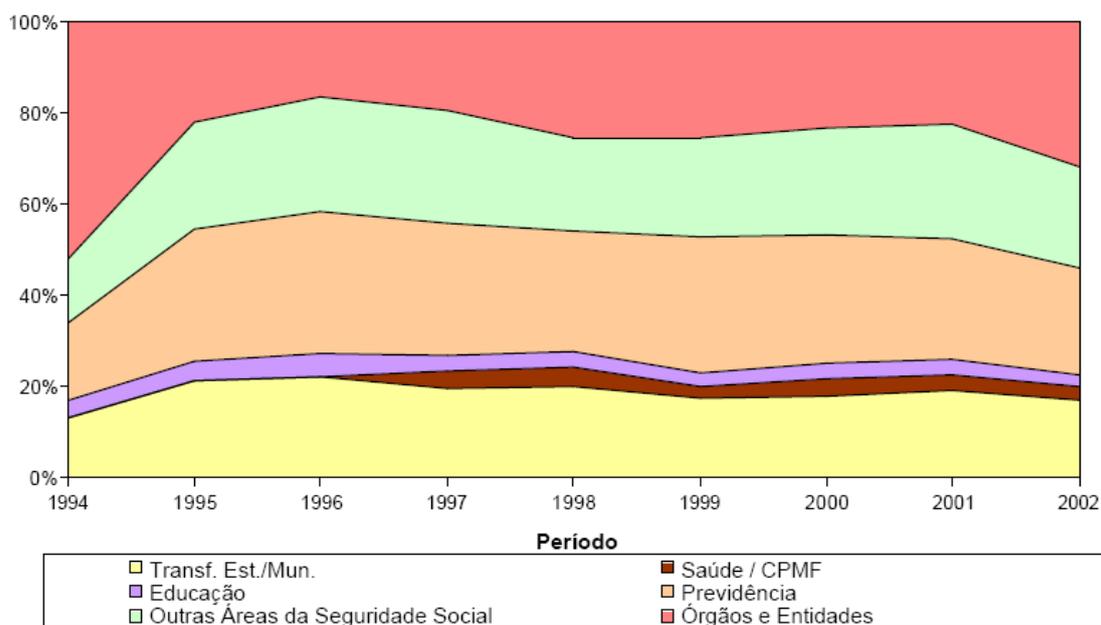
O mecanismo de desvinculação de receitas foi mantido durante todo o período e, de fato, foi importante para possibilitar o remanejamento mais ágil dos recursos fiscais pelo Poder Executivo. Não obstante, os objetivos de equilíbrio fiscal não foram atingidos por uma série de razões associadas à política econômica. Houve crescimento expressivo das despesas não discricionárias, reduzindo a margem de flexibilidade realocativa dos recursos desvinculados. Também ocorreu substancial elevação da arrecadação das contribuições sociais, influenciando o aumento do grau de vinculação de receitas como um todo, como evidenciado nos gráficos 5.1 e 5.2 abaixo¹⁴².

Gráficos 5.1 e 5.2



¹⁴² Fonte: “Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal – Ministério do Planejamento 2003.

RECEITAS VINCULADAS POR ÁREA



De acordo com os gráficos acima, as receitas de contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal aumentaram sua participação de 4,6% do PIB, em 1995, para 6,2% do PIB, em 1999, um acréscimo de 35% em termos de participação no PIB.

No montante total de receitas vinculadas, nota-se nitidamente o aumento da participação das receitas vinculadas à Previdência e às demais áreas da Seguridade Social durante o período considerado. Isto se deve à elevação de arrecadação de contribuições já existentes e à criação de novas contribuições, como foi o caso da CPMF.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 12, de 1996, permitia à União a instituição de contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira - CPMF¹⁴³, cuja alíquota não poderia superar 0,25%, com o produto da arrecadação destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, para financiamento das ações e serviços de saúde. A CPMF estava sujeita ao princípio da anterioridade¹⁴⁴ e tinha prazo máximo de vigência de dois anos. Entrou em vigor no início de 1997 e foi extinta no início de 1999. No período de vigência funcionou com alíquota de 0,20%.

¹⁴³ A CPMF foi instituída pela Lei nº 8.311, de 27 de outubro de 1996.

Nos anos de 1995 e 1996, prevalecia grande volatilidade no financiamento à área de saúde, gerando muita insatisfação na população. A CPMF foi instituída como solução para o problema, razão da vinculação integral ao FNS. Entretanto, o financiamento ao setor não cresceu como se esperava, apesar do novo arranjo de vinculação. Houve, simultaneamente, cortes em recursos ordinários, não vinculados ao setor, resultando em um ganho líquido bem menor do que o montante de gastos das receitas vinculadas.

Com efeito, em 1996, os gastos em saúde e saneamento eram de R\$ 26,2 bilhões (em Reais de 2002), que se elevou para R\$ 29,7 bilhões em 1997, recuando para R\$ 26,4 bilhões em 1998. Tudo isso ocorreu a despeito de as receitas da nova contribuição terem atingido R\$ 9,1 bilhões em 1997 e 10,3 bilhões em 1998¹⁴⁵. Isto ilustra como o mecanismo de vinculação de receitas pode não ter o impacto nos gastos que se espera, em razão da fungibilidade dos fundos¹⁴⁶. A rigor, os recursos eram alocados integralmente à destinação legal que lhes foi imposta, mas não garantiram elevação do dispêndio na mesma proporção. Houve, na prática, uma retenção de recursos livres, que antes seriam carreados para a saúde, mas passaram a ter outra destinação. Esse fenômeno indica uma característica curiosa da utilização de vinculações no Brasil. Em muitos casos, como no supracitado, a criação de uma nova receita vinculada não aumenta a rigidez orçamentária, mas permite a liberação de recursos livres do orçamento, o que é um aparente paradoxo.

As frustrações decorrentes da continuidade de um fluxo financeiro errático para a saúde, mesmo após a criação de uma contribuição vinculada, mas que se mostrou incapaz de solucionar a carência de recursos do setor, estimularam a reação de grupos políticos ligados à saúde¹⁴⁷, com apoio da opinião pública, a atuar na direção de estabelecer algum outro mecanismo que pudesse garantir um financiamento mais

¹⁴⁴ Tinha sua exigibilidade subordinada ao art. 195, § 6º da Constituição Federal, que preconiza exigibilidade de contribuição social após 90 dias da data da publicação da lei que a instituiu.

¹⁴⁵ Rajkumar, A.S. “*Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?*” unpublished paper World Bank, Washington-2004

¹⁴⁶ Ver Capítulo 2 para análise detalhada desses casos.

¹⁴⁷ Curiosamente, o Ministro da Saúde que liderou as demandas para estabelecer níveis mínimos de dispêndio na área de saúde era José Serra, que na Constituinte posicionou-se contrariamente às vinculações, justamente por considerá-las causadoras de rigidez orçamentária. Essa mudança de posição reflete o incentivo implícito que os administradores de recursos não vinculados têm em demandar aumento no grau de vinculação, em um sistema já supervinculado.

estável. A opção recaiu naturalmente¹⁴⁸ sobre a fixação de níveis mínimos de despesa para o setor de saúde, o que viria a se concretizar através da Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Esta não seria uma alternativa à CPMF, que foi recriada, em 1999, pela Emenda Constitucional nº 21, mas uma forma de garantir que a saúde recebesse os valores estabelecidos, independentemente da fonte. A origem seria o remanejamento de recursos orçamentários e/ou novas receitas. A vinculação de recursos não seria imprescindível, já que os recursos teriam que ser alocados de qualquer forma. A criação de uma contribuição vinculada à saúde por causa da Emenda 29 só teria a função de auxiliar a sua aprovação. Na prática os recursos novos só serviriam para substituir a alocação de recursos de outras fontes livres. Nesta hipótese, este seria mais um caso de uma vinculação que reduz, ao invés de aumentar a rigidez orçamentária, uma vez que ela representa recursos novos no sistema que, em última análise, acabarão liberando fontes orçamentárias para outros destinos¹⁴⁹.

O período pós-estabilização acentuou os efeitos negativos da rigidez orçamentária e o mecanismo de desvinculação de receitas proporcionou algum alívio na gestão das finanças públicas, mas os fatores que originaram os desequilíbrios fiscais, em particular aqueles que causaram o crescimento acentuado das despesas não discricionárias não foram corrigidos, tanto pela ausência de consenso político, como pela acomodação diante das resistências dos grupos beneficiários dos privilégios fiscais. Como reação, no objetivo de evitar a perda da estabilidade, o Poder Executivo recebeu apoio para aumentar a arrecadação e prorrogar os instrumentos emergenciais de gestão financeira.

Nesse sentido, o período confirma uma tendência que surgiu desde a promulgação da Constituição de 1988. A partir do choque fiscal provocado pela nova Carta, processou-se um “*hardwiring game*”¹⁵⁰, em que o Executivo atua para reverter a situação fiscal desfavorável, na busca da estabilidade, mas as resistências políticas impedem soluções definitivas. Em contrapartida, o Congresso aquiesce com a elevação de tributos, especialmente as contribuições sociais direcionadas às áreas que contam com maior suporte da opinião pública, e com instrumentos temporários de alívio

¹⁴⁸ A opção de criar disposições legais para tornar obrigatórios determinados gastos públicos foi muito exercida no processo constituinte e se mostrou muito mais eficaz do que a vinculação de receitas. Criou-se aí mais uma despesa não-discricionária.

¹⁴⁹ Esta é a base da polêmica em torno da CSS, que será detalhada mais adiante.

¹⁵⁰ Alston, Mello, Mueller e Pereira (2007)

orçamentário e de obtenção de receitas. A rigidez de despesas estabelecida na Constituição se aprofunda e é mantida às expensas de um sistema tributário cada vez mais ineficiente. Na dinâmica do processo, o Poder Executivo isola as áreas sociais, protegidas por recursos vinculados ou disposições legais que tornam impositivos os dispêndios, e faz o jogo de barganha política, tirando proveito de seu poder orçamentário discricionário, com os setores não protegidos.

Esse aspecto se acentua a partir de 1999, quando o choque cambial cria ameaças sérias à estabilidade econômica, exigindo um controle fiscal mais rigoroso, o que será descrito a seguir.

5.4.3 - Período Posterior a 1999 – Superávits Primários e Contingenciamentos

O comportamento fiscal relaxado e o crescimento acentuado da dívida pública nos anos posteriores à estabilização induziram uma crise de credibilidade em relação à sustentabilidade da situação fiscal e da política de ancoragem cambial, culminando em uma série de ataques especulativos contra a moeda brasileira, ainda durante o ano de 1998. A existência de um processo eleitoral, pautado pela tentativa de reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mitigou a gravidade da situação, materializada no início de 1999, com a desvalorização do Real.

Diante da crise, o governo recém eleito foi submetido à necessidade imperiosa de recuperar a credibilidade fiscal, tarefa prejudicada pelo pessimismo oriundo da má reputação associada ao desempenho fiscal do mandato anterior. Por esta razão, o governo estabeleceu rígidas metas de superávit fiscal, acordadas com o FMI, e foi obrigado a promover um enorme esforço fiscal para cumpri-las.

O sucesso dessa tarefa dependeu de muitos fatores. Ainda que algumas circunstâncias positivas tais como baixas taxas de juros nos Estados Unidos e uma safra agrícola recorde tenham contribuído para uma reviravolta, o fator crucial foi claramente a capacidade de o governo retomar o controle da política fiscal de uma maneira que sinalizasse de forma crível para os mercados sua disposição em fazer o que tinha que ser feito para restaurar uma situação sustentável, não importando o quão rigorosas as políticas tivessem que ser. Essas medidas drásticas só foram possíveis através do

exercício pelo Poder Executivo da prevalência de seus poderes no processo político brasileiro¹⁵¹.

Com efeito, os interesses dos grupos organizados e dos entes subnacionais de governo foram suplantados diante da perspectiva de agravamento da crise. Isso ficou claramente evidenciado em razão da aprovação no Congresso, em poucas semanas após o choque cambial, de alterações legislativas que vinham sendo proteladas há vários anos, como a Reforma da Previdência, incluindo a instituição de contribuição sobre os inativos, medida impopular que já havia sido rejeitada pelo Congresso alguns meses antes. A rápida erosão de popularidade do governo após a deflagração da crise sinalizou que os custos políticos do aprofundamento da crise seriam muito superiores à impopularidade decorrente das medidas duras para debelá-la, reforçando a posição firme do governo¹⁵².

A disposição do Governo em manter os superávits primários projetados refletiu-se, de maneira geral, nas seguintes ações: i) elevação de arrecadação tanto pela criação de novas contribuições¹⁵³, como pela elevação de alíquotas de contribuições já existentes¹⁵⁴ e prorrogação de instrumentos temporários de tributação e de desvinculação; ii) forte utilização dos instrumentos discricionários à disposição do Poder Executivo para controlar o processo orçamentário, principalmente através do contingenciamento de despesas orçamentárias no curto prazo e repressão de investimentos; iii) implantação de alterações legislativas que tivessem efeitos estruturais de longo prazo na contenção do crescimento de despesas, como a Reforma da Previdência¹⁵⁵ e a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000.

Os dois primeiros tipos de ações apresentam resultados no curto prazo, mas tendem a trazer ineficiências para o processo de crescimento econômico no longo prazo. Rocha (2006) conclui que o ajuste fiscal praticado no Brasil desde 1999 envolve corte de investimentos, aumento de impostos e não-redução de despesas correntes, o que não

¹⁵¹ Alston, Mello, Mueller e Pereira (2004)

¹⁵² A defesa da estabilidade econômica, mesmo à custa de sacrifícios fiscais, se firmaria como valor político crucial do Poder Executivo, mesmo após a ascensão da oposição em 2003.

¹⁵³ As mais importantes foram CPMF e CIDE-combustíveis.

¹⁵⁴ Principalmente a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e a COFINS que teve aumento permanente de alíquota de 2% para 3% a partir de fevereiro de 1999 – Lei 9.718/1998

¹⁵⁵ Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ainda antes do choque cambial, mas já como parte das medidas emergenciais para retomar a credibilidade fiscal. A Emenda Constitucional nº 41,

deve gerar impacto positivo no crescimento econômico, além de ser baixa a probabilidade de esse padrão de ajuste ser mantido ao longo do tempo. Velloso (2006) afirma estar próximo à saturação esse modelo de ajustamento, em função do crescimento excessivo dos gastos correntes em relação à capacidade de gerar receitas e às necessidades de investimento.

Não obstante, essa estratégia fiscal que envolve uma trajetória de menor resistência política¹⁵⁶ vem sendo mantida e tem sido bem-sucedida em permitir o cumprimento das metas de superávit primário. Em particular, o aumento do grau de vinculação de receitas, decorrente da elevação da participação das contribuições no total das receitas federais, e o aumento da rigidez orçamentária, decorrente do crescimento de despesas obrigatórias¹⁵⁷, são conseqüências diretas desse processo.

Essa elevação de rigidez tem sido parcialmente contornada mediante a contínua prorrogação dos instrumentos de desvinculação de receitas¹⁵⁸, que permitem algum remanejamento para fins distintos dos estabelecidos na legislação, e através da não utilização de recursos vinculados a determinadas unidades orçamentárias, para contribuir no cumprimento da meta do resultado primário¹⁵⁹. O gráfico 5.3 abaixo ilustra a evolução da rigidez orçamentária a partir da necessidade de realizar superávits primários¹⁶⁰, evidenciando que a manutenção de determinado patamar de superávit primário reduz ainda mais o nível de despesas discricionárias da União.

de 2003 deu seqüência a essas alterações nas regras previdenciárias, ainda que restritas à previdência do setor público.

¹⁵⁶ A elevação de receitas em períodos de crise, quando podem ser emergencialmente justificadas, ou em fases de escassez de investimentos, em que podem ser negociadas com o Congresso em troca da liberação de recursos diretamente ou mediante vinculações específicas, acaba tendo menos resistências políticas do que atuar reprimindo despesas que tenham proteção de grupos de interesse organizados.

