

SEMINÁRIO 4: VINCULAÇÕES DAS RECEITAS PÚBLICAS NO ORÇAMENTO

Leitura obrigatória:

1) MARTINS, Marcelo Guerra. As vinculações das receitas públicas no orçamento. A Desvinculação das Receitas da União (DRU). As contribuições e a referibilidade. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: RT, 2011, pp. 821-845.

2) RISTER, Carla Abrantkoski. A desvinculação de receitas da União e o novo regime fiscal: caracterização e impacto na implementação dos direitos sociais. In: R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 42, n. 2, p. 131-153, jul./dez. 2021.

3) TOLLINI, Hélio; COSTA, Franselmo. Vinculações das receitas orçamentárias: teoria e prática (pontos 4 e 5). In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: RT, 2011, pp. 943-956.

4) NUNES, Cleucio. Artigos 71 a 74 (Dos fundos especiais). In CONTI, José Mauricio (coord.). Orçamentos públicos: a Lei 4320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: RT, 2010, pp. 229-249.

5) SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 4, jul./dez. 2004, pp. 723-736.

Texto 1

**As Vinculações das Receitas Públicas no Orçamento. A
Desvinculação das Receitas da União (DRU). As
Contribuições e a Referibilidade.**

Marcelo Guerra Martins

A importância das Finanças Públicas, as disputas pelo Orçamento Público e as vinculações de receitas

- **Contexto Histórico:** Estado Fiscal e Estado Social/Intervencionista (maior relevância do papel das finanças públicas do Estado nos anos 1930).
- **Aumento de Importância do Orçamento:** magna importância de o Estado promover meios que garantam a regularidade do abastecimento financeiro de seus cofres.
- **Orçamento como Objeto de Disputas:** as leis orçamentárias condensam diversos interesses, muitas vezes antagônicos, existentes em certo instante na sociedade. Há uma disputa não apenas entre vários grupos sociais, mas, frequentemente, entre órgãos e departamentos do próprio Estado em torno da destinação dos recursos públicos.

- **Tendência a criar Vinculações de Receitas:** o Brasil tem adotado posturas que visam garantir a aplicação de parte dos recursos públicos em áreas predeterminadas, de modo obrigatório e perene, a fim de impedir que o Estado deixe de contemplar tais finalidades.

Problemas:

- A crescente vinculação dos recursos arrecadados tende a resultar em engessamento financeiro, que restringe seriamente a liberdade do Estado em eleger novas prioridades.
- Comprometimento de importantes funções do orçamento (política, econômica e reguladora), agressão ao pacto federativo, limitação da prática do orçamento participativo e vício da mais importante atribuição do orçamento público: operar como instrumento de planejamento.

Princípio Constitucional da Não-Afetação das Receitas dos Impostos: fundamentos e exceções (as vinculações)

- A fim de limitar um desenfreado comprometimento antecipado de parcela significativa da arrecadação, a CF de 1988 (art. 167, IV) contemplou o princípio da não-afetação, que proíbe a vinculação das receitas dos impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções.
- José Maurício Conti: “A finalidade do princípio em foco é evitar o ‘engessamento’ das verbas públicas, que pode impedir o administrador público de ter liberdade para aplicá-las onde se mostrem necessárias, tendo em vista o interesse da sociedade”.

Vinculações Constitucionais

Hipóteses Originais:

- Repartição constitucional tributária (arts. 157 a 159).
- Manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 167, IV, e 212)
- Prestação de garantias nas operações de crédito por antecipação de receita (arts. 167, IV, e 165, § 8º).

Hipóteses Supervenientes:

- Prestação de garantias para o pagamento de dívidas dos entes federativos com a União (art. 167, § 4.º – EC 03/1993).
- Ações e serviços de saúde (arts. 167, IV, e 198, § 2º – EC 29/2000).
- Fundo de combate e erradicação da pobreza (arts. 79 a 83 do ADCT da CF – EC 31/2000).
- Realização de atividades da administração tributária (arts. 37, XXII, e 167, IV – EC 42/2003).

Vinculações Legais

- Obrigações de longo prazo assumidas pelos entes federativos, que possuem efeitos análogos às previsões constitucionais:

Transferências legais: obrigações diversas prescritas em lei.

- Como as transferências constitucionais, via de regra, a União transfere recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e os Estados aos Municípios localizados em seu território. Por exemplo, royalties do petróleo (Lei 9.478/1997).

Despesas correntes: obrigações que tendem a renovar-se periodicamente.

