



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS E VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO
ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL**

Orientando: Kayck Nayan Duarte Araújo Paiva

Orientadora: Prof. Ma. Miriam Moema de Castro Machado Roriz

**Goiânia
2020**

KAYCK NAYAN DUARTE ARAÚJO PAIVA

**GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS E VINCULAÇÃO DE RECEITAS
NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Artigo Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. Orientadora: Prof. Ma. Miriam Moema de Castro Machado Roriz.

Goiânia

2020

KAYCK NAYAN DUARTE ARAÚJO PAIVA

**GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS E VINCULAÇÃO DE RECEITAS
NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL**

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Ma. Miriam Moema de Castro Machado Roriz
Nota

Examinadora Convidada: Prof. Ma. Carmen Silva Martins
Nota

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO

1. VINCULAÇÃO DE RECEITAS E GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

1.1.GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS

1.2.VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

1.3.GARANTIAS

2 A PROBLEMÁTICA DA AFETAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

2.1. A INVERSÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO

2.2. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA COMO MEDIDA PALIATIVA AO PROBLEMA

2.3. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA DO BRASIL COMPARADA A OUTROS PAÍSES

3. ALTERNATIVAS AO ENGESSAMENTO TOTAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

3.1. DIMINUIÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA POR MEIO DE REFORMAS NÃO-ESTRUTURAIS

3.2. DIMINUIÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIO POR MEIO DE UMA REFORMA ESTRUTURAL

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS E VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Kayck Nayan Duarte A. Paiva

Apesar do princípio constitucional da não afetação, o orçamento público federal encontra-se mais rígido do que nunca, ocupando a primeira colocação entre os países da América Latina. A causa é o grande aumento das despesas englobadas entre gastos mínimos obrigatórios e receitas vinculadas. Com o aumento dessas despesas ao longo dos últimos anos, o orçamento da União está hoje em um impasse. Tendo em vista a urgência da situação, o presente artigo buscou demonstrar, por meio dos dados coletados, o nível atual de rigidez do orçamento federal e como ele pode ter impacto nos gastos públicos ao longo dos próximos anos. Os resultados alcançados revelam uma situação orçamentária preocupante e que requer medidas rápidas e efetivas para que seja resolvida. Para tanto, é sugerida uma solução por meio do que é designado no artigo como reformas estruturais e não-estruturais.

Palavras-chave: Orçamento. Gastos obrigatórios. Despesas vinculadas. Garantias. Rigidez.

ABSTRACT

Despite the constitutional principle of non-allocation, the federal public budget is more rigid than ever, ranking first among Latin American countries. The cause is the large increase in expenses included between mandatory minimum expenses and related revenues. With the increase in these expenditures over the past few years, the Union budget is currently at an impasse. In view of the urgency of the situation, this article sought to demonstrate, through the data collected, the current level of rigidity in the federal budget and how it can impact public spending over the next few years. The results achieved reveal a worrying budgetary situation that requires quick and effective measures to be resolved. To this end, a solution is suggested through what is referred to in the article as structural and non-structural reforms.

Keywords: Budget. Mandatory spending. Linked expenses. Guarantess. Rigidity.

INTRODUÇÃO

Os gastos mínimos obrigatórios e as despesas vinculadas foram por muito tempo deixados fora da pauta principal dos debates relacionados ao orçamento público. Essas despesas comprimem os gastos discricionários e fazem com que a União tenha cada vez menos recursos para alocar em áreas essenciais ao desenvolvimento do país.

Apesar do princípio constitucional da não afetação ser, em tese, a regra em termos de destinação de receitas, suas exceções correspondem hoje a 94% de todo o orçamento federal. O motivo pelo qual o assunto sempre foi visto com delicadeza diz respeito às garantias atreladas a estes gastos. Uma delas se trata da previdência, que com a reforma aprovada e sancionada no ano de 2019, irá gerar menos gastos obrigatórios neste e nos próximos anos, liberando mais espaço no orçamento para gastos discricionários.

Entretanto, no que pesa a reforma ter aumentado a verba destinada a gastos discricionários, a medida não resolve o problema da rigidez orçamentária no longo prazo, apenas postergando um pouco mais o total enrijecimento do orçamento público federal, uma vez que os gastos obrigatórios continuarão a ocupar cada vez mais espaço ao longo dos próximos anos.