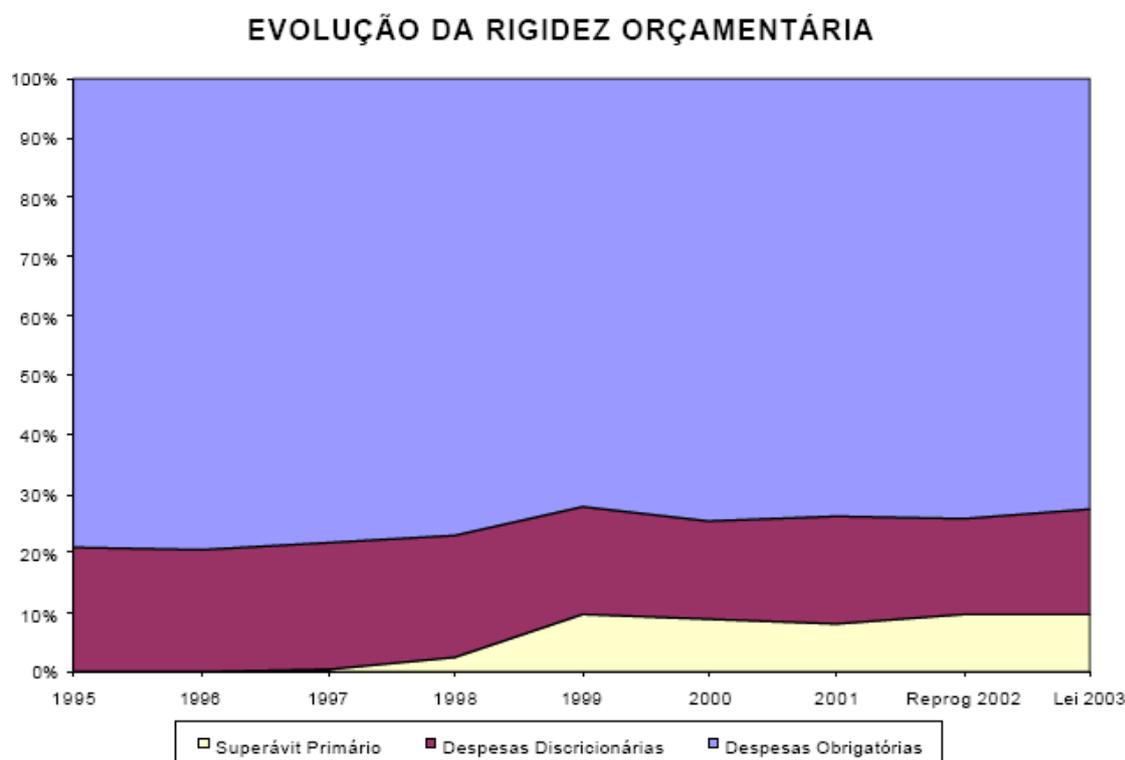
¹⁵⁷ Devido principalmente: i) ao crescimento das despesas com benefícios previdenciários, em razão de fatores atuariais e do crescimento do salário-mínimo; ii) aos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a partir de 1996; iii) à complementação ao FUNDEF, a partir de 1998; iv) à garantia de recursos mínimos à Saúde, pela EC 29 em 2000; v) ao Fundo de Combate à Pobreza, criado em 2001.

¹⁵⁸ O mecanismo do FEF foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União - DRU, criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000, por mais quatro exercícios, e foi prorrogada pela EC 42, de 2004 e pela EC 56, de 2007, até o final de 2011.

¹⁵⁹ Esse artifício vem sendo freqüentemente utilizado em relação a vinculações, especialmente contribuições econômicas e taxas direcionadas a órgãos ou fundos, cuja despesa dependa da definição de diretrizes na Lei Orçamentária Anual para serem executadas. Nesse caso, alega-se um descompasso a capacidade de gasto da unidade orçamentária e o volume de receitas arrecadadas e cria-se reservas de contingência na Lei Orçamentária, que contribuem para o resultado primário, apesar de não poderem ser remanejadas para outro fim. O excesso de vinculações, nesse caso, impede que os recursos obtidos com superávit possam ser utilizados diretamente para o pagamento de juros e amortizações. Em 2002 somente 61% dos recursos do superávit primário orçamentário pôde ser utilizado para este fim. SOF (2003)

¹⁶⁰ Fonte: “*Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal – Ministério do Planejamento 2003.*”

Gráfico 5.3



A utilização de instrumentos temporários de desvinculação persistiu no período. O sucedâneo do FEF, a Desvinculação de Receitas da União – DRU, criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 13 de março de 2000, manteve desvinculação de 20% dos impostos e contribuições sociais, mas não mais retinha recursos dos entes subnacionais. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que prorrogou a DRU até o fim de 2007, ampliou o escopo de desvinculação para incluir as receitas oriundas de contribuições de intervenção no domínio econômico, e daquelas que viessem a ser criadas posteriormente, especificamente para permitir que a DRU atingisse a CIDE-combustíveis, a partir do exercício de 2004.

Apesar da importância do mecanismo da DRU, evidenciada pela redução de recursos livres quando se desconsidera esse mecanismo¹⁶¹, a existência de despesas obrigatórias crescentes pode reduzir a eficácia do mecanismo. A Lei Orçamentária Anual de 2002 alocou 17,2 bilhões de receitas do orçamento fiscal para o financiamento das despesas do orçamento deficitário da seguridade social. O montante de receitas e

contribuições sociais desvinculadas por meio da DRU foi de R\$ 20,5 bilhões, restando apenas R\$ 3,3 bilhões que pudessem ser remanejados livremente no Orçamento Fiscal¹⁶².

Tabela 5.4

RECEITAS E DESPESAS - LOA 2002
Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002

R\$ milhões			
Descrição	Receita	Despesa	Diferença
Orçamento Fiscal (*)	280.103,7	262.889,2	17.214,5
Orçamento Seguridade Social	149.838,2	167.052,8	(17.214,5)
Refinanciamento da Dívida Pública	220.467,7	220.467,7	-
Total	650.409,6	650.409,6	0,0

(*) No item Receita, está incluída parcela referente a DRU das Contribuições Sociais, no valor de R\$ 20.273,8 milhões.

Em tese, um aumento continuado das despesas obrigatórias da Seguridade Social, em proporção superior ao aumento das receitas vinculadas sujeitas à DRU, poderia agravar ainda mais a ineficácia da desvinculação, até um ponto em que toda a receita desvinculada tivesse que retornar ao segmento da seguridade.

No entanto, em razão de um comportamento mais favorável das receitas, que continuaram crescendo, bem como de uma ampliação da base da DRU, que a partir de 2004 passou a incluir as contribuições de intervenção no domínio econômico, o quadro se modificou. Na proposta orçamentária de 2008, a previsão da desvinculação da DRU sobre as receitas da seguridade é de R\$ 41,3 bilhões, e a transferência do orçamento fiscal para o da seguridade social de R\$ 23,5 bilhões, restando R\$ 17,8 bilhões para livre utilização¹⁶³.

¹⁶¹ Estudo da SOF de 2003 indica que com a vigência desse mecanismo de liberação de receitas vinculadas, os recursos livres para 2002 foram de 19,4% das receitas totais. Sem a DRU, os recursos livres caem para 13,2%. Em 2003, esses valores são de 19,7% e 12,9%, respectivamente.

¹⁶² Note-se que estão computadas nas receitas do orçamento fiscal as receitas desvinculadas de contribuições sociais. Parte delas retorna para seus destinos, mas outras são efetivamente remanejadas.

¹⁶³ *Observações Preliminares sobre a Proposta Orçamentária para 2008- Metas Fiscais* - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Setembro 2007

A tabela 5.3 abaixo¹⁶⁴ descreve a evolução da participação de diferentes categorias de recursos no financiamento da Seguridade Social. O conjunto de fontes do sistema de Seguridade Social é organizado da seguinte forma:

1) Contribuições explícitas do Seguro Social Previdenciário: i) Contribuição de empregadores e trabalhadores ao INSS; e ii) Contribuição à Seguridade Social do Serviço Público.

2) Tributos vinculados à Seguridade Social: i) Cofins; ii) CPMF; iii) CSLL; iv) PIS/Pasep (parcial); v) Fundo da Pobreza.

3) Tributos não previamente vinculados à Seguridade Social: i) Recursos ordinários; ii) Recursos do FSE; iii) Outros recursos.

Tabela 5.5

Participação de algumas categorias de recursos nas fontes de seguridade social

Categorias de receitas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1) Contribuições do seguro social (+)	40,3	44,5	43,7	41,2	47,1	47,8	47,4	45,5	44,1	44,4	46,7
2) Tributos vinculados à seguridade (b)	25,0	25,8	34,7	31,8	36,1	43,4	40,9	44,7	44,2	47,7	45,9
3) Tributos não vinculados	34,8	29,8	21,6	27,0	16,8	8,8	11,7	9,8	11,8	7,9	7,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total em % PIB	9,3	9,5	10,0	10,5	10,7	10,9	11,0	11,5	11,4	12,2	12,7

Fonte: Orçamento Fiscal e de Seguridade Social – 1995-2005, com metodologia descrita no texto.

Obs.: (a) Compreende a contribuição dos empregados e trabalhadores ao INSS, acrescido da contribuição previdenciária do serviço público.

(b) Compreende a agregação dos seguintes tributos: Cofins, CPMF, CSLL, PIS/Pasep (parcial), recursos do Fundo de Combate à Pobreza e receita de prognósticos.

(c) Recursos ordinários, recursos do Fundo Social de Emergência e "outras fontes".

Pelo lado da despesa, para se ter o total do Orçamento da Seguridade Social, somaram-se à estrutura de fontes vinculadas constitucionalmente à Seguridade Social todas as despesas que foram realizadas em fontes de recursos não vinculadas, em instituições que estavam diretamente ligadas à Seguridade Social, que incluíram as seguintes instituições: Ministério da Previdência, Ministério da Saúde, Ministério da Assistência Social etc.

O terceiro grupo representa transferências das fontes do orçamento fiscal, depois das deduções do Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal ou DRU, conforme o ano, e mostra queda de participação nas despesas totais de aproximadamente 35% no início do período para algo em torno de 7% nos anos finais do período. Nesse critério de despesas da Seguridade, a participação de recursos fiscais

¹⁶⁴ Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise – Edição Especial nº 13 - IPEA

vai diminuindo drasticamente, evidência de que os recursos vinculados à Seguridade cresceram proporcionalmente mais do que a despesa e se tornaram uma forma de geração de receitas para fora do sistema. Enfim, a capacidade de crescimento das receitas vinculadas à Seguridade Social é um fator crítico para a geração de recursos livres no orçamento.

O exemplo da CPMF também evidencia claramente a prevalência de instrumentos arrecadatórios provisórios ao longo do período, continuamente prorrogados e adaptados às circunstâncias políticas do momento, apesar da discutível eficiência tanto da exploração de uma base tributária distorsiva do ponto de vista econômico, como da eficácia em resolver os problemas de financiamento dos setores para os quais a sua arrecadação é direcionada, uma vez que estes dependem de fontes livres.

Logo no início de 1999, através da Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, a CPMF teve sua vigência prorrogada por 36 meses, com alíquota de 0,38% para os primeiros doze meses e 0,30% para os últimos 24 meses. O produto da arrecadação era vinculado à Saúde, mas o excesso de arrecadação decorrente do aumento de alíquota em relação ao período de vigência anterior seria destinado ao financiamento da previdência social nos exercícios de 1999, 2000 e 2001.

Entretanto, com a criação do Fundo do Combate e Erradicação da Pobreza, através da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, criou-se como uma das fontes de financiamento desse Fundo¹⁶⁵, um adicional de 0,08% sobre a base da CPMF, a vigorar entre 18 de junho de 2000 e 17 de junho de 2002. Isto significa que a redução de alíquota proposta no ano anterior foi substituída por um adicional equivalente redirecionado ao novo Fundo.

A Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, prorrogou a CPMF até o ano de 2004, com destinação, nos anos de 2002 e 2003 de: i) 0,20 % ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde; ii) 0,10% ao

¹⁶⁵ Além da referida parcela da CPMF as demais fontes eram: i) a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até à extinção do Fundo, em 2010; ii) o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição, o Imposto de Grandes Fortunas; iv) dotações orçamentárias; v) doações,

custeio da previdência social; iii) 0,08% ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, parcela não sujeita a desvinculação pela DRU. No ano de 2004, a alíquota cairia para 0,08%, somente direcionada para o combate à pobreza. No entanto, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, prorrogou a CPMF até o final de 2007, com alíquota de 0,38%, ou seja, sequer chegou a vigorar a redução de alíquota prevista na prorrogação anterior.

Fica evidente o comportamento oportunista do Governo Federal ao conceder reduções de alíquota e sinalizar temporariedade em determinadas situações, retomando os argumentos emergenciais ou a nobreza das destinações para recompor as perdas previamente concedidas. As aprovações dessas constantes prorrogações, contudo, não se fizeram sem resistências. Como exemplo, nas discussões da Proposta de Emenda Constitucional nº 407-A, de 2001, que daria origem a EC 37 após a aprovação nas duas Casas, a proposta original do Poder Executivo, que somente propunha a prorrogação da contribuição até o final de 2004, foi bastante alterada na Câmara, o que acabaria sendo confirmado no Senado, onde o governo tinha maioria mais sólida, mas teve que aquiescer com uma redução de alíquota para o exercício de 2004 e com uma série de outros dispositivos.¹⁶⁶

O relator da PEC na Câmara, Deputado Delfim Netto, deixava clara sua contrariedade com a ineficiência do imposto, apenas justificável pela sua importância nas finanças públicas¹⁶⁷:

“Outro ponto relevante a ser mencionado é que os impostos sobre transações financeiras necessariamente reduzem a eficiência dos mercados financeiros, pois aumentam os custos das transações. Tal efeito implica elevação das taxas de juros nominais, prejudicando a economia e desincentivando a acumulação de capital, o que restringe, no longo prazo, o processo de geração de renda. Ademais, sua aplicação desigual a transações com diferentes ativos causa distorções e ineficiências nas alocações de recursos dos agentes econômicos, implicando efeitos redistributivos indesejáveis, para outros mercados, regiões, indústrias ou países....[...]... Não obstante os aspectos negativos ostentados pela CPMF, é imperioso que ela continue cumprindo seu papel no equacionamento do precário equilíbrio fiscal hoje existente....[...]... Os dados demonstram eloqüentemente a necessidade de continuarmos contando com a arrecadação da CPMF, temporariamente, para prover o custeio de gastos inadiáveis, especialmente do orçamento da seguridade social, cuja

de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; vi) outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

¹⁶⁶ Inicialmente, na Câmara, isentou-se da incidência o mercado de capitais e só se prorrogou até o final de 2003, além de introduzir vários dispositivos sobre precatórios. No Senado, várias isenções foram confirmadas e uma série de dispositivos introduzidos, inclusive a redução de alíquota no exercício de 2004.

¹⁶⁷ Relatório da PEC 407-A de 2001.

realização somente poderia ser assegurada mediante o cancelamento de outras despesas, também essenciais, caso a arrecadação da contribuição fosse interrompida a partir do segundo semestre de 2002”.

De fato, as circunstâncias políticas sempre pautaram as discussões das contínuas prorrogações da CPMF. Ao final de 2003, por exemplo, já na vigência do mandato do Presidente Lula, dotado de grande popularidade, a contribuição foi prorrogada sem grandes alterações, mas foi necessária a concessão de uma série de vantagens a Estados e Municípios, inclusive no que se refere à sua participação na arrecadação da CIDE-combustíveis¹⁶⁸.

Ao final de 2007, a prorrogação da CPMF foi finalmente rejeitada por uma falha de estratégia governista na condução de sua base parlamentar e pelo sentimento de que, com os sucessivos recordes na arrecadação, esses recursos tinham se tornado desnecessários.

A alta capacidade arrecadatória dessa contribuição, o fato de suas características distorsivas serem pouco notáveis à população, e sua faculdade de auxiliar a arrecadação de outros impostos, sempre a fez muito interessante para o Poder Executivo. Com efeito, ela tem todas as características para a função de “*revenue enhancement*”. Primeiro, as despesas para as quais é vinculada dependem de outras fontes de arrecadação e constituem montantes bem superiores ao quinhão da contribuição que lhes é vinculado. Em segundo lugar, mesmo que sejam alocadas integralmente ao fim legal para o qual se destinam, não influenciam o aumento marginal dessa despesa, o que depende de outras decisões orçamentárias do setor público. Assim, a CPMF possui a faculdade de, quando apresenta ganhos de arrecadação, poder permitir a liberação de recursos equivalentes de outras fontes que financiam aquelas despesas para as quais é destinada.

Como exemplo, considere-se o ano de 2006. O art. 84 do ADCT estipula as seguintes destinações, para a CPMF, tendo em conta que a parcela de 0,08% do produto da arrecadação da CPMF não é desvinculada pela DRU:

¹⁶⁸ Do produto de arrecadação da CIDE, 25% para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes; desse montante, 25% para os Municípios, na forma da lei.

- A) 21,1% ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (não sofre desvinculação)
- B) 42,1 % ao Fundo Nacional de Saúde
- C) 21,1 % ao custeio da Previdência Social
- D) 15,8 % de livre programação (DRU)

Em 2006, a receita principal da CPMF arrecadada foi a seguinte, nas suas respectivas fontes:

Tabela 5.6 Código da Receita: 1.2.1.0.13.01 – Receita Principal da CPMF

<i>Fonte</i>	<i>R\$ Milhões</i>	<i>%</i>
0100 – Recursos Ordinários (DRU)	5.060,88	15,79
0155 – CPMF	20.243,50	63,16
0179 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	6.747,83	21,05
TOTAL	32.052,21	100,00

Fonte: SIAFI

A Fonte 0155 considera como CPMF a soma das parcelas destinadas ao FNS e à Previdência, após a desvinculação da DRU, a FONTE 100.