- Mantêm a “máquina estatal” funcionando e estão previstas no art. 11 da Lei 4.320/1964. Por exemplo, folha de pagamento, aposentadorias, pensões, benefícios previdenciários e assistenciais, gastos com a conservação de edifícios e repartições públicas, aluguéis de prédios ocupados pela Administração etc.
- Representam as principais obrigações de uma pessoa jurídica de direito público.

O problema em síntese

*Ao que tudo indica, o passar do tempo acabou por criar e fixar uma **tendência de difícil inversão**, ou seja, quanto menos receitas disponíveis ou “desprotegidas” restam nos orçamentos, mais se acirram as disputas políticas para vincular a certos grupos ou finalidades a parcela ainda não comprometida que, por conseguinte, vai minguando cada vez mais, fazendo com que “a rigidez orçamentária aumente, engessando a política orçamentária e criando novas e maiores dificuldades para a acomodação de outros interesses”.*

Desvinculação: Solução?

- A elevada vinculação das receitas a finalidades predeterminadas e o crescimento das obrigações de cunho continuado resultaram em uma regra *sui generis* introduzida por meio da EC de Revisão 1/1994, para vigorar apenas nos exercícios de 1994 e 1995, mas que acabou sendo prorrogada, sucessivamente, e que **permite atualmente à União Federal desvincular de órgão, fundo ou despesa, 20% de sua arrecadação com a cobrança de impostos, contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico.**
- Benefícios orçamentários:
 - Alocação mais adequada dos recursos orçamentários;
 - Melhor atendimento às prioridades de cada exercício;
 - Atendimento facilitado a despesas incompressíveis;
 - Auxílio na obtenção de superávits primários, notadamente a partir da introdução das metas fiscais no orçamento anual, a partir de 1999.

O caso das contribuições

- As desvinculações das receitas dos impostos são distintas das atinentes às contribuições.
 - Finalidade dos impostos é que eles sejam carreados a um caixa comum, de modo a financiarem despesas gerais.
- Contribuições são tributos que “obrigam o Estado a agir, ou, pelo menos, a utilizar os recursos nas finalidades estabelecidas, sem que haja possibilidade de serem usados estes recursos em fins diversos dos normativamente estabelecidos quando de sua criação”. Trata-se da chamada **referibilidade**.
- Se uma contribuição foi instituída com o objetivo de custear determinada ação estatal, dadas as finalidades precípua dessa espécie de tributo, os recursos daí gerados devem ser aplicados em prol da respectiva ação.

Desvinculação da Receita de Impostos

- Receitas que compuserem o superávit primário devem ser manejadas para quitar parte das obrigações da dívida pública, a fim de manter uma relação dívida/PIB mais aceitável pelo mercado.
- Um dos efeitos da DRU seria justamente auxiliar a criação dos superávits primários. Por isso, é relevante ao menos enquanto não ultimada uma reforma fiscal capaz de equacionar essa necessidade.
- As vantagens orçamentárias oriundas das desvinculações das receitas da União, aliadas à ausência de condições políticas à efetivação de uma reforma fiscal ampla, considerando, ainda, não haver plena certeza de que as desvinculações implicaram menoscabo às áreas e finalidades atingidas, permitem afirmar que as Emendas 1/1994, 10/1996, 17/1997, 27/2000, 42/2003 e 56/2007 não afrontam as normas, valores e objetivos que permeiam a Constituição de 1988.

Texto 2

A desvinculação de receitas da União e o novo regime fiscal: caracterização e impacto na implementação dos direitos sociais.

Carla Abrantkoski Rister

Equilíbrio dos gastos públicos x Efetivação dos direitos sociais

- Debate sobre o crescimento das despesas públicas;
- Mecanismo de desvinculação de parte das receitas: texto constitucional engessaria o orçamento público e favoreceria o endividamento do Estado;
- Desde o Plano Real: flexibilização da rigidez orçamentária e ampliação da margem de escolha;
- Art. 6º da Constituição: direitos sociais (educação, saúde, alimentação...);
 - Dependentes de prestações positivas do Estado para sua plena eficácia;
 - Texto constitucional visa salvaguardar recursos permanentes e estáveis;
- Constituição tem cunho de proteção social: limita a liberdade do administrador para garantir recursos em áreas que o constituinte entendeu como prioritárias.