Dos R\$ 32,05 bilhões do total da arrecadação da CPMF e dos R\$ 20,2 bilhões da Fonte 155, aproximadamente R\$ 13,5 bilhões foram alocados no Fundo Nacional de Saúde – FNS e R\$ 6,7 bilhões no Fundo de Pobreza. Se não houvesse a desvinculação pela DRU, os recursos direcionados ao FNS seriam de R\$16,9 bilhões, uma diferença de R\$ 3,4 bilhões.

Em consulta ao SIAFI, essas duas Unidades Orçamentárias foram também financiadas por recursos ordinários – Fonte 100 – nos seguintes montantes:

Tabela 5.7 Fonte 100 – Valores Autorizados – 2006

<i>Unidade Orçamentária</i>	<i>R\$ Milhões</i>
Fundo de Pobreza	1.957,24
FNS – Fundo Nacional de Saúde	3.452,50
TOTAL	5.409,74

Fonte: SIAFI

Observa-se, portanto, que a desvinculação de recursos da CPMF, na sua destinação ao FNS, retorna integralmente. Além disso, o Fundo de Pobreza recebe recursos adicionais da Fonte 100, ou seja, recebe diretamente os recursos da CPMF e mais recursos da DRU, relativa a desvinculações de outros impostos e contribuições.

Isso demonstra que, mesmo com a DRU, os recursos da CPMF gerados inicialmente financiam as despesas para as quais foram destinadas. A possibilidade de “*revenue enhancement*”, então, estaria ligada, por exemplo, à situação em que a arrecadação da CPMF supere, de um exercício para outro, o aumento de despesa global de sua destinação. Nesse caso, como ela é alocada 100% a essas destinações, e estas demandam recursos de outras fontes, isto necessariamente se traduziria em redução da necessidade de financiamento proveniente dessas outras fontes, que poderiam ser remanejadas.

Uma forma alternativa que o Governo Federal exercita para atingir as metas de resultados primários é o contingenciamento de despesas, inclusive aquelas beneficiárias de vinculações de receitas. Velloso (2006) afirma que o único problema gerado pelo contingenciamento de recursos vinculados é que eles não podem ser utilizados em outra finalidade, ficando a verba acumulada em caixa pelo Tesouro Nacional. Entretanto, esse saldo de caixa é abatido do valor da dívida bruta do governo, para o cálculo da dívida líquida, que é o indicador utilizado para medir o esforço fiscal e a solvência do governo.

A não utilização de recursos vinculados a unidades orçamentárias é, freqüentemente, justificada pela alegação da existência de desequilíbrios entre o volume de receitas arrecadadas e a capacidade de gastos da unidade. Como exemplo, a resposta do Ministério da Fazenda ao Tribunal de Contas da União acerca dos questionamentos sobre um possível desvio de aplicação da CIDE-combustíveis, em 2005:

“Vale lembrar que a utilização dos recursos da CIDE depende de aprovação de programação a ser custeada com seus recursos nas Leis Orçamentárias Anuais, as quais são elaboradas de acordo com as metas de resultado fiscal previstas para cada exercício, fato que tem redundado em uma não-utilização plena dos recursos arrecadados até o presente momento. Todavia, os valores da CIDE programados e não executados, bem como aqueles não programados desde 2002, constam dos superávits financeiros dos respectivos exercícios, e têm mantida a sua aplicação vinculada ao estabelecido em lei, ainda que em exercício diverso ao seu ingresso, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

De maneira geral, vários fatores podem contribuir para a existência deste significativo volume de recursos na disponibilidade:

i) a própria legislação referente ao tributo, que pode não prever a descentralização automática dos valores arrecadados para os órgãos beneficiários, o que sujeita os recursos ao cronograma de programação financeira da Secretaria do Tesouro Nacional;

ii) as Leis de Diretrizes Orçamentárias que estabelecem metas de resultado primário a serem observadas pelos Poderes e Ministério Público da União, algo que pode provocar a não-utilização plena dos recursos arrecadados em diversas naturezas de receita¹⁶⁹;

iii) os orçamentos anuais que têm sido submetidos a limitações financeiras durante a sua execução, e, na medida em que existe um conjunto significativo de despesas não passíveis de contingenciamento, ou despesas obrigatórias, as restrições recaem sobre as despesas não-obrigatórias.

As receitas vinculadas preferenciais, portanto, para contribuírem para o resultado primário são aquelas sem mandato constitucional e não desvinculadas pela DRU, em particular as taxas vinculadas a órgãos ou fundos. No entanto, isso não é regra geral, havendo possibilidade de contingenciamento de contribuições, desde que não ligadas a gastos obrigatórios. A SOF (2003) lista as reservas de contingência mais expressivas nas Leis orçamentárias de 2002 e 2003, justamente com o intuito de equilibrar o diferencial entre recursos previstos e despesas programadas:

¹⁶⁹ O art. 9º da LRF estipula a possibilidade de haver “limitação de empenho e movimentação financeira” ou contingenciamento, caso seja verificado ao final de cada bimestre, que a realização de receita poderá não comportar o cumprimento da meta de resultado primário, estipulada pela LDO.

Tabela 5.8**Receitas Próprias e Vinculadas - Reserva**

Unidade	R\$ milhões	
	Lei 2002	Lei 2003
FUNDAF	2.972,2	1.678,7
Fundo de Amparo ao Trabalhador		5.330,9
DNIT		4.371,5
ANP	442,5	909,4
FUST	341,0	456,0
Fundo Nac. Desenv. Cient. e Tecnológico	-	595,3

Note-se que são recursos vinculados a agências reguladoras, a diferentes fundos, ao Ministério dos Transportes (CIDE) e a fundos de natureza constitucional, mas que precisam de programação de gastos para a execução de despesas.

Lima e Miranda (2006) argumentam que, na prática, o Poder Executivo, quando deseja realizar uma política fiscal mais apertada, promove, logo no início do ano, um contingenciamento significativo do orçamento, o que permite garantir a geração do superávit primário desejado. A justificativa mais frequente para esse procedimento é que as estimativas de receita teriam sido infladas pelo Congresso, o que exigiria bloqueio de despesas. A rigor, o Executivo pode limitar os empenhos, em face do risco de não atingimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, mas não pode alterar a programação constante da proposta, sem prévia autorização do Legislativo.

Outra possibilidade de forçar que o superávit primário supere a meta fiscal, sem ser preciso alterar a lei orçamentária, é a postergação de despesas para o exercício seguinte, através dos “Restos a Pagar”, que nada mais são que despesas empenhadas em um ano e efetivamente pagas em outro ano. Como as despesas são contabilizadas no regime de competência esta é registrada no ano em que foi empenhada. Se, próximo ao final do exercício, a meta de superávit da LDO tiver sido ultrapassada, o Poder Executivo é obrigado a empenhar e liquidar despesas, revertendo o contingenciamento.

Uma manobra para manter o superávit acima da meta é empenhar, liquidar a despesa e não pagar, inscrevendo-a em “Restos a Pagar”. O registro do superávit em regime de caixa permite que se obtenha o pretendido, sem descumprimento da lei.

Gontijo (2001)¹⁷⁰ aponta o crescimento de despesas inscritas em “Restos a Pagar” a partir de 1998, evidenciando que essa prática parece ter sido importante como instrumento de controle fiscal no período posterior a 1999¹⁷¹. Estas despesas podem ser simplesmente canceladas no exercício seguinte ou liberadas mediante barganha política (Lima e Miranda-2006). Enfim, esses mecanismos, utilizados como ferramentas para impor regras fiscais mais rígidas, contribuem para a redução da transparência do processo orçamentário, além de se mostrarem um meio conveniente para o Poder Executivo impor sua discricção e, oportunamente, influenciar as votações de seu interesse no Congresso.

As implicações do uso indiscriminado dos contingenciamentos e dos “Restos a Pagar” são danosas à qualidade do gasto público¹⁷². Uma questão particularmente importante é a relação entre o uso destes instrumentos e o estímulo à criação de novas vinculações de receitas ou despesas obrigatórias, em um ciclo vicioso. De fato, a incerteza gerada pelo padrão errático de liberação de recursos associado ao processo de contingenciamento, e a constante dependência da discricionabilidade e da conveniência do Poder Executivo, induz grupos organizados a buscarem proteções e garantias legais para a execução de despesas específicas de seus interesses. Isto pode se materializar tanto em mais vinculações de receita, como em dispositivos que tornem a execução da despesa obrigatória¹⁷³. De outra parte, isto provoca um crescente enrijecimento da despesa, provocando a necessidade de mais contingenciamentos sobre aquelas despesas remanescentes não protegidas, fechando o ciclo.

Simultaneamente, aqueles grupos que já desfrutam de recursos vinculados, atuam para evitar desvinculações para não se submeterem à discricionabilidade da execução orçamentária, ainda que sejam capazes de defender bem sua posição na Lei

¹⁷⁰ *Restos a Pagar: Execução Financeira* – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

¹⁷¹ Em 1995 foram inscritos na rubrica R\$ 7,8 bilhões, enquanto em 2001, esse valor passou para R\$ 21,2 bilhões.

¹⁷² Lima e Miranda (2006)

Orçamentária. Desde a criação do primeiro instrumento de desvinculação, o FSE, os grupos mais atuantes foram bem sucedidos em reduzir o escopo da vinculação. Primeiro, os Municípios, na segunda reedição do FEF. Depois, os Estados, na criação da DRU. Com a promulgação da Emenda 29, os defensores da Saúde conseguiram se preservar das desvinculações, através das garantias de repasses mínimos. A área de Previdência Social e o funcionalismo público se beneficiam da obrigatoriedade de execução das despesas de pessoal e de benefícios. Na aprovação da prorrogação da DRU até 2011, através da Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007, os grupos favoráveis à educação atuaram fortemente para eliminar a desvinculação de 20% da DRU, ainda que os recursos repassados para o setor representem mais que a vinculação constitucional mínima¹⁷⁴.

Um orçamento excessivamente rígido, mas de natureza autorizativa, traz a noção de que essas características se equilibram. De fato, o orçamento autorizativo, apesar de conferir preponderância sobre o processo orçamentário para o Poder Executivo, com as distorções já comentadas, também lhe confere a flexibilidade para enfrentar situações inesperadas e choques econômicos, que exijam rápidas respostas a crises de confiança. Em um país com o histórico de turbulências macroeconômicas e vulnerabilidades, um instrumento de flexibilidade orçamentária capaz de permitir ajustamentos fiscais rápidos parece fundamental.

Esta combinação de características, contudo, parece realçar mais os aspectos negativos de cada uma delas. A perda de controle sobre as despesas de execução obrigatória, que representam mais de 90% do orçamento, inibe as ferramentas de controle fiscal à disposição do Poder Executivo que, em contrapartida, tem que lançar mão de artifícios de sobretaxação e contingenciamento de despesas, trazendo ineficiência ao sistema tributário e sérias implicações sobre a qualidade do gasto público. Esse equilíbrio de extremos, uma excessiva rigidez sobre grande parte do orçamento, com excessiva discricionariedade sobre uma porção reduzida de despesas

¹⁷³ A experiência com a CPMF é uma evidência de que a receita vinculada se mostrou insuficiente para garantir um fluxo estável de recursos para a saúde, resultando em pressões para a aprovação de limites mínimos de gastos, materializados na EC 29/2000.

¹⁷⁴ Os dados evidenciam que a União cumpre a vinculação determinada pela Constituição Federal e aplica percentual maior que o mínimo exigido em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. No período, a média de aplicação de recursos em MDE entre 1998 e 2007 foi de cerca de 27% em relação à receita líquida de impostos, a despeito dos mecanismos de desvinculação. *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/ Núcleo de Educação, Cultura, C&T e Desporto - Estudo 04/07*

flexíveis provoca uma dinâmica de baixa sustentabilidade no longo prazo. O aumento endógeno das despesas obrigatórias e o esgotamento da capacidade de geração de receitas podem tornar inviável a administração do paradigma de equilíbrio fiscal sustentado por superávits primários que prevalece desde 1999.

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

5.5 - Conclusões

A elevação brusca do grau de vinculação de receitas e o aumento da rigidez orçamentária decorrentes das mudanças institucionais promovidas pela Constituição de 1988 foram resultados de uma decisão racional do constituinte em fixar parâmetros fiscais que reduzissem a influência futura do Poder Executivo sobre a alocação de despesas, cristalizando no plano constitucional uma posição política de descentralização das decisões orçamentárias. Em contrapartida, o Poder Executivo mantém uma forte preponderância sobre o processo político e orçamentário.

Este resultado aparentemente paradoxal reflete o movimento de partilha de poder que deu base à transição institucional promovida pela Constituição de 1988. A utilização de um mecanismo fiscal rejeitado do ponto de vista técnico, mas considerado indispensável para reduzir o poder de influência do Poder Executivo federal sobre as transferências aos entes subnacionais e sobre as prioridades orçamentárias voltadas às áreas “sociais” e à educação, serviu como uma garantia constitucional de que seria reduzido o grau de discricionariedade do Poder Executivo, ainda que, com isto, o Poder Legislativo também tenha aberto mão de ter uma participação mais ativa sobre as decisões orçamentárias.

No período pós-constitucional, a vinculação de receitas assumiu vários papéis distintos daqueles que lhes são normalmente atribuídos, como os de estímulo a despesas e de obstáculos ao ajuste fiscal. Em particular, o aumento do grau de vinculação no período está associado, em grande parte, à necessidade de geração de receitas de contribuições sociais, para financiar o crescimento de despesas instituído pela Carta de 1988. Nesse sentido, as despesas determinaram o crescimento das vinculações e não o inverso. No que se refere às vinculações a transferências constitucionais, há evidência que de seu crescimento provocou elevação de despesas.

No período marcado por altas taxas inflacionárias, a rigidez orçamentária podia ser contornada pela administração temporal dos desembolsos orçamentários, em razão das determinações da lei orçamentária serem estipuladas em valores nominais. O processo de execução orçamentária caracterizava-se, por força da rápida deterioração dos valores reais das despesas previstas, por um forte poder discricionário do Poder Executivo. O alto grau de vinculação de receitas no período, no entanto, era empecilho para a condução de um processo de estabilização bem sucedido, porque diante da rigidez de cortes de despesa impostos por regras constitucionais, a opção de ajuste que restava era pela elevação de receitas, que, em face das vinculações, acabaria por cancelar as elevações de despesa que se queria impedir. Assim, com as vinculações, se exigiria um esforço muito maior da sociedade para se gerar os superávits necessários à estabilização econômica.

No período que se seguiu à estabilização econômica, os mecanismos de desvinculação de receitas foram cruciais para permitir alguma flexibilidade alocativa ao Governo Federal diante do crescimento da rigidez orçamentária. O período foi marcado pelo crescimento de receitas de contribuições sociais, tanto por criação de novas contribuições, como pela elevação de alíquotas das já existentes, provocando aumento do grau de vinculação. A vinculação de receitas passou a ser instrumento de convencimento político para a obtenção de novas receitas, bem como, paradoxalmente, de redução da rigidez orçamentária, através de seu uso na função de “*revenue enhancement*”.

Após o choque cambial de 1999, a necessidade de comprometimento com metas rigorosas de superávits primários exigiu a elevação de arrecadação tanto pela criação de novas contribuições, como pelo aumento de alíquotas de contribuições já existentes e

prorrogação de instrumentos temporários de tributação e de desvinculação, bem como forte utilização dos instrumentos discricionários à disposição do Poder Executivo para controlar o processo orçamentário, principalmente através do contingenciamento de despesas orçamentárias no curto prazo e repressão de investimentos. Torna-se prática corriqueira o contingenciamento de despesas ligadas a tributos vinculados e as receitas da seguridade social passam a ser fundamentais, via desvinculação, para a geração de recursos livres no orçamento. O abuso desses instrumentos de repressão de despesas cria um ciclo vicioso com a demanda por mais vinculações de receita e mais despesas de execução obrigatória, criando uma tendência a uma maior rigidez orçamentária.

A partir do choque fiscal provocado pela nova Carta, processou-se um “*hardwiring game*”, em que o Executivo atua para reverter a situação fiscal desfavorável, na busca da estabilidade, mas as resistências políticas impedem soluções definitivas. Em contrapartida, o Congresso aquiesce com a elevação de tributos, especialmente as contribuições sociais direcionadas às áreas que contam com maior suporte da opinião pública, e com instrumentos temporários de alívio orçamentário e de obtenção de receitas. A rigidez de despesas estabelecida na Constituição se aprofunda e é mantida à custa de um sistema tributário cada vez mais ineficiente. Na dinâmica do processo, o Poder Executivo isola as áreas sociais, protegidas por recursos vinculados ou disposições legais que tornam impositivos os dispêndios, e faz o jogo de barganha política, tirando proveito de seu poder orçamentário discricionário, com os setores não protegidos.

A combinação de características de um sistema orçamentário excessivamente rígido com sua natureza autorizativa mantém um equilíbrio delicado de poder, mas realça os aspectos negativos de cada uma delas. A perda de controle sobre as despesas de execução obrigatória, que representam mais de 90% do orçamento, inibe as ferramentas de controle fiscal à disposição do Poder Executivo que, em contrapartida, tem que lançar mão de artifícios de sobretaxação e contingenciamento de despesas, trazendo ineficiência ao sistema tributário e sérias implicações sobre a qualidade do gasto público. Um maior realismo orçamentário, induzido por um orçamento impositivo, deve vir acompanhado de maior desvinculação de receitas e instrumentos de controle de despesas não discricionárias, como “regra de consistência” para a manutenção do equilíbrio entre poderes.

CAPÍTULO 6 – O CASO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS*

6.1 – Introdução

Como foi discutido no capítulo anterior, após o choque cambial de 1999, a necessidade de comprometimento com metas rigorosas de superávits primários exigiu a elevação de arrecadação tanto pela criação de novas contribuições, como pelo aumento de alíquotas de contribuições já existentes, a prorrogação de instrumentos temporários de tributação e de desvinculação e uma forte utilização dos instrumentos discricionários à disposição do Poder Executivo para controlar o processo orçamentário, principalmente através do contingenciamento de despesas orçamentárias no curto prazo e da repressão de investimentos.

A partir desse período, tornou-se prática corriqueira o contingenciamento de despesas ligadas a tributos vinculados. A criação da CIDE-Combustíveis, em 2001, instituiu um mecanismo que permitiu a exploração pela União de uma base tributária bastante produtiva do ponto de vista da arrecadação e, ao mesmo tempo, passível de uma ação discricionária na direção de sua utilização como instrumento de elevação de receitas para os objetivos fiscais prioritários do governo, sem representar um efetivo aumento de gastos para os setores beneficiados pela vinculação.

No que se segue, serão discutidas as circunstâncias políticas da criação da CIDE e sua posterior utilização como instrumento de geração de recursos livres para a União, mediante a exploração de práticas e mecanismos orçamentários engenhosos, de diferentes naturezas: i) a desvinculação de receitas através da DRU; ii) a prática de contingenciamento de despesas a ela vinculadas para geração de superávit primário; iii) o desvio de finalidade daqueles legalmente estabelecidos através de uma interpretação mais abrangente por parte do Poder Executivo desses requisitos legais para aplicação de recursos.

* Esse capítulo contou com a colaboração inestimável de Karlo Érico Galvão Dantas, que forneceu os dados do SIAFI e emprestou seu conhecimento orçamentário e capacidade de interpretação, sem o que esta elaboração seria impossível.

6.2 – Circunstâncias Políticas da Criação da CIDE

A Constituição de 1988 prevê, no seu art. 149¹⁷⁵, a instituição por parte da União de contribuições de intervenção no domínio econômico, como instrumento de intervenção do Estado nas relações econômicas. A real dimensão dessa capacidade de intervenção, bem como sua finalidade, é objeto de controvérsia jurídica, mas há uma compreensão de que sua principal finalidade seja a de regular as atividades econômicas em prol dos objetivos constitucionais manifestados na Constituição Federal de uma forma um tanto genérica no seu artigo 3º, que define os objetivos fundamentais da República e no seu artigo 170, que define os princípios da ordem econômica¹⁷⁶.

Nesse sentido, a Constituição não limita o exercício da função regulatória pelo Estado à adoção de medidas de caráter positivo. Uma intervenção estatal pode apontar para a consecução de objetivos que espelhem os princípios da ordem econômica, seja através de uma ação restritiva, seja através de uma ação positiva. A adoção, pelo Estado, de políticas econômicas e medidas administrativas ou legislativas no âmbito econômico deveria, então, levar em conta os fundamentos e os princípios norteadores da ordem econômica, explicitados no art. 170.

As contribuições utilizadas no contexto de uma intervenção do Estado sobre o domínio econômico suscitam dúvidas sobre o seu papel. De fato, pode-se vê-las como um instrumento para a captação de recursos que financiarão a intervenção empreendida pela União ou, mediante sua própria incidência e imposição aos agentes econômicos,

¹⁷⁵ “Art. 149 Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”

¹⁷⁶ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”
Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

como uma forma pura de intervenção. A rigor, o exercício da competência impositiva do artigo 149 diferencia-se das demais presentes no subsistema constitucional tributário exatamente por se submeter também a um critério de validação finalístico. A União institui contribuições interventivas para que uma determinada finalidade seja atingida, ou seja, para o constituinte, estes são instrumentos de atuação da União na respectiva área¹⁷⁷.

Ante a grande abrangência de conceitos representada nos princípios da ordem econômica e da margem de interpretação dos possíveis critérios de validação finalística, este instrumento de intervenção apresenta grande flexibilidade de utilização por parte da União. Não obstante, sua aceitação se subordina a um juízo de conveniência legislativa associado à política econômica adotada pelo Estado, fatores estes que são determinantes na escolha do meio mais eficaz para o alcance das finalidades que impulsionam esta intervenção. Por essa razão, apesar de sua previsão constitucional, as contribuições de intervenção no domínio econômico não foram instrumentos largamente utilizados no período pós-constitucional.

As circunstâncias impostas pelo desenrolar da crise cambial de 1999¹⁷⁸, que promoveram o compromisso da obtenção recorrente de superávits primários, também influenciaram a utilização de novos instrumentos de aumento de arrecadação, ainda que de forma não explícita. Tal foi o caso do envio pelo Poder Executivo a Congresso Nacional da Mensagem nº 1.093/2000, apresentando a Proposta de Emenda à Constituição nº 277/2000, que incluía parágrafos nos artigos 149 e 177 da Constituição Federal, de forma a permitir a instituição da CIDE-Combustíveis.

Na Exposição de Motivos anexa à proposta, o Ministro da Fazenda, argumentava que a aprovação da PEC era necessária para evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, tendo em vista a proximidade da liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, com vistas a garantir a neutralidade tributária. Enfim, a justificativa para a “intervenção no domínio econômico” pretendida com a criação da contribuição era o de regular o

¹⁷⁷ A rigor, se este tipo de contribuição não for instituído com vistas a uma efetiva intervenção do Estado na economia, em acordo com os objetivos traçados na Constituição, e sim com intuítos meramente arrecadatórios, será inconstitucional.

¹⁷⁸ Vide Capítulo 5

mercado de importação e comercialização de petróleo e derivados, gás natural e derivados e álcool combustível e não o de promover um aumento de arrecadação.

Com efeito, em 11 de dezembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 33, disciplinando a nova contribuição e estabelecendo a vinculação da destinação dos recursos por ela arrecadados. A entrada em vigor da EC nº 33/01, estabeleceu as seguintes alterações:

- i) modificou o § 3º do art. 155 da CF, que dispunha que nenhum outro *tributo* (à exceção do ICMS, do Imposto sobre Importação e do Imposto sobre Exportação) poderia incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do país, através da supressão da palavra *tributo* e a inserção da expressão *imposto*. Nesse sentido, permitiu que o Estado pudesse fazer incidir contribuições especiais, dentre elas as de intervenção no domínio econômico, sobre as operações de combustíveis e derivados;
- ii) introduziu §4º ao art. 177 da Carta, estabelecendo diretrizes acerca da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis e seus derivados, definindo suas finalidades, bem como permitindo a possibilidade de alteração de alíquotas pelo Poder Executivo sem a observância do princípio da anterioridade, com a seguinte redação:

“ Art. 177. Constituem monopólio da União:

(...)

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;

II - os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.”

Com fundamento nesse artigo, a Lei nº 10.336, de 19/12/2001, instituiu a contribuição e elegeu como aspecto material de incidência da CIDE (artigo 3º) a

realização de operações, pelos contribuintes referidos no artigo 2º (produtor, formulador e importador, pessoa física ou jurídica), de importação e de comercialização no mercado interno de gasolinas e suas correntes; diesel e suas correntes; querosene de aviação e outros querosenes; óleos combustíveis (*fuel-oil*); gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta; e álcool etílico combustível. Repetiu textualmente, ainda, a Constituição Federal, lançando no art. 1º, § 1º, incisos I, II e III, as finalidades pretendidas com sua incidência, tal como consta nas alíneas do texto constitucional acima.

Em relação ao conteúdo finalístico de contribuição interventiva, exigido constitucionalmente, o legislador da CIDE-Combustíveis previu as duas hipóteses possíveis de intervenção no domínio econômico para essa exação. De um lado, a finalidade da CIDE-Combustíveis é o próprio instrumento da intervenção, ou seja, a de reduzir o preço dos combustíveis (inciso I). De outro lado, a cobrança da CIDE-Combustíveis, com a finalidade de financiar projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e programas de infra-estrutura de transportes (incisos II e III) confere uma característica de parafiscalidade em sua instituição, no sentido de utilizá-la para custear encargos de determinadas atividades estatais.

A escolha das finalidades para as quais a CIDE seria vinculada foi feita com critério, tanto para evitar questionamentos quanto à sua adequação ao conceito de intervenção no domínio econômico, como para minimizar resistências políticas relacionadas aos seus méritos específicos. De fato, essas finalidades mostraram-se politicamente atraentes. Primeiramente, o setor de transportes é tido como importante para o desenvolvimento sócio-econômico do país, na medida em que pode viabilizar o escoamento da produção, facilitando a geração de renda e contribuindo para o desenvolvimento da economia. O estímulo ao setor pode ser enquadrado nos princípios inseridos no art. 3º da Constituição Federal, especialmente porque os preços dos combustíveis influem diretamente na promoção dessas atividades, o que justificaria a intervenção do Estado, em face, principalmente, da volatilidade dos preços dos combustíveis e da grande dependência do mercado em relação ao petróleo¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ressalte-se, ainda, que, desde a extinção dos Impostos Únicos, previstos na Constituição de 1967, que eram vinculados ao setor de infra-estrutura, há recorrentes tentativas pelos grupos de interesse ligados ao setor, de estabelecer um tributo vinculado que reduza a possibilidade de contingenciamento de verbas ligadas a investimentos públicos em infra-estrutura, garantindo recursos para obras públicas. Tal vinculação tinha grande aceitação entre os parlamentares.

Outra finalidade atribuída à CIDE-Combustíveis é a de financiamento de programas ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás. A poluição ambiental provocada pela utilização de combustíveis caracteriza uma externalidade negativa, justificando uma ação estatal para seu saneamento. De fato, a tributação de agentes poluidores, como forma de custear a diminuição da poluição e a reparação dos danos porventura ocasionados ao meio ambiente, atende aos objetivos constitucionais inseridos no art. 3º da Constituição Federal¹⁸⁰.

A aprovação da instituição da CIDE-combustíveis não se fez, no entanto, sem que os agentes políticos buscassem uma forma de interferir para que os objetivos estabelecidos pela legislação fossem cumpridos com rigor. De fato, o § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336/2001 determinou que, durante o ano de 2002, seria avaliada a efetiva utilização dos recursos da CIDE e, a partir de 2003, seriam regulamentados os critérios e diretrizes para a utilização dos recursos por lei específica editada para tal fim.

Atendendo a esse dispositivo, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados criou um grupo de trabalho para avaliar a arrecadação e o emprego da CIDE. Esse grupo de trabalho propôs um projeto de lei para regulamentar a aplicação dos recursos dela advindos. As parcelas destinadas a programas de infra-estrutura de transportes seriam destinadas a um fundo cujo objetivo seria, justamente, financiar a recuperação, a modernização e a ampliação da infra-estrutura de transportes terrestre e aquaviária do país. O referido projeto transformou-se na Lei nº 10.636, sancionada em 30 de dezembro de 2002.

Nesta lei, além da preocupação em definir com mais precisão os objetivos ligados à aplicação dos recursos gerados pela CIDE¹⁸¹, o legislador procurou estabelecer uma série de dispositivos que discorrem sobre critérios e diretrizes para essa aplicação. De maneira geral, o legislador pretendeu reduzir a discricionariedade do Poder Executivo através tanto do estabelecimento de percentuais de vinculação de recursos

¹⁸⁰ Os objetivos ambientais claramente encontraram apoio e facilitaram, do ponto de vista político, a aprovação da contribuição. Nesse sentido, caracterizam a já citada prática de atrelar “bons” objetivos a novos impostos, como forma de atenuar resistências políticas.

¹⁸¹ No art. 6º, esses objetivos são definidos como “...a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação”

para finalidades específicas, como da determinação de procedimentos subordinados a autorização legislativa posterior. No entanto, o então Presidente da República, com o assentimento da Equipe de Transição para o novo mandato presidencial, vetou um grande número desses dispositivos¹⁸². Esses vetos tiraram, em boa parte, a pretendida eficácia da lei, em especial aquele veto ao dispositivo que dispunha a transferência, para o Fundo Nacional de Transportes – FNIT¹⁸³, dos recursos da CIDE. Vale mencionar também o veto a um dispositivo que direcionava recursos da CIDE para Estados e Municípios e outro que impedia que esses recursos fossem contingenciados.

Posteriormente, já em 2003, alterações na CIDE-Combustíveis foram utilizadas como “moeda de troca” para a aprovação da mini-reforma tributária, objeto da Emenda Constitucional nº 42, focada na prorrogação da CPMF, que determinou que 25% da arrecadação da referida contribuição fosse transferida aos Estados e ao Distrito Federal, matéria que já havia sido objeto de veto à Lei 10.636/2002. Deste montante, 25% seriam repassados aos seus municípios. Esses repasses foram, posteriormente, regulamentados pela Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004. Em seguida, o percentual a ser repassado para os Estados foi aumentado para 29% com a promulgação da Emenda Constitucional nº 44/2004, de 30 de junho de 2004.

A criação da CIDE-combustíveis é um exemplo bastante característico do processo mais recente de vinculação de tributos de grande potencial arrecadatório, facilitado, em certa medida, pela aceitação política da destinação que lhes é estabelecida. De fato, a base tributária relacionada à importação e comercialização de combustíveis em geral, restrita ao ICMS por força das disposições da Carta de 1988, mostrou-se altamente produtiva do ponto de vista arrecadatório, tanto pela facilidade de fiscalização, dada a concentração do refino e distribuição, como pela relativa inelasticidade do consumo. A utilização de um instrumento tributário especial, como a contribuição de intervenção no domínio econômico, condicionada a uma validação de finalidade e ao cumprimento de princípios constitucionais, não foi, por si só, justificativa aceitável para extensão dessa base à União. A definição das vinculações a áreas de interesse partilhadas pelo Congresso Nacional, no entanto, facilitou esta concessão.

¹⁸² No total foram cinco artigos completos vetados, além de dispositivos específicos dos demais.

¹⁸³ Esse veto, em particular, retira inteiramente o aspecto de “princípio-benefício” que em geral está associado aos impostos vinculados a investimentos em infra-estrutura. Vide Capítulo 2.

Ademais, ainda que a regulamentação de critérios e diretrizes de aplicação dos recursos tivesse ficado ao encargo do Congresso Nacional, por disposição da lei de criação da CIDE, o Poder Executivo, utilizando o poder de veto presidencial, logrou manter um razoável grau de discricão nessas aplicações o que, como se verá a seguir, lhe permitiu flexibilizar a gestão dos recursos orçamentários por parte da União, em razão, principalmente, da desvinculação de seus recursos, por força da DRU, do desvio da finalidade legal em sua aplicação e da “liberação” dos recursos que originalmente financiavam os gastos para outras finalidades. Ao longo do processo, no entanto, reações políticas forçaram uma maior concessão do controle de recursos da CIDE por parte da União, refletida na partilha de recursos com Estados e Municípios, efetivada por alterações constitucionais posteriores.

6.3 - Arrecadação e Execução Orçamentária da CIDE-Combustíveis

6.3.1 – Arrecadação e Desvinculação

O potencial de arrecadação dessa contribuição mostrou-se atrativo desde sua instituição, como mostra a tabela 6.1, abaixo. Note-se a relativa estabilidade de arrecadação desde 2002. A partir de 2003, por força, da DRU, 20% dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis passam a ser desvinculados para livre alocação¹⁸⁴, o que significa um valor anual entre 1,5 e 1,6 bilhão de reais anuais no período. Note-se, ainda, que a CIDE, além da função arrecadatória, possui a função de regular o preço do petróleo importado. Em função da prerrogativa legal de alteração de alíquotas específicas, o Poder Executivo ganha grande poder de flexibilidade para controlar os dois objetivos, o que pode explicar, em parte, a relativa estabilidade de arrecadação, mesmo em face da recente disparada dos preços internacionais de petróleo.

¹⁸⁴ EC nº 42/2003.