Equilíbrio dos gastos públicos x Efetivação dos direitos sociais

Instrumentos:

- *Desvinculação de Receitas da União (DRU)*: instrumento para flexibilização orçamentária pretendida;
 - Vigente até 31/12/2023, nos termos da EC 93 (2016);
- *Novo Regime Fiscal*: fixa um teto para as despesas primárias da Administração Pública Federal;
 - EC 95 (2016);
 - Limita o aumento da despesa primária da União à variação anual da inflação, por 20 exercícios financeiros consecutivos - despesas do Poder Executivo Federal não poderão ter aumento real por duas décadas;
- Princípio da não-afetação: não haverá correspondência pré-determinada e rígida entre receitas e despesas públicas.

Equilíbrio dos gastos públicos x Efetivação dos direitos sociais

DRU e Novo Regime Fiscal

- Houve ampla participação do Legislativo e é feita mediante disposições da lei orçamentária;
- Maior margem de discricionariedade do Poder Executivo Federal para alocação das receitas públicas;
- Orçamento público construído com equilíbrio fiscal está intimamente ligado ao princípio democrático.

Constituição Federal de 1988

- Inconstitucional - aboliria o sistema federativo, a separação de Poderes e os direitos fundamentais;
- Desmantelamento do sistema que garante a efetividade dos direitos;
- Solução fácil para um problema antigo e complexo: sacrifício do custeio constitucionalmente adequado dos direitos sociais para o equilíbrio das contas públicas.

Equilíbrio dos gastos públicos x Efetivação dos direitos sociais

- Formulação de uma base orçamentária realista é uma **garantia de transparência dos gastos públicos e dos programas e ações do Estado**;
- DRU e o Novo Regime Fiscal não significam necessariamente precarização na prestação dos serviços públicos;
- Vigilância permanente para que as políticas públicas já existentes e bem-sucedidas não sejam descontinuadas;
 - Ex: Acesso universal e gratuito à saúde não devem ser restringidos;
- Tensão entre vinculação de receitas e gastos sociais do Estado e o equilíbrio fiscal está vocacionada a ser permanente;
 - Constante ponderação, caso a caso, entre um e outro fator, sempre sob pena, em ambos os casos, de retrocesso social.

Texto 3

Vinculações das receitas orçamentárias: teoria e prática

Hélio Tollini; Franselmo Costa

Classificação orçamentária das receitas públicas

- Lei 4.320/1964 : “os orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios compreenderão todas as receitas, inclusive as decorrentes de operações de crédito autorizadas em lei.”
 - A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 50, § 2º), Conselho Fiscal, Art. 67 e Dec. 6.976/2009.
 - STN e SOF editaram a Portaria Interministerial 163/2001 (alterada pelas Portarias Conjuntas STN/SOF 1 e 2/2010), que estabelece a classificação da receita pública, a ser utilizada por todos os entes da Federação.
- **Receitas Correntes:** Receita Tributária, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes, outras receitas correntes.
- **Receitas de Capital:** Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimo, Transferências de Capital, outras receitas de capital.

Classificação das receitas orçamentárias segundo a vinculação legal

- **Receita de livre destinação:** não possuem a obrigatoriedade de que a destinação orçamentária seja definida no ato de sua criação, conforme a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional.
 - Taxas, Contribuições de Melhoria, Impostos (exceto transferências constitucionais para E/DF/M, para o ensino, para a saúde e para garantias em operações de crédito), Patrimonial, Agropecuária, Industrial, Serviços, Operações de Crédito, Amortização de Empréstimos.
- **Receita de destinação vinculada:** devem ser, de acordo com a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional e/ou a LRF, no ato de sua criação, obrigatoriamente destinadas a determinadas despesas orçamentárias.
 - Contribuições Sociais, de Intervenção no Domínio Econômico e de Interesse de Categorias Profissionais, Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, Alienação de Bens, Transferências de Capital.

Texto 4

Comentários aos Artigos 71 a 74 (dos fundos especiais)

Cleucio Nunes

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

- Histórico:
 - Antes dos anos 1970;
 - Dos anos 1970 a 1988: a maioria dos fundos foi implantada a partir dos anos 1970, dada a política de desenvolvimento econômico da época;
 - De 1988 em diante.
- Fundo Especial é o “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Extinção dos Fundos pós-CF

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): determinou a extinção de todos os Fundos que não fossem ratificados em até dois anos após a promulgação da Constituição (art. 36).
- Lei 8.173/1991, que definiu o Plano Plurianual do período de 1991 a 1995: recriou os Fundos que o ADCT mandou extinguir.
- Os Planos Plurianuais serviram de proteção aos Fundos Públicos que não foram previstos na Constituição.