Tabela 6.1 – Arrecadação CIDE-COMBUSTÍVEIS
R\$ bilhão

ANO	Valores Nominais
2002	7,25
2003	7,50
2004	7,67
2005	7,68
2006	7,82
2007	7,94

Fonte: Receita Federal do Brasil

6.3.2 – Execução Orçamentária da CIDE

Os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis são alocados nas Leis Orçamentárias Anuais. A execução orçamentária, ligada à liquidação, e a execução financeira, ligada aos pagamentos efetivos dessa fonte (Fonte 11), vêm apresentando sistematicamente valores inferiores aos autorizados, conforme a tabela 6.2 abaixo:

Tabela 6.2 – Execução CIDE-Combustíveis (Fonte 11)

R\$ milhão

ANO	Arrecadação Fonte: SRF	LOA (Inicial)	LOA (Final) (A)	Empenhado (B)	% Empenhado (B/A)*100	Liquidado (C)	% Liquidado (C/A)*100	Pago (D)	% Pago (D/A)*100	RP Pago
2002	7.241,00	7.250,00	7.478,72	5.642,84	75,45	5.642,84	75,45	3.356,44	44,88	-
2003	7.496,00	10.775,50	10.308,99	3.982,70	38,63	3.981,70	38,62	3.030,92	29,40	1.065,80
2004	7.669,00	5.601,22	6.636,69	2.598,86	39,16	2.598,86	39,16	1.785,71	26,91	1.125,87
2005	7.680,00	6.663,67	9.950,98	7.773,44	78,12	7.773,44	78,12	3.855,89	38,75	693,30
2006	7.817,00	6.183,44	8.376,32	7.041,66	84,07	7.041,66	84,07	3.529,59	42,14	3.070,87
2007	7.938,00	6.607,14	13.830,74	12.327,90	89,13	12.327,90	89,13	5.483,16	39,64	3.026,97
TOTAL	45.841,00	43.080,97	56.582,44	39.367,41	69,58	39.366,40	69,57	21.041,71	37,19	8.982,81

(Valores Nominais)

Fonte: Receita Federal do Brasil; SIAFI.

Na tabela acima, a diferença entre os valores iniciais autorizados na aprovação das respectivas leis orçamentárias anuais e os valores autorizados ao final do exercício refere-se à abertura de créditos adicionais decorrentes de superávits financeiros da CIDE-Combustíveis apurados em exercícios anteriores. As diferenças entre os valores liquidados e os valores pagos foram inscritas em Restos a Pagar, que, ao longo dos exercícios subsequentes, foram pagos ou cancelados. O pagamento dos Restos a Pagar

consta da última coluna da tabela. Note-se, também, que os valores efetivamente arrecadados foram, em todos os anos, superiores aos valores pagos, gerando sucessivos superávits primários (que é apurado pelo conceito de caixa) para o Governo Federal com recursos da CIDE-Combustíveis.

A evidência da execução orçamentária da CIDE-Combustíveis demonstra que, além da desvinculação de recursos proporcionada pela DRU, que gera recursos livres para realocação por parte da União, um expediente sistematicamente utilizado no esforço para atingir as metas de superávit primário é a não efetivação integral dos pagamentos autorizados no exercício. Essa diferença, lançada em Restos a Pagar, pode ser paga ou cancelada no exercício seguinte, sem afetar o superávit primário do exercício, que é contabilizado no conceito de caixa.

Percebe-se, ainda, que recursos da CIDE arrecadados em exercícios anteriores (fonte 311) foram sistematicamente utilizados para abertura de crédito nos anos subsequentes. A tabela 6.3 a seguir mostra a evolução da dotação autorizada com recursos da CIDE na lei orçamentária anual de 2004, em decorrência da abertura de créditos adicionais. Tal situação se confirma em todos os anos de vigência da CIDE.

Tabela 6.3 – Evolução da Dotação Autorizada – 2004 (Fonte 11)

R\$ milhão

ÓRGÃO	FONTE		DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO SUPLEMENTAR	DOTAÇÃO ESPECIAL	DOTAÇÃO EXTRAORDINÁRIA	DOTAÇÃO CANCELADA/ REMANEJADA	DOTAÇÃO AUTORIZADA
MINISTERIO DA FAZENDA	111	CIDE	539,42	0,00	0,00	0,00	0,00	539,42
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	111	CIDE	100,00	0,00	0,00	0,00	-8,37	91,63
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	111	CIDE	4.638,29	0,00	0,00	57,28	-58,91	4.636,65
	311	CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	383,68	34,45	197,24	394,72	1.010,10
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	111	CIDE	6,92	0,00	0,00	0,00	0,00	6,92
MINISTERIO DAS CIDADES	111	CIDE	316,59	0,00	1,70	0,00	-1,46	316,83
	311	CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	24,02	0,00	0,00	11,11	35,13
TOTAL			5.601,22	407,70	36,15	254,52	337,10	6.636,69

Fonte: SIAFI

Tal procedimento denota que, ao utilizar como crédito adicional recursos arrecadados em exercícios anteriores, pode-se alegar que as finalidades previstas constitucionalmente não estão sendo violadas, uma vez que se pode efetivar os pagamentos nas áreas previstas no exercício seguinte. Entretanto, se tal procedimento se repete ano a ano, obtém-se recorrentemente um superávit sem que necessariamente se esteja transgredindo as normas constitucionais.

Naturalmente, tal interpretação não é pacífica. Questionamentos sobre o contingenciamento de recursos oriundos de contribuições vinculadas têm sido realizados por órgãos de auditoria, como o TCU, e interpretados como desvio de função¹⁸⁵. A rigor, há uma flexibilidade de interpretação decorrente da norma que estabelece que os recursos legalmente vinculados a finalidades específicas serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso¹⁸⁶. Isso permite que se possa utilizar recursos vinculados a despesas não efetivamente pagas em um exercício, como fonte de pagamento das mesmas despesas no exercício seguinte. Mais ainda, se os recursos não forem “constitucionalmente” vinculados, uma interpretação flexível por parte do Poder Executivo tem permitido até que, através de uma Medida Provisória, dê-se destino distinto ao superávit financeiro obtido, como a amortização de dívida pública, por exemplo, sob a justificativa de que a MP, por ser uma lei ordinária, pode alterar a vinculação legal da mesma hierarquia, não havendo, portanto, desrespeito à norma complementar da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸⁷.

Esta interpretação do Poder Executivo em relação à alocação de recursos da CIDE, no que tange ao exercício financeiro, está traduzida no seguinte entendimento da Secretaria de Orçamento Federal – SOF:

“Sobre o assunto, cabe inicialmente destacar que os valores da CIDE programados e não executados, bem como aqueles não programados desde 2002, constam dos superávits financeiros dos respectivos exercícios e têm mantido a sua aplicação vinculada ao estabelecido em lei, ainda que em exercício diverso ao seu ingresso, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Além disso, a despeito de não restarem dúvidas quanto à vinculação dos recursos da CIDE, cabe destacar que os dispositivos constitucionais e legais que dispõem sobre a contribuição não estabelecem o horizonte temporal de aplicação desses recursos, ou seja, não torna mandatária a execução das despesas por ela financiadas.”

Um outro expediente, este sim passível de questionamentos mais incisivos, decorre da efetivação de pagamentos em despesas que são “extensivamente” interpretadas como parte da destinação da CIDE, mas que estariam em desacordo com o que pretendia o legislador. Tal questionamento envolve um juízo sobre o desvio de função da contribuição em relação aos fins legalmente previstos.

¹⁸⁵ Ver Capítulo 5

¹⁸⁶ Parágrafo Único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000)

¹⁸⁷ No caso da CIDE, como há clara definição constitucional para a destinação dos recursos, tal interpretação não tem sido utilizada.

6.4 – Desvio de Finalidade da CIDE-Combustíveis

6.4.1 – Controvérsia sobre o Desvio de Função da CIDE

Há evidência de que recursos da CIDE-Combustíveis têm sido seguidamente utilizados para gastos administrativos, não-finalísticos, para os quais seus recursos supostamente não estão vinculados. Essa interpretação tem sido objeto de discussão judicial pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e de acórdãos do TCU.

Com efeito, a Confederação Nacional dos Transportes – CNT impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 2925, de 14 de julho de 2003) questionando a constitucionalidade da utilização dos recursos da CIDE “*com o objetivo de atender ou reforçar dotações outras que não aquelas vinculadas*”. No julgamento preliminar, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido da CNT, ou seja, cabe o questionamento de inconstitucionalidade requerido.

Além disso, em 2 de outubro de 2007, o Procurador-Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 3970), com pedido de medida liminar, para “*impedir*” que os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis fossem utilizados fora das hipóteses traçadas no art. 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição Federal, “*em especial para o custeio de despesas correntes da Administração e para a geração de superávit financeiro-orçamentário*”.

A argumentação que sustenta essa tese baseia-se na alegação de que, nos exercícios de 2002 e 2003, o Poder Executivo utilizou-se de uma “*interpretação extensiva*” da legislação para promover a destinação dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis. Segundo autor da ação, o Ministério do Meio Ambiente, no ano de 2002, utilizou-se dos recursos provenientes da CIDE não apenas para o financiamento de projetos ambientais relativos à indústria do petróleo e do gás, como também para custear suas despesas de cunho administrativo. Similarmente, o Ministério dos Transportes, realizando uma interpretação ainda mais abrangente, tendo em vista as suas atividades, adotou o entendimento de que todas as suas despesas, independentemente da natureza, pudessem ser financiadas com os recursos provenientes da CIDE-Combustíveis. Já em 2003, no âmbito do Ministério das Cidades, aplicou-se a mesma abrangência interpretativa do Ministério dos Transportes.

De outra parte, em 2003, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou uma auditoria operacional nas rodovias federais, ocasião na qual constatou irregularidades na aplicação dos recursos provenientes da CIDE-Combustíveis, bem como a deficiência dos serviços prestados por ausência de investimentos no setor de infra-estrutura de transportes (Acórdão nº 938/2003).

O Poder Executivo, em resposta¹⁸⁸ ao pedido de informações conjuntas, formulado pelo TCU ao Ministério dos Transportes, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sustentou que, na elaboração das propostas orçamentárias de 2002 e 2003, os critérios dispostos na Lei nº 10.636, de 2002, ainda não eram conhecidos, permanecendo o entendimento, pela Lei nº 10.336/2001, de que o produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis poderia ser utilizado de modo irrestrito. Já para a proposta orçamentária de 2004, teria se buscado um entendimento mais alinhado com a nova lei e com as determinações do acórdão do TCU.

Com efeito, o Poder Executivo, nas elaborações posteriores das leis orçamentárias, buscou adequar a aplicação dos recursos oriundos da arrecadação da CIDE a este entendimento do TCU, razão pela qual tais recursos passaram a ser destinados aos órgãos que atuam, de alguma maneira, na infra-estrutura de transportes.

Em 2005, o TCU fez uma série de recomendações¹⁸⁹ à Secretaria de Orçamento Federal – SOF no sentido de determinar àquele órgão, quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, que este se abstenha de destinar estes recursos para despesas de administração, enquanto não existir norma legal que estabeleça explicitamente a possibilidade de alocação de recursos da CIDE-Combustíveis a ações sem relação direta com os programas finalísticos de transportes e meio-ambiente.

A SOF, por seu turno, respondeu¹⁹⁰ não ser possível o atendimento à recomendação do TCU no que tange ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006, uma vez que este foi encaminhado ao Congresso Nacional no dia 31 de agosto de 2005, data anterior, portanto, ao Acórdão nº 1.857, ficando este atendimento acordado para a elaboração dos projetos orçamentários seguintes.

¹⁸⁸ Nota Técnica nº 070/SOF-MP/STN-MF/SPO-MT

¹⁸⁹ Acórdão nº 1857/2005

¹⁹⁰ Nota Técnica nº 008/CEINF/SOF/MP, de 24 de maio de 2006

Na prática, a legislação vigente, ao estabelecer os objetivos a serem buscados com a aplicação dos recursos provenientes da CIDE, fez uso de conceitos abrangentes, o que serviu de base para que a Administração promovesse ampla interpretação dos critérios de alocação destes recursos. Mais ainda, a Advocacia Geral da União - AGU¹⁹¹ defende essa interpretação extensiva da norma, a bem do interesse público, alegando que o desvio de finalidade somente pode ser constatado em situações “*evidenciadoras de inequívoca tredestinação da atividade administrativa contrária ao interesse público, em claro desvirtuamento de preceitos legais*”.

Em suma, o ponto crucial do litígio judicial em curso é, portanto, se a leitura sistemática do art. 177, § 4º, II, a, b e c da Constituição Federal permite a conclusão de que a interpretação ofertada pelo Poder Executivo às Leis n^{os} 10.336/2001 e 10.636/2002 violam este comando constitucional. A decisão definitiva que emanar do Supremo Tribunal Federal disciplinará a aplicação desses recursos nos exercícios posteriores à sua publicação.

Do ponto de vista de economia política, no entanto, importa compreender a dinâmica induzida por estas distintas interpretações que se dá à legislação. Desde o momento em que o Poder Executivo apresentou a proposta de emenda constitucional para a instituição da contribuição, o próprio instrumento legislativo adotado - a contribuição de intervenção no domínio econômico - trazia implicitamente o duplo objetivo de exploração pela União de uma base tributária de alta produtividade arrecadatória com a necessária flexibilidade a ser concedida para tornar efetivo o instrumento de intervenção no sistema de preços do mercado de combustíveis, para cumprir as finalidades para as quais se propunha.

Tal flexibilidade se refletiu na ampla generalidade relacionada aos objetivos estabelecidos pela legislação para a aplicação dos recursos gerados pela CIDE. A interpretação “extensiva” do Poder Executivo supra-referida, disponível em um primeiro momento, teve claramente o objetivo da aplicação “conveniente” dos recursos vinculados, no contexto das prioridades orçamentárias impostas pela restrição fiscal e pelo objetivo de manutenção da estabilidade econômica, que norteou o comportamento fiscal do período¹⁹².

¹⁹¹ AGU/RA-3-7

¹⁹² Ver capítulo 5

De outra parte, a intervenção dos grupos potencialmente beneficiários das vinculações da CIDE na defesa dos seus interesses, provocando a manifestação do Poder Judiciário e induzindo a interferência do Poder Legislativo, seja pelo debate político, seja pela manifestação do seu órgão de controle externo, provocou reações no comportamento do Poder Executivo, em um “processo adaptativo” de sua interpretação inicial, que, aos poucos, vem-se conformando a uma aplicação mais focada nos objetivos tidos como “finalísticos” associados à contribuição. Ainda assim, a interpretação do que caracteriza um desvio de função estará sempre associada a alguma subjetividade sobre o que de fato integra ou não os grupos genéricos de despesa previstos pela legislação.

Nesse sentido, a amplitude de objetivos genéricos a serem cumpridos pelas vinculações da CIDE, associada ao grau de flexibilidade que a própria legislação concedeu ao Poder Executivo¹⁹³, permite, ainda que haja interferência do Poder Judiciário, razoável grau de discricionariedade na aplicação dos recursos dessa contribuição. Ademais, mesmo desconsiderando os efeitos de desvinculação de receitas, ou as interpretações extensivas sobre a destinação dos recursos, a aplicação ainda está sujeita à não-efetividade da vinculação, ou seja, garante-se a aplicação dos recursos vinculados, mas não se garante a elevação efetiva de gastos nos setores beneficiários da vinculação¹⁹⁴.

6.4.2 – Evidência dos Desvios de Finalidade da CIDE

Para evidenciar a evolução da aplicação de recursos da CIDE apresentamos a execução orçamentária e financeira para três anos, escolhidos por caracterizarem situações político-institucionais distintas do funcionamento da contribuição. Primeiro, o ano de 2002, primeiro ano de vigência da contribuição. Depois, o ano de 2004, ano a partir do qual já vigia a desvinculação da DRU e a partilha da contribuição com Estados e Municípios por força da EC 42/2003. Finalmente, o ano de 2007, a partir do qual as decisões jurídicas e do TCU a respeito da CIDE passaram a influenciar a elaboração da proposta orçamentária.

¹⁹³ Preservada, em grande medida, pelos vetos à Lei 10.636/2002.

¹⁹⁴ Esse efeito é mais evidente ainda diante da não evidência de proporção fixa para cada um dos três objetivos a serem cumpridos, sendo a decisão de alocação uma decisão tipicamente orçamentária.

Além disso, a execução orçamentária e financeira é apresentada a partir de dois critérios de classificação distintos: i) por órgão; ii) por Grupo de Natureza de Despesa¹⁹⁵.

Tabela 6.4 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2002 (Fonte 11)

R\$ mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa	Valores Pagos
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,00	1.280,00	1.280,00	1.280,00
MINISTERIO DA FAZENDA	1.482.869,61	715.675,07	715.675,07	115.374,00
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	618,25	618,25	392,50
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,00	650.531,80	650.531,80	650.531,80
MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSIST. SOCIAL	0,00	29.057,20	29.057,20	29.057,20
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,00	341,15	341,15	341,15
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	5.738.942,42	4.181.115,53	4.181.115,53	2.520.910,55
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	256.905,00	49.200,19	49.200,19	23.527,47
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	15.025,43	15.025,43	15.025,00
TOTAL	7.478.717,03	5.642.844,63	5.642.844,63	3.356.439,68

Para evidenciar a existência de despesas relacionadas às finalidades previstas para a CIDE em vários órgãos, faz-se, para o ano de 2002, uma descrição simplificada de algumas despesas, a partir de dados do SIAFI, para cada um desses órgãos.

Alguns órgãos associados à execução orçamentária e financeira da CIDE não parecem, a princípio, ter qualquer relação com as finalidades a ela vinculadas. Com efeito, neste ano de 2002 as despesas realizadas no Ministério da Ciência e Tecnologia referem-se a recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente, para pagamentos de auxílios a pessoas físicas relativos a projetos de cunho ambiental pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. No Ministério da Educação, por seu turno, houve a descentralização de créditos orçamentários provenientes, principalmente, do Ministério do Meio Ambiente, associados, por exemplo, à compra de equipamentos para Universidades e Escolas Técnicas em convênio com o Ministério. No Ministério da Fazenda, foi paga apenas a despesa de R\$ 115 milhões, referente a financiamento de estocagem de álcool. Da dotação restante, R\$

¹⁹⁵ Na convenção orçamentária, Grupo de Natureza de Despesa – GND é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, agrupados de maneira geral como: 1. Pessoal e encargos Sociais; 2. Juros e Encargos da Dívida; 3. Outras Despesas Correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras; 6. Amortização da Dívida; 9. Reserva de Contingência.

700 milhões foram alocados no GND 3 – Outras Despesas Correntes – e não foram empenhados; R\$ 163 milhões foram empenhados em favor do GND 2 – Juros e Encargos da Dívida – e R\$ 437 milhões no GND 6 – Amortização/Refinanciamento da Dívida. No entanto, ambos os empenhos foram inscritos em Restos a Pagar e cancelados no exercício seguinte.

No Ministério de Minas e Energia, os recursos despendidos se referem a concessão do benefício do Auxílio-Gás a famílias de baixa renda, com o intuito de subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo com recursos descentralizados do Ministério da Fazenda.

No âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, os recursos executados, embora na ação orçamentária denominada “Pagamento de Subsídios a Preços ou Transporte de Álcool Combustível, Gás Natural e seus Derivados do Petróleo”, foram pagos à Caixa Econômica Federal, a título de prestação de serviços para organização e manutenção do cadastro único do Número de Identificação Social – NIS.

No Ministério das Relações Exteriores, os recursos foram executados pelo Escritório Financeiro em Nova Iorque, no âmbito do programa “0499 – Parques do Brasil”, especificadamente na ação “1956 - Ampliação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, com recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente.

No Ministério dos Transportes, houve o pagamento de aproximadamente R\$ 268 milhões referentes a Pessoal e Encargos Sociais com recursos da CIDE-Combustíveis. No que se refere ao GND 3 – Outras Despesas Correntes – houve a execução de R\$ 34,7 milhões na ação “Manutenção de Serviços Administrativos”, R\$ 13 milhões na ação “Manutenção e Conservação de Bens Imóveis”, R\$ 15,3 milhões em “Ações de Informática”, R\$ 3,1 milhões na ação “Comunicação de Governo”, R\$ 27,7 milhões em “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores”, R\$ 1,4 milhões na “Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores”, R\$ 2,9 milhões para “Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados”, R\$ 13,1 milhões em “Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados”, R\$ 27,2 milhões para “Cumprimento de Sentenças Judiciais”. Ademais, foram transferidos, a título de indenização, R\$ 1,2 bilhão para os Estados da Federação, em virtude da descentralização da malha rodoviária federal, por

força da Medida Provisória nº 82, de 2002, cujo projeto de lei de conversão (PLV nº 3/2003) foi vetado integralmente em 19 de maio de 2003, pelo presidente recém-eleito.

No Ministério do Meio Ambiente, foram pagos apenas 16% da dotação autorizada, mesmo levando-se em conta os Restos a Pagar inscritos, cancelados ou pagos em 2003, sendo que, das despesas pagas, aproximadamente R\$ 5,5 milhões se referem ao programa “Apoio Administrativo”, de caráter eminentemente não-finalístico.

No Ministério da Defesa, os recursos foram executados na área de transportes e meio ambiente, com recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ –, integrante do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

A tabela 6.5 abaixo consolida os gastos com a CIDE-Combustíveis por Grupo de Natureza de Despesa.

Tabela 6.5 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2002 (Fonte 11)

R\$ mil

	Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa	Valores Pagos
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	313.372,77	302.077,74	302.077,74	267.752,92
2	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	163.379,71	163.379,71	163.379,71	0,00
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.074.451,66	2.790.480,27	2.790.480,27	2.183.276,26
4	INVESTIMENTOS	3.179.191,54	1.777.872,19	1.777.872,19	733.297,14
5	INVERSOES FINANCEIRAS	311.400,00	172.113,36	172.113,36	172.113,36
6	AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DIVIDA	436.921,36	436.921,36	436.921,36	0,00
	TOTAL	7.478.717,03	5.642.844,63	5.642.844,63	3.356.439,68

A tabela mostra que houve gastos com recursos da CIDE com pessoal e encargos sociais no Ministério dos Transportes. No que tange a despesas com juros, amortização e refinanciamento da dívida (GNDs 2 e 6), os recursos foram empenhados e inscritos em restos a pagar, mas foram cancelados em 2003.

Já a partir de 2004, os recursos da CIDE-Combustíveis foram compartilhados com Estados e Municípios, por força da Emenda Constitucional nº 42/2003. Adicionalmente a esta perda de receita para a União, ainda foram alocados R\$ 2,8 bilhões em Reserva de Contingência, que não foram executados. No entanto, não mais foram alocados recursos para pagamento de juros e encargos da dívida nem para

refinanciamento e amortização. A tabela 6.6 abaixo mostra a execução agregada por órgão.

Tabela 6.6 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2004 (Fonte 11)

R\$ mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa	Valores Pagos
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,00	1.723,84	1.723,84	1.593,84
MINISTERIO DA FAZENDA	539.418,75	506.098,11	506.098,11	506.098,11
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	381,47	381,47	367,88
MINISTERIO DA JUSTICA	0,00	1.306,00	1.306,00	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	91.634,77	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	5.646.755,13	1.704.891,89	1.704.891,89	949.352,37
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	6.918,64	4.403,73	4.403,73	2.957,88
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	55.806,85	55.806,85	55.806,85
MINISTERIO DAS CIDADES	351.958,12	324.246,47	324.246,47	269.537,17
TOTAL	6.636.685,41	2.598.858,36	2.598.858,36	1.785.714,10

No Ministério dos Transportes, a dotação autorizada foi de R\$ 5,6 bilhões, sendo que R\$ 2,8 bilhões foram alocados em Reserva de Contingência. Foram executados (liquidados) apenas R\$ 1,7 bilhões, sendo R\$ 106 milhões em Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 158 milhões em Outras Despesas Correntes, R\$ 1,3 bilhões em Investimentos e R\$ 97 milhões em Inversões Financeiras (participação da União no Capital de Companhias Docas de diversos Estados).

No Ministério da Fazenda, no grupo Outras Despesas Correntes (GND 3), foram pagos R\$ 39 milhões para equalização do Programa de Estocagem do Alcool e R\$ 466.816.502,47 como “Inversões Financeiras”, pela concessão de empréstimos ao Programa do Alcool.

No Ministério das Cidades, da despesa de aproximadamente R\$ 270 milhões que foram pagas, R\$ 156,3 milhões se refere a despesa de pessoal.

Foram transferidos, ainda, na ação Recursos para a Repartição da CIDE-Combustíveis, aproximadamente R\$ 1,5 bilhões para Estados e Municípios, por

determinação constitucional. Em 2004, essa despesa foi alocada na Fonte 104 – “Transferência CIDE-Combustíveis”.

No que tange aos gastos por Grupo de Natureza de Despesa, a tabela abaixo resume a execução orçamentária em 2004.

Tabela 6.7 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2004 (Fonte 11)

R\$ mil

	Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa	Valores Pagos
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	265.914,22	263.766,72	263.766,72	259.360,96
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	451.621,42	274.677,07	274.677,07	227.968,27
4	INVESTIMENTOS	2.463.303,57	1.496.753,06	1.496.753,06	734.723,37
5	INVERSOES FINANCEIRAS	640.845,00	563.661,50	563.661,50	563.661,50
9	RESERVA DE CONTINGENCIA	2.815.001,20	0,00	0,00	0,00
	TOTAL	6.636.685,41	2.598.858,36	2.598.858,36	1.785.714,10

A tabela mostra que, apesar de em 2004 ainda persistirem gastos com pessoal e encargos sociais e recursos da CIDE-Combustíveis alocados em Reserva de Contingência, a partir de 2004 não foram mais alocados recursos para pagamento de juros e encargos, nem tampouco para refinanciamento e amortização da dívida.

Finalmente, em 2007 houve uma intensificação dos gastos finalísticos. Percebe-se também que não mais houve execução de despesas com pessoal. A tabela 6.8 abaixo resume as despesas por cada órgão.

Tabela 6.8 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2007 (Fonte 11)

R\$ mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	Execução da Despesa	Valores Pagos
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	723.551,61	592.528,37	592.528,37	228.917,10
MINISTERIO DA FAZENDA	1.916.508,49	1.916.508,49	1.916.508,49	1.386.580,09
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	8.552,15	8.552,15	3.388,70
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	9.951.115,56	8.279.779,30	8.279.779,30	3.187.494,52
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	2.112,94	2.825,61	2.825,61	1.202,45
MINISTERIO DA DEFESA	565.110,00	985.047,83	985.047,83	661.116,47
MINISTERIO DAS CIDADES	672.341,98	542.653,72	542.653,72	14.456,04
TOTAL	13.830.740,58	12.327.895,46	12.327.895,46	5.483.155,37

Na Presidência da República, os recursos foram executados pela Secretaria Especial de Portos. Da despesa paga, aproximadamente 70% – R\$ 161,7 milhões – se referem a aumento do capital de Companhias Docas de diversos Estados da Federação.

No Ministério da Fazenda, a execução se refere aos recursos transferidos a Estados e Municípios, por determinação constitucional, no âmbito da ação “0999 – Recursos para a Repartição da CIDE-Combustíveis”, sendo que R\$ 1,93 bilhão foi transferido em 2007 e R\$ 530 milhões foi inscrito em Restos a Pagar.

No Ministério dos Transportes, em 2007, houve uma intensificação da execução da despesa. A dotação autorizada foi de R\$ 9,9 bilhões (sendo R\$ 6,1 bilhões abertos por meio de crédito adicional com recursos arrecadados em exercícios anteriores) e foram liquidados R\$ 8,3 bilhões, sendo R\$ 152 milhões referentes a Outras Despesas Correntes e R\$ 8,1 bilhões em Investimentos. Vale destacar que em 2007 não foram alocados recursos em Reserva de Contingência nem em Inversões Financeiras. Neste ano, no tocante ao GND 3, as despesas foram mais relacionadas com infra-estrutura de transportes. No que tange a Investimentos (GND 4), da despesa liquidada de R\$ 8,1 bilhões, apenas R\$ 3,1 bilhões foram pagos em 2007. A diferença – R\$ 5 bilhões – foi inscrita em Restos a Pagar, da qual, até abril de 2008, apenas R\$ 1 bilhão havia sido pago.

No Ministério da Defesa, a dotação autorizada de R\$ 565.110.000,00 foi integralmente destinada ao aumento do capital social da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero. Adicionalmente, foram transferidos recursos da

Secretaria Especial de Portos, da Presidência da República, e do DNIT para execução de programas na área de transportes.

No Ministério das Cidades, as despesas foram executadas na função orçamentária “Urbanismo”, sendo mais de 99% dos recursos em investimentos.

A tabela 6.9 abaixo resume a execução por Grupo de Natureza de Despesa.

Tabela 6.9 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2007 (Fonte 11)

R\$ mil

	Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	Despesa Realizada	Valores Pagos
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.150.632,62	2.106.624,04	2.106.624,04	1.481.488,43
4	INVESTIMENTOS	10.769.910,08	9.383.574,54	9.383.574,54	3.274.897,21
5	INVERSOES FINANCEIRAS	910.197,88	837.696,88	837.696,88	726.769,73
	TOTAL	13.830.740,58	12.327.895,46	12.327.895,46	5.483.155,37

Dos exemplos analisados ao longo dos anos, é possível constatar o nível de variedade de despesas que podem ser enquadradas como relacionadas às finalidades legais, mesmo que delas se exclua as despesas meramente administrativas. Isto se manifesta claramente em relação aos órgãos públicos e aos grupos de despesas.

Também é possível constatar que determinados grupos de despesa que caracterizam o desvio de função foram sendo menos utilizados ao longo dos anos, tais como o pagamento de juros e encargos da dívida, amortização e financiamento da dívida e pagamento de pessoal e encargos sociais.

Uso de Reserva de Contingência também se encerra a partir de 2004, em parte pelo reflexo dos questionamentos do TCU, em parte pelo alívio da situação fiscal, a partir de 2005.

Finalmente, além do direcionamento dos recursos a despesas com caráter mais finalístico, o grupo de despesas de investimentos (GND4) tem recebido a maior proporção de recursos da CIDE, ao longo dos anos.

A noção de “desvio de finalidade”, que depende de interpretações de certa forma ambíguas, pode ser tornada objetiva pela adoção do critério de exclusão de despesas

puramente administrativas dentre aqueles grupos de despesa mais representativos que não são previamente excluídos das finalidades legais da contribuição, isto é, os grupos “Outras Despesas Correntes” (GND3) e “Investimentos” (GND4). Uma estimativa dos “desvios” sob esse conceito é apresentada abaixo, levando-se em conta apenas os gastos em transportes, que representa o principal item financiado pela CIDE-Combustíveis.

Tabela 6.10 – Função Transportes – GND 3 - CIDE-Combustíveis

R\$ mil

Ano	Gastos Totais	Gastos Finalísticos	Diferença	% "Desvio"
2002	1.427.643,24	1.298.031,42	129.611,82	9,08
2003	383.119,85	88.352,86	294.767,00	76,94
2004	165.395,82	70.092,12	95.303,69	57,62
2005	261.050,32	126.077,54	134.972,78	51,70
2006	182.423,50	146.974,70	35.448,80	19,43
2007	188.584,19	151.806,06	36.778,13	19,50
TOTAL	2.608.216,92	1.881.334,71	726.882,22	27,87

Tabela 6.11 – Função Transportes – GND 4 - CIDE-Combustíveis

R\$ mil

Ano	Gastos Totais	Gastos Finalísticos	Diferença	% "Desvio"
2002	1.029.591,36	1.010.376,99	19.214,37	1,87
2003	1.115.918,87	1.031.894,18	84.024,69	7,53
2004	1.396.111,11	1.339.637,37	56.473,74	4,05
2005	4.702.175,55	4.413.926,20	288.249,34	6,13
2006	4.542.614,02	4.244.079,97	298.534,05	6,57
2007	8.841.243,98	8.126.339,32	714.904,66	8,09
TOTAL	21.627.654,88	20.166.254,03	1.461.400,85	6,76

As tabelas acima demonstram que o item “Outras Despesas Correntes” (GND3) tiveram “desvios” bem mais acentuados do que o item “Investimentos” (GND4) quando deles se expurgam despesas administrativas. Em particular, os desvios no GND3 são extremamente acentuados nos anos de 2003 a 2005, justamente os períodos em que surgiram os questionamentos quanto ao mau uso dos recursos da CIDE. Também é digna de nota a evolução dos valores gastos nos “Investimentos” do setor de transportes.

6.5 – Redirecionamento de Recursos

Uma característica comum a muitos tributos vinculados no Brasil, especialmente aqueles criados como nova fonte de receita federal, é que os setores beneficiados pelas vinculações não necessariamente apresentam aumento de gastos equivalente aos novos recursos arrecadados e a ele direcionados¹⁹⁶. Isto porque parte dos recursos livres, que originalmente os financiavam, são redirecionados total ou parcialmente para outros gastos, e são substituídos pelos recursos vinculados. Isso se deve à fungibilidade de fundos¹⁹⁷ públicos. Nesse caso, a decisão de vincular receitas a um determinado setor não é o fator determinante no aumento dos gastos, mas sim uma decisão de natureza orçamentária.