Fundos na CF

- Cabe à lei complementar estabelecer as condições para instituição e funcionamento de fundos (art. 165, § 9º, II).
- O STF decidiu que a Lei 4.320/1964 exerce esse papel em seus arts. 71 a 74 (ADI-MC 1726/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 16.09.1998).

Natureza Jurídica dos Fundos

- Debate doutrinário sobre a natureza jurídica dos fundos:
 - (i) Não possuiriam personalidade jurídica, mas teriam capacidade processual;
 - (ii) Seriam meramente contábeis e, por isso, destituídos de personalidade jurídica;
 - (iii) Guardariam total autonomia, gestão independente, funcionários próprios, verdadeiras instituições com autonomia e personalidade jurídica.
- José Mauricio Conti: fundos públicos decorrem da **organização das contas públicas em um orçamento**, uma vez que constituem um “conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”.

Classificação: Fundos Contábeis x Fundos Financeiros

- Ambos são sacados contra o Tesouro Nacional, mas há diferença na aplicação dos recursos do fundo.
- **Fundos contábeis** poderão se destinar a qualquer programa governamental de apoio a políticas públicas sociais ou de interesse econômico.
- **Fundos financeiros** atrelam-se aos depósitos feitos em instituições financeiras oficiais. Porém, não possuem a característica de serem operados por instituição não financeira.
- **O mecanismo de execução orçamentária para ambos é o mesmo: instituições financeiras oficiais operarão a distribuição. A distinção entre fundos contábeis e financeiros é de cunho meramente formal.**

Ponderações à prática de criação de fundos

- A garantia da alocação de receitas para a execução de um programa, sobretudo se destinado à área social, protege a política pública das vulnerabilidades orçamentárias.
- Os fundos também contribuem no alcance da eficiência administrativa. É justificável que ao se criarem fundos como instrumentos financeiros de políticas públicas, sejam estabelecidas unidades gestoras dedicadas à execução de suas metas.
- *Não se pode desconsiderar, entretanto, que a criação desmedida de fundos (em geral sem critérios avaliativos do alcance de suas metas em longo prazo) pode gerar vícios administrativos de efeitos financeiros.*

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Texto 5

Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU

Fernando Facury Scaff

A Desvinculação das Receitas da União: correlação com os direitos humanos

- **Direitos humanos e tributação: escopo amplo que transcende os direitos de primeira dimensão (direitos fundamentais dos contribuintes) e atinge os direitos de segunda e terceira dimensão;**
- **Inclusão dos direitos humanos: debate sobre a tributação, e não somente sobre o direito tributário;**
- **Necessidade de controle público e social do Estado: verificação da correta/devida utilização dos valores arrecadados.**

A DRU através de vários fundos

Fundo Social de Emergência - FSE

- Sanear financeiramente a Fazenda Pública Federal e manter a estabilidade econômica;
- Custeio de ações dos sistemas de saúde e educação;
- Concessão de benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada;
- Liquidação de passivo previdenciário;
- Uso dos recursos em outros programas de relevante interesse econômico e social.

A DRU através de vários fundos

Fundo de Estabilização Fiscal - FEF

- Estabeleceu o afastamento de 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União;
- Passou-se a considerar um afastamento total destas receitas das finalidades constitucionalmente estabelecidas.

Desvinculação das Receitas da União

- Ampliação do rol de tributos e consectários desvinculados;
- Ressalva quanto a possíveis problemas políticos decorrentes de diminuição de receita de Estados e Municípios (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Diferenças e semelhanças entre os fundos

FSE e FEF

- Saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a aplicação prioritária de recursos a despesas associadas a programas de relevante interesse económico e social;
- Além da desvinculação da receita, tiveram recursos de outras fontes, notadamente da majoração de certos tributos.

DRU

- Desvinculação sem qualquer obrigação de uso direcionado. A finalidade da desvinculação toma apenas um sentido "técnico";
- Desvinculação de recursos, sem nenhuma atribuição de finalidades específicas, ou a afetação de outras fontes de receita.

Todas reduziram o volume de recursos disponíveis para utilização obrigatória nas finalidades constitucionalmente estabelecidas.

Consequências da desvinculação

Redução substancial do volume de recursos disponibilizado pela Constituição para as seguintes finalidades:

- Manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Financiamento de programas de desenvolvimento econômico;
- Financiamento de programas vinculados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, tais como seguro desemprego e abono salarial;
- Financiamento da Seguridade Social;
- Financiamento de ações na área de saúde;

Ponto de inconstitucionalidade: **violação dos direitos humanos** em prol da maior "flexibilidade" da gestão orçamentária da União. Restrição de direitos sociais em prol do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida.

Obrigado!