Para evidenciar tal situação no caso da CIDE-Combustíveis, pode-se fazer uma avaliação em relação a um dos itens de despesa para o qual ela é direcionada, o setor de transportes. Analisando-se a evolução dos gastos na função orçamentária “Transportes” de 1998 a 2007, e tomando-se os itens “Outras Despesas Correntes” e “Investimentos”, como base de comparação e destacando-se a parcela desses itens financiados pela Fonte 11 (CIDE-Combustíveis), tem-se os seguintes dados:

Tabela 6.12 – Evolução dos Gastos na Função Transportes

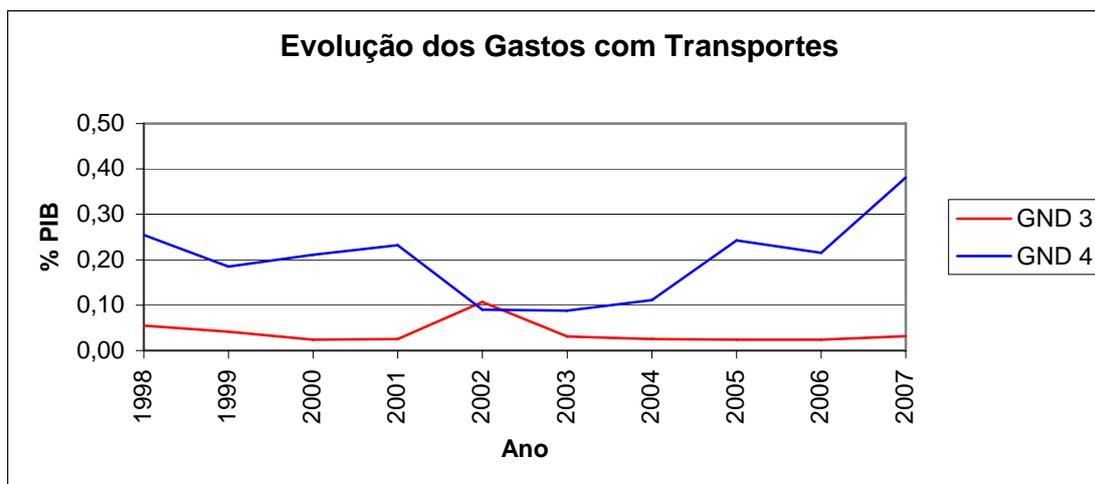
R\$ mil

Fonte: SIAFI, IBGE

	GND 3	Fonte 11	GND 4	Fonte 11	PIB	GND 3/PIB (%)	GND 4/PIB (%)
1998	538.715,23	-	2.495.536,04	-	9,79E+08	0,0550	0,2548
1999	441.468,38	-	1.967.644,41	-	1,07E+09	0,0415	0,1848
2000	279.204,07	-	2.490.023,90	-	1,18E+09	0,0237	0,2111
2001	332.804,27	-	3.022.400,42	-	1,30E+09	0,0256	0,2321
2002	1.576.414,78	1.427.643,24	1.328.521,57	1.029.591,36	1,48E+09	0,1067	0,0899
2003	531.367,67	383.119,85	1.497.539,16	1.115.918,87	1,70E+09	0,0313	0,0881
2004	492.940,93	165.395,82	2.152.951,96	1.396.111,11	1,94E+09	0,0254	0,1109
2005	511.926,27	261.050,32	5.204.689,94	4.702.175,55	2,15E+09	0,0238	0,2423
2006	562.400,20	182.423,50	4.992.965,01	4.542.614,02	2,32E+09	0,0242	0,2150
2007	803.647,64	188.584,19	9.760.613,67	8.841.243,98	2,56E+09	0,0314	0,3814

¹⁹⁶ Ver caso da CPMF no Capítulo 5

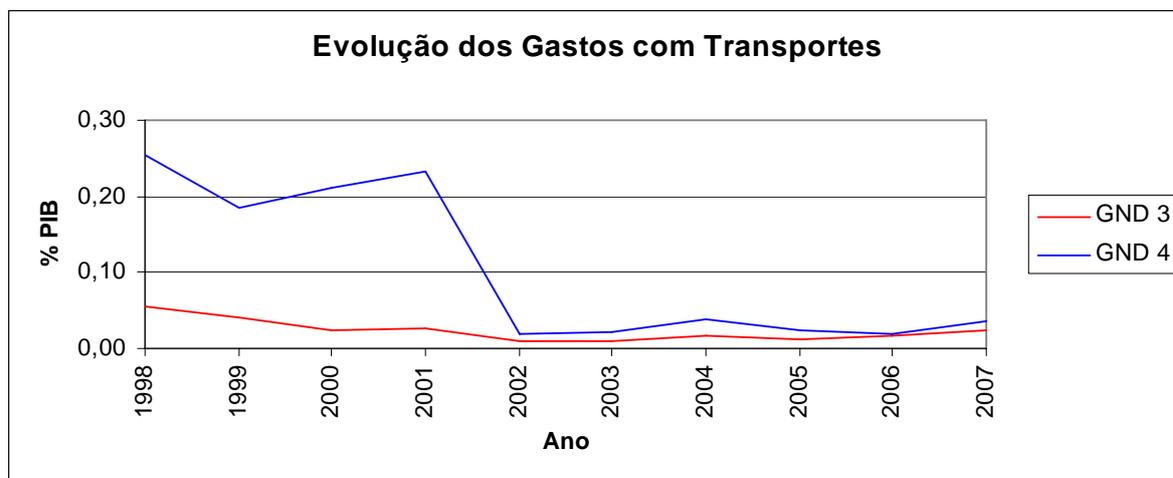
¹⁹⁷ Vide Capítulo 2

Gráfico 6.1 – Evolução dos Gastos na Função Transportes (% PIB)*

Os dados acima evidenciam que a instituição da CIDE-Combustíveis pouco influenciou o incremento nas despesas com transportes. Em relação aos gastos no item “Outras Despesas Correntes” (GND3), percebe-se uma elevação da despesa apenas em 2002, primeiro ano da arrecadação da CIDE, retornando ao antigo patamar a partir dos anos subsequentes. No que tange ao item “Investimentos” (GND 4), nota-se uma redução dos gastos a partir de 2002, só voltando ao patamar “pré-CIDE” em 2005 e 2006. Apenas em 2007 observa-se um incremento efetivo nos gastos de investimentos em transportes.

Um questionamento importante para se evidenciar o redirecionamento de recursos é saber o que ocorreria com a evolução dos gastos da função “Transportes” caso se excluísse a Fonte 11 como fonte de financiamento do setor, o que é retratado no Gráfico abaixo.

Gráfico 6.2 – Evolução dos Gastos na Função Transportes – Todas as Fontes, EXCETO CIDE-Combustíveis (% PIB)*



* *Despesa Liquidada.*

Claramente, nota-se que a instituição da CIDE-Combustíveis, a partir de 2002, não acarretou um aumento das despesas na melhoria na infra-estrutura de transportes, em função da evidência de que os recursos que antes financiavam os transportes foram, na sua quase totalidade, desviados para outros fins. Em suma, os novos recursos gerados pela CIDE que foram efetivamente alocados ao setor, na prática, apenas substituíram os recursos anteriormente alocados ao setor¹⁹⁸.

6.6 – Conclusões

A instituição da CIDE-Combustíveis proporcionou ao Poder Executivo um poderoso instrumento arrecadatório que possui, simultaneamente, uma flexibilidade de utilização que permitiu sua adequação aos objetivos fiscais de curto prazo do Governo Federal, relacionados ao cumprimento das metas de superávit primário e à redução da rigidez orçamentária imposta pelo aumento contínuo das despesas obrigatórias.

¹⁹⁸ Esse resultado é consistente com as constatações de Velloso (2006), que afirma que, embora a CIDE seja um tributo vinculado ao uso em investimentos em infra-estrutura de transporte, os recursos não têm sido usados para tal, havendo uma disparidade entre a receita da CIDE e a despesa de investimento do Ministério dos Transportes e evidenciando que a vinculação de receitas, nesse caso, não gerou expansão de despesa.

Esta flexibilidade decorre, em grande medida, da generalidade de objetivos a serem financiados legalmente pela CIDE, o que permitiu uma interpretação “extensiva” destes objetivos por parte do Poder Executivo e a possibilidade de acomodação de despesas em uma série de funções não previstas inicialmente pelo legislador ordinário.

De outra parte, além da desvinculação pela DRU, extensiva às demais contribuições e impostos federais, um expediente sistematicamente utilizado com a CIDE, no esforço para atingir as metas de superávit primário, tem sido a não efetivação integral dos pagamentos autorizados no exercício. Essa diferença, lançada em Restos a Pagar, pode ser paga ou cancelada no exercício seguinte, sem afetar o superávit primário do exercício, que é contabilizado no conceito de caixa. Essa prática, apesar de questionada, é recorrente, e é responsável pelo baixo grau de execução orçamentária e financeira da contribuição.

Em reação a essas práticas orçamentárias peculiares, a intervenção dos grupos potencialmente beneficiários das vinculações da CIDE na defesa dos seus interesses, tem provocado a manifestação do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, causando reações no comportamento do Poder Executivo, em um “processo adaptativo” de sua interpretação inicial, que, aos poucos, vem-se conformando a uma aplicação mais focada nos objetivos tidos como “finalísticos” associados à contribuição. Ainda assim, a interpretação do que caracteriza um desvio de finalidade estará sempre associada a alguma subjetividade sobre o que de fato integra ou não os grupos genéricos de despesa previstos pela legislação, ressaltando a flexibilidade implícita na contribuição.

Finalmente, a CIDE se enquadra nas características típicas de utilização na função de “*revenue enhancement*”. Primeiro, está associada a uma multiplicidade de objetivos genéricos, de boa aceitação política, mas que não são necessariamente integralmente financiados pela contribuição. A evidência dos dados demonstra que boa parte dos recursos antes direcionados a essas áreas foi “liberada” após a instituição da contribuição vinculada. Nesse sentido, a CIDE se enquadra no rol de contribuições recentemente criadas, cuja arrecadação elevou o grau de vinculação do sistema tributário como um todo, mas liberou recursos livres, reduzindo a rigidez orçamentária.

CONCLUSÕES GERAIS

A abordagem teórica do problema de vinculações não foi capaz de desenvolver uma teoria geral sobre o tema, que permitisse um juízo definitivo sobre sua adequação econômica. As conclusões dependem da interpretação do papel do governo, do conceito de eficiência adotado, da incorporação de conceitos de economia política, que reflitam relações e conflitos de interesse entre distintos grupos representados no governo e na sociedade, da associação de situações específicas em que as vinculações de receita podem surgir como mecanismos mais eficientes, ou da utilização de modelos em que a vinculação surge como resultado endógeno de equilíbrio, na tentativa de incorporar as complexas relações que podem estar subjacentes às tomadas de decisão relacionadas aos tributos e aos gastos públicos.

Enfim, a visão da teoria clássica, prevalecente entre economistas teóricos e administradores públicos, que questiona amplamente o conceito de vinculação de receitas e dedica considerável atenção às suas falhas, com a principal objeção de que este mecanismo caracteriza uma restrição adicional à resolução do problema dos formuladores de política, resultando em soluções subótimas sobre a alocação de recursos públicos, não é capaz de explicar as razões pelas quais há grande utilização desse instrumento fiscal no mundo real. A rigor, o desafio teórico persiste na explicação de “porque” as vinculações surgem e não se elas são mecanismos eficientes ou não, sob diferentes hipóteses.

A experiência prática de diferentes países demonstra que as vinculações apresentam-se de várias formas e com arranjos fiscais complexos que, em muitos casos, diferem substancialmente das formas “aceitáveis” de acordo com critérios de racionalidade econômica preconizados pela teoria. A adoção de vinculações pode ter diferentes motivações que as suportem, mas esta decisão, de forma muito freqüente, está sujeita a fatores de natureza política e institucional. Enfim, a não existência de racionalidade econômica que justifique um determinado mecanismo de vinculação, especialmente quando essas vinculações forem simbólicas ou não efetivas, não é impeditivo para a sua adoção. Ao contrário, é bastante comum que uma lógica “política” prevaleça, e a conveniência de uma situação favorável sob este ponto de vista, pelo menos no curto prazo, dê sentido ao arranjo fiscal em questão. Nesse contexto,

parece muito mais importante para a avaliação da eficácia de um determinado arranjo de vinculação a forma como ele é operado em conjunto com as características institucionais específicas em que está inserido, do que as razões econômicas subjacentes à sua implantação ou as justificativas genéricas a favor ou contra sua criação.

Tanto a natureza quanto o grau de vinculação de um país estão inevitavelmente ligados a fatores estruturais, fiscais e políticos. De fato, fatores estruturais como a existência de sistemas previdenciários mais ou menos abrangentes ou o tipo de federalismo fiscal menos ou mais centralizado contribuem para a determinação do grau de vinculação. Similarmente, a existência de condições fiscais adversas, como uma grande volatilidade de receitas, pode explicar uma maior utilização de mecanismos de vinculação para estabilizar os gastos de itens orçamentários prioritários. Finalmente, as condições ligadas às características do regime político prevalecente, se democrático ou autoritário, ou as relacionadas ao sistema de governo, podem influenciar o grau de vinculação de um país. Em particular, há evidência de que a transição de regimes políticos afeta diretamente esta variável.

A modelagem da influência desse comportamento político sobre o grau de vinculação é ainda incipiente na teoria econômica. Grossman e Helpman conseguiram estabelecer relações, ainda que de forma estilizada, entre o grau de separação de poderes no processo orçamentário, associado genericamente ao tipo de regime político, com o grau de vinculação que emerge dessa interação entre o Executivo e os grupos representados no Legislativo. Este avanço teórico traz uma lógica de racionalidade econômica à interação entre os agentes políticos na busca de proteção aos seus interesses orçamentários com a utilização do mecanismo de vinculação, aproximando-se do que é observado no mundo real. Em certa medida, o ponto relevante não é o regime político em si, mas como ele influencia as relações entre esses agentes políticos no plano orçamentário. A vinculação emerge como um mecanismo de redução de incertezas em face das divergências de interesse entre os agentes executores e os legisladores, na presença do fator institucional relacionado ao grau de partilha de poder associado a este regime político.

O caso brasileiro evidencia o papel preponderante dos fatores estruturais, fiscais e políticos na determinação do grau de vinculação e a influência da transição de regime político concretizada pelo estabelecimento de um novo marco institucional na

Constituição de 1988. A abrupta elevação do grau de vinculação, observada nesta transição, pode ser explicada por vários fatores:

i) do ponto de vista estrutural, a opção do constituinte por uma descentralização fiscal, seguindo uma tradição do federalismo fiscal brasileiro, focou-se na transferência de recursos da União para os entes subnacionais e não na partilha das bases tributárias. O mecanismo de transferência pressupõe a vinculação de receitas federais a estas transferências, para garantir sua automaticidade e a não interferência da União no processo;

ii) a opção pela criação de um sistema de seguridade social abrangente com a inclusão de um orçamento da seguridade a ser financiado por contribuições sociais vinculadas foi outro fator estrutural que estabeleceu previamente um elevado grau de vinculação de receitas tributárias;

iii) do ponto de vista fiscal, o histórico de instabilidade econômica e crises fiscais e de fragilidade do processo orçamentário, associado às incertezas quanto ao financiamento futuro das novas prioridades orçamentárias, motivou não só o estabelecimento de uma série de vinculações de impostos como a criação de despesas de execução obrigatória, de caráter não discricionário, como forma de proteção dessas prioridades;

iv) do ponto de vista político, a ampla utilização das vinculações, um mecanismo fiscal rejeitado do ponto de vista técnico pelo próprio constituinte, mas considerado indispensável para reduzir o poder de influência do Poder Executivo federal sobre as transferências aos entes subnacionais e sobre as prioridades orçamentárias voltadas às áreas “sociais” e à educação, foi um movimento político racional, que serviu como uma garantia constitucional de que seria reduzido o grau de discricionariedade do Poder Executivo, ainda que, com isto, o Poder Legislativo também tenha aberto mão de ter uma participação mais ativa sobre as decisões orçamentárias.

O resultado desta interação de fatores foi um caso “extremo” de vinculação de receitas, chegando a 80% do total das receitas não financeiras. No entanto, o exame mais detalhado da estrutura de vinculações brasileira aponta para grande prevalência de arranjos de vinculação de baixa efetividade. Tal constatação decorre do alto percentual de receitas vinculadas a despesas não discricionárias, de execução obrigatória, que

dependem de outras fontes não vinculadas para o seu financiamento. Esse tipo de arranjo não possui efetividade em relação a influenciar os padrões de gastos desses itens orçamentários. Isto confirma que as motivações subjacentes à adoção das vinculações no Brasil, em sua grande maioria, tanto durante o processo constituinte, quanto no período posterior, não se apoiaram em qualquer justificativa técnica. O componente político nas decisões sobre o grau de vinculação no Brasil se mostrou também muito forte ao longo do processo de contínua elevação do grau de vinculação de receitas que se seguiu à Constituição de 1988.

No período pós-constitucional, a vinculação de receitas assumiu papéis distintos daqueles que lhes são normalmente atribuídos, como os de estímulo a despesas e de obstáculos ao ajuste fiscal. Em particular, o aumento do grau de vinculação no período esteve associado, em grande medida, à necessidade de geração de receitas de contribuições sociais, para financiar o crescimento de despesas instituído pela Carta de 1988. Nesse sentido, as despesas determinaram o crescimento das vinculações e não o inverso.

No período marcado por altas taxas inflacionárias, a rigidez orçamentária podia ser contornada pela administração temporal dos desembolsos orçamentários, em razão das determinações da lei orçamentária serem estipuladas em valores nominais, o que garantia um forte poder discricionário ao Poder Executivo. O alto grau de vinculação de receitas no período, no entanto, era empecilho para a condução de um processo de estabilização bem sucedido, porque diante da rigidez de cortes de despesa impostos por regras constitucionais, a opção de ajuste que restava era pela elevação de receitas, que, em face das vinculações, acabaria por cancelar as elevações de despesa que se queria impedir. Assim, com as vinculações, se exigiria um esforço muito maior da sociedade para se gerar os superávits necessários à estabilização econômica.

No período que se seguiu à estabilização econômica, a desvinculação de receitas foi crucial para conceder alguma flexibilidade alocativa ao Governo Federal diante do crescimento da rigidez orçamentária em ambiente de estabilidade de preços. O período foi marcado pelo crescimento de receitas de contribuições sociais, tanto por criação de novas contribuições, como pela elevação de alíquotas das já existentes, provocando aumento do grau de vinculação. A vinculação de receitas passou a ser instrumento de convencimento político para a obtenção de novas receitas, bem como, paradoxalmente,

de redução da rigidez orçamentária, através de seu uso na função de “*revenue enhancement*”.

Após o choque cambial de 1999, o comprometimento com metas rigorosas de superávits primários exigiu elevação da arrecadação, prorrogação de instrumentos temporários de tributação e de desvinculação e forte utilização dos instrumentos discricionários à disposição do Poder Executivo para controlar o processo orçamentário, principalmente através do contingenciamento de despesas orçamentárias no curto prazo e repressão de investimentos. Tornou-se prática corriqueira o contingenciamento de despesas ligadas a tributos vinculados, como foi evidenciado no caso da CIDE. As receitas da seguridade social passaram a ser fundamentais, via desvinculação, para a geração de recursos livres no orçamento. O abuso desses instrumentos de repressão de despesas tende a criar um ciclo vicioso com a demanda por mais vinculações de receita e mais despesas de execução obrigatória, fortalecendo o aumento da rigidez orçamentária.

Desde a promulgação da Carta de 1988, o novo regime fiscal brasileiro se caracteriza por um jogo entre os agentes políticos em que o Executivo atua para reverter a situação fiscal desfavorável, na busca da estabilidade, mas as resistências políticas impedem soluções definitivas. Em contrapartida, o Congresso aquiesce com a elevação de tributos, especialmente as contribuições sociais direcionadas às áreas que contam com maior suporte da opinião pública, e com instrumentos temporários de alívio orçamentário e de obtenção de receitas. A rigidez de despesas estabelecida na Constituição se aprofunda e é mantida à custa de um sistema tributário cada vez mais ineficiente. Na dinâmica do processo, o Poder Executivo isola as áreas sociais, protegidas por recursos vinculados ou disposições legais que tornam impositivos os dispêndios, e faz o jogo de barganha política, tirando proveito de seu poder orçamentário discricionário, com os setores não protegidos.

A natureza desse jogo fiscal aponta para uma baixa sustentabilidade intertemporal do equilíbrio fiscal brasileiro. De fato, o fator crítico é a capacidade de manter no futuro um crescimento de receitas que possa fazer frente à elevação das despesas de execução obrigatória, que hoje representam mais de 90% do orçamento federal. A perda de controle sobre essas despesas inibe a capacidade de controle fiscal do Poder Executivo que, em contrapartida, tem que lançar mão de artifícios de

sobretaxação e contingenciamento de despesas, trazendo ineficiência ao sistema tributário e sérias implicações sobre a qualidade do gasto público.

A recuperação de um maior realismo orçamentário, induzido por um orçamento impositivo, deveria vir acompanhada de concomitante desvinculação de receitas e da implantação de instrumentos efetivos de controle de despesas não discricionárias, como “regra de consistência” para a manutenção do equilíbrio entre poderes. De fato, a combinação de características de um sistema orçamentário excessivamente rígido com sua natureza autorizativa é o que mantém um equilíbrio delicado de poder no Brasil, mas realça os aspectos negativos de cada uma delas. Tratar de um tema independentemente do outro desloca necessariamente o eixo de poder político entre os dois poderes e contribui para a dificuldade de uma solução negociada.

Isso, com efeito, não é novidade. A abordagem do problema fiscal de forma consistente sempre esbarra na dificuldade de coordenação dos agentes políticos com distintos interesses. A dificuldade de aprovação de uma reforma tributária no Brasil, por exemplo, evidencia que o poder de veto dos grupos organizados impede uma solução de maior profundidade. Os instrumentos de natureza temporária, que resolvem carências de curto prazo, mas aprofundam ineficiências no longo prazo, acabam prevalecendo. Excepcionalmente, avanços mais consistentes só se materializam sob a ameaça de uma crise econômica mais séria, como ocorreu em 1999.

Por esta razão, o desafio posto não é desprezível. A experiência internacional demonstra que a presença excessiva de vinculações de receita ou de restrições de natureza orçamentária impostas para garantir determinadas alocações de recursos reflete, em geral, a ausência de um processo orçamentário confiável, que possa traduzir as preferências da sociedade. Nesse sentido, não são estes instrumentos que produzem um processo orçamentário distorcido, mas justamente o contrário. A adoção de um orçamento impositivo associado à redução das vinculações de receita traria maior responsabilidade ao Legislativo e redução de poder discricionário para o Executivo. Significaria perda de influência que muitos agentes políticos e grupos de interesse específicos desfrutam em nome de um ganho coletivo mais pulverizado. E este é exatamente o tipo de conflito que inibe as reformas de cunho estrutural no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, J. R., 1999 – “*Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: As Finanças Públicas*”, Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 21-48.

Afonso, J. R., 2004 – “*Las Relaciones Intergubernamentales dentro de Brasil*” Revista de la CEPAL n° 84 – Diciembre

Anderson, G.M., 1991 – “*The Fiscal Significance of User Charges and Earmarked Taxes: A Survey*”, in R.E. Wagner (ed.) *Charging For Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London, Routledge.

Anesi, V., 2006 – “*Earmarked Taxation and Political Competition*” Journal of Public Economics 90(4-5): pp 679-701

Alston, L., Melo, M., Mueller, B., Pereira, C., 2004 – “*Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes in Brazil*” Inter American Development Bank

Alston, L., Melo, M., Mueller, B., Pereira, C., 2007 - “*Who Decides on Public Expenditure? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil*” Inter American Development Bank

Araújo, L. S., 2003 “*A Economia Política do Orçamento Público: O Caso Brasileiro como Inspiração e Referência*” Dissertação de Mestrado – Universidade Federal Fluminense.

Athanassakos, A., 1990 – “*General Fund Financing vs. Earmarked Taxes*” Public Choice 66: pp 261-278

Bacha, E., 1994 – “*O Fisco e a Inflação: Uma Interpretação do Caso Brasileiro*” Revista de Economia Política, vol.14, n°1, jan-mar..

Bird, R. M., 1976 – “*Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*” Toronto: Canadian Tax Foundation.

Bird, R. M, 1984 – *“Intergovernmental Finance in Colombia: Final Report of the Mission on Intergovernmental Finance”* Cambridge, MA: Law School of Harvard University.

Bird, R. M, 1997 – *“Analysis of Earmarked Taxes”* Tax Notes International, 14 (June 23, no.25): 2095-116.

Bird, R. M., and B. D. Miller, 1989 – *“Taxation, Pricing and the Poor”*, in R.M Bird and S. Horton (eds.), *Government Policy and the Poor in Developing Countries*, Toronto: University of Toronto Press.

Bird, R. M. and J. Joosung, 2005 *“Earmarking in Practice and Korean Practice”* International Tax and Investment Center – Special Report – October.

Borg, M.O, and P.M. Mason, 1988 – *“The Budgetary Incidence of a Lottery to Support Education”*, National Tax Journal, 41: 75-85.

Bös, D., 2000 – *“Earmarked Taxation: Welfare versus Political Support”* Journal of Public Economics, 75: pp 439-62.

Bracewell-Milnes, B., 1991 – *“Earmarking in Britain: Theory and Practice”* in *The Case for Earmarked Taxes: Government Spending and Public Choice*, London, The Institute of Economic Affairs.

Brennan, G. and J. M. Buchanan, 1978 – *“Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues”* Journal of Public Economics 54: pp 51-63.

Brett, C., and M. Keen, 2000 – *“Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes”* Journal of Public Economics, 75: pp 457-69

Browning, E. K, 1975 – *“Collective Choice and General Fund Financing”* Journal of Political Economy, 83: pp 377-90.

Black, D., 1958 – *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge.

Buchanan, J. M, 1963 – *“The Economics of Earmarked Taxes”* Journal of Political Economy, 71: pp 457-69

Buchanan, J. M., 1989 – *Explorations into Constitutional Economics*, Texas A&M University Press

Buchanan, J. M., 1991 – “*The Constitutional Economics of Earmarking*”, in R. E. Wagner (ed.) *Charging For Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London, Routledge.

Buchanan, J. M., and G. Tullock, 1999 - *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The Collected Works of James M. Buchanan – Volume 3, Indianapolis, Liberty Fund.

Cnossen, S., and M. Smart, 2005 – “*Tobacco Taxation*”, in S.Cnossen (ed.) *Theory and Practice of Excise Taxation*, Oxford: Oxford University Press.

Cominetti, R. e G. Ruiz 1998. - “*Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995.*” Cuadernos de la Cepal nº 80, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.

Dantas, K, 2008 – “*A Vinculação de Receitas Pós Constituição Federal de 1988 – Rigidez ou Flexibilidade? O Caso da CIDE-Combustíveis*” – Dissertação de Mestrado Profissional, em elaboração – UnB.

Daunton, M., 2001 – *Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain 1799-1914*, Cambridge: Cambridge University Press.

Deran, E., 1965 – “*Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test*” *National Tax Journal*, 18: pp 354-61.

Dhillon, A. and C. Perroni, 2001 – “*Tax Earmarking and Grass-Roots Accountability*” *Economic Letters*, 72: pp 99-106.

Dilnot, A. W. (ed.), 1993 – *Options for 1994: The Green Budget*, London: Institute for Fiscal Studies.

Downs, A., 1957 – *Economic Theory and Democracy*, Harper and Row.

Dye, R.F., e T.J. McGuire, 1992 – “*The Effects of Earmarked Revenues on the Level and Composition of Expenditures*”, *Public Finance Quarterly*, 20: 543-46.

Ebel, R.D., 1990 – *A Fiscal Agenda for Nevada*, Reno and Las Vegas: University of Nevada Press.

Eklund, P., 1972 – “*A Theory of Earmarking Appraised*” *National Tax Journal*, 25: pp 223-30.

Eklund, P., 1980 – “*Benefit Taxation Revisited: A Study of Collective Decision-Making in Developing Countries*” World Bank, Washington.

Fausto, B., 1999. - *A Concise History of Brazil*. Cambridge University Press. Cambridge, UK.

Fiori, J. L., 1995 – *O Federalismo diante do Desafio da Globalização. A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo, Fundap.

Franco, G., 1995 – *O Plano Real e Outros Ensaio*, Livraria Francisco Alves, Rio de Janeiro.

Gasparini, C.E. e Cossio, F., 2006 – “*Transferências Intergovernamentais*” em *Gasto Público Eficiente* – org. Marcos Mendes – Instituto Braudel- Topbooks.

Goetz, C.J, 1968 – “*Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes*” *American Economic Review*, 58: pp 128-37.

Goode, R., 1984 – “*Government Finance in Development Countries*” Washington: Brookings Institution.

Grossman, G. M., and Helpman, E., 2006 – “*Separation of Powers and the Budget Process*”, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 2119 – June.

Guardia, E., 1992 – “*Orçamento Público e Política Fiscal: Aspectos Institucionais e a Experiência Recente – 1985/1991*” Dissertação de Mestrado – UNICAMP, Campinas.

.Gwillian, K., and A. Kumar, 2003 – “*How Effective are Second Generation Road Funds? A Preliminary Appraisal*”, *World Bank Research Observer*, 18(1): pp 113-28.

Hsiung, B., 2001 – “*A Note on Earmarked Taxes*” *Public Finance Review*, vol 29, no. 3: pp 223-232

Johansen, F. (ed.), 1989 – “*Earmarking, Road Funds, and Toll Roads: A World Bank Symposium*” Infrastructure and Urban Development Department Discussion Paper 45, World Bank, Washington.

Johansen, L, 1963 – “*Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures*”, International Economic Review, September.

Kay, J. A., and King, M. A., 1990 – *The British Tax System*, Oxford: Oxford University Press.

Kimenyi, J. S, D. R. Lee, and R. D. Tollison, 1990 – “*Efficient Lobbying and Earmarked Taxes*” Public Finance Review, 18:104-13.

Lee, D. R, 1991 – “*The Political Economy of User Charges: Some Bureaucratic Implications*”, in R.E. Wagner (ed.) *Charging For Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London, Routledge.

Lee, D.R, and Wagner, R.E., 1991 – “*The Political Economy of Tax Earmarking*”, in R.E. Wagner (ed.) *Charging For Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London, Routledge.

Lima, E. e Miranda, R, 2006 – “*O Processo Orçamentário Federal Brasileiro*”, em *Gasto Público Eficiente* – org. Marcos Mendes – Instituto Braudel- Topbooks.

Lindahl, E., 1958 – “*Just Taxation: A Positive Solution*”, in R.A Musgrave and A.T. Peacock (eds.), *Classics in Theory of Public Finance*, London, Macmillan.

Marsiliani, L. and T. I. Renström, 2000 – “*Time Inconsistency in Environmental Policy: Tax Earmarking as a Commitment Solution*” Economic Journal 110: pp 123-138.

McCleary, W. A., 1991 – “*The Earmarking of Government Revenue – A Review of Some World Bank Experience*” The World Bank Research Observer, 6(1): pp 81-104.

McCleary, W. A., and E. U. Tobon, 1990 – “*The Earmarking of Government Revenues in Colombia*”, Policy, Research and External Affairs Working Paper 425, World Bank, Washington.

McMahon, W. W, and C. M Sprenkle, 1970 – “*A Theory of Earmarking*” National Tax Journal 23: pp 255-261.

Musgrave, R. A., 1959 – *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A, and Musgrave, P. B, 1989 – *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill.

Niskanen, W. A., 1971 - *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Alder.

Novarro, N. K., 2002 – “*Does Earmarking Matter? The Case of State Lottery Profits and Educational Spending*” Discussion Paper, Stanford University, Institute for Economic Policy Research, December.

Persson, T. and G. Tabellini, 2000 – *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.

Porter, R. e Walsh, S., 2006 – “*Earmarks in the Federal Budget Process*” – Briefing Paper n° 16, Harvard Law School – Federal Budget Policy Seminar.

Rajkumar, A. S., 2004 – “*Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking: How Can This Be Done Optimally?*” unpublished paper, World Bank, Washington.

Rivlin, A. M., 1989 – “*The Continuing Search for a Popular Tax*”, American Economic Review 79: pp 113-17.

Rocha, F., 2006 – “*Ajuste Fiscal, Composição do Gasto Público e Crescimento Econômico*” em Gasto Público Eficiente – org. Marcos Mendes – Instituto Braudel-Topbooks.

Samuelson, P. A., 1954 - “*The Pure Theory of Public Expenditure*”, Review of Economics and Statistics, November, pp. 387-89.

Sanches, O. M., 2002 – “*Fundos Federais: Origens, Evolução e Situação Atual na Administração Federal*” - Revista de Informação Legislativa. n° 154. abril/jun. pp. 269-298.

Serra, J. – “*A Constituição e o Gasto Público*”, Planejamento e Políticas Públicas, nº 1, Junho 1989, pp 93-106

Teja, R. S., 1988 - “*The Case for Earmarked Taxes*” International Monetary Fund Staff Papers, 35: pp 523-533

Varsano, R., 1996 – “*A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*”, Texto para Discussão nº 405, Janeiro, IPEA.

Velloso, R., 1992 – “*Origem e Dimensões da Crise Fiscal Brasileira*” – Reforma Fiscal – Coletânea de Estudos Técnicos, Volume II - DBA

Velloso, R., 2006 – “*Ajuste Fiscal Através da Redução de Despesas Obrigatórias*” em Gasto Público Eficiente – org. Marcos Mendes – Instituto Braudel- Topbooks.

Wagner, R. E. (ed.) 1991 – *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and in Practice*. London, Routledge.

Wagner, R. E., 1991 – “*Tax Norms, Fiscal Reality, and the Democratic State*” in R.E. Wagner (ed.) *Charging For Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London, Routledge.

Wicksell, K., 1958 – “*A New Principle of Just Taxation*” in R.A Musgrave and A.T. Peacock (eds.), *Classics in Theory of Public Finance*, London, Macmillan.

Wiseman, J. and J. Posnett, 1993, “*The Political Economy of Earmarked Taxes*”, in Public and International Economics, ed. by Ali M. El-Agraa, New York, St. Martin’s Press.

Wilkinson, M., 1994 – “*Paying for Public Spending: Is There a Role for Earmarked Taxes?*” Fiscal Studies 15, no. 4, pp 119-35

Wong, C., 1999 – “*Converting Fees into Taxes: Reform of Extra-budgetary Funds and Intergovernmental Fiscal Relations in China, 1999 and beyond*” Association for Asian Studies Meetings, Boston, MA

Wong, C. 1999. “*Extrabudgetary Funds.*” Economic Development Institute, World Bank, Washington DC.

Wong, C and R. M. Bird, 2005 - “*China’s Fiscal System: A Work in Progress*” International Studies Program, Working Paper 05-20 November, Georgia State University.

World Bank. 2001 - “*Attacking Brazil’s Poverty.*” Report 20475-BR. March. World Bank, Washington DC.