Além disso, com a crise do novo coronavírus, a União precisou aumentar ainda mais os seus gastos em um momento onde há uma grande queda na arrecadação, comprometendo ainda mais a já combalida situação fiscal do país e afetando negativamente a dinâmica dos gastos públicos nos próximos anos.

Frente a isso, a discussão sobre o enrijecimento orçamentário se torna ainda mais urgente, tendo em vista a clara necessidade de se repensar o orçamento para que ele seja, enfim, funcional.

1. VINCULAÇÃO DE RECEITAS E GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

A vinculação de receitas e os gastos mínimos obrigatórios são mecanismos que incidem sobre o orçamento com a finalidade de direcionar gastos para determinadas áreas.

No instante em que o orçamento é concebido, em seu momento de elaboração e posterior aprovação, o montante do orçamento que for despesa obrigatória ou vinculada não estará sujeito a livre alocação por parte do poder público, tanto na esfera executiva quanto na esfera legislativa.

Embora tais mecanismos existam e sejam legítimos, é expresso na Constituição Federal, em seu art. 167, IV, o princípio da não afetação, que veda, *a priori*, a vinculação de receitas de impostos:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Como vemos, apesar do princípio da não afetação vedar “a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa”, e não obstante seu nítido objetivo de assegurar a discricionariedade da Administração Pública na alocação de recursos provenientes de impostos, são guardadas ressalvas a esta regra nos casos dos gastos mínimos obrigatórios e das receitas vinculadas. Esse aparente conflito de vontades existe pelo motivo de que, se por um lado é importante que se garanta a liberdade, para o governo eleito, de direcionar os recursos públicos onde a administração julgar necessário, permitindo que exista margem de manobra para aumentar os gastos em uma área considerada mais importante em detrimento de outra considerada menos importante, por outro, também é indispensável que alguns serviços sejam garantidos à população (levando sempre em conta a realidade social e econômica do cidadão), como o acesso à saúde e educação gratuitas e de

qualidade, por exemplo, não deixando os cidadãos desamparados.

É por conta deste conflito, e mais precisamente de sua administração, que há a necessidade de se analisar com urgência os ganhos e prejuízos provenientes do mecanismo atual e encontrar a melhor solução para lidar com as limitações do orçamento.

1.1.GASTOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS

Os gastos mínimos obrigatórios são despesas orçamentárias estipuladas em um piso definido pela constituição a serem realizadas dentro do exercício financeiro, além de se destinarem a áreas específicas. Desta forma, o gasto não está vinculado a uma receita específica, mas sim a um percentual da arrecadação geral.

Não há discricionariedade por parte da administração quanto a esta fatia da receita.

Os principais exemplos de áreas a que se destinam os gastos mínimos obrigatórios, tanto pelo montante gasto quanto pela importância das pastas, é a saúde e a educação, que tem seus pisos estipulados na Constituição para a União, os estados e os municípios.

No âmbito da saúde, é determinado, na esfera da União, o montante equivalente ao gasto do ano anterior mais a variação do PIB, não sendo permitido valor inferior a 15%, como podemos ver a seguir:

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

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

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

Já na educação, 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos, no caso da União, deve ser revertida em gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apesar de ter objetivo semelhante ao mecanismo de vinculação de receitas, existem algumas diferenças entre estas figuras legais, como veremos a seguir.

1.2.VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

O mecanismo de vinculação de receitas tem como objetivo amarrar um gasto orçamentário a uma fonte de receita. É esta a diferença elementar entre uma receita vinculada e um gasto mínimo obrigatório: enquanto naquela há uma amarra orçamentária entre uma fonte específica e o gasto, neste não há uma ligação entre o dispêndio e uma receita predeterminada, mas sim um percentual fixado em relação ao orçamento como um todo. Nas palavras de Carvalho (2010), as vinculações orçamentárias:

“São utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados, possuindo margem relativa de abolição do ordenamento e constituindo uma excepcionalidade à dinâmica orçamentária” (CARVALHO, 2010, p. 37).

A intenção, na prática, de se vincular uma receita a um gasto é dar prioridade a áreas específicas, enquanto as outras deverão se satisfazer com a fatia discricionária do orçamento (aquela que pode ser livremente alocada pela Administração).

Um exemplo de receita vinculada é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que incide sobre a receita bruta das empresas e tem sua aplicação direcionada à Seguridade Social:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

b) a receita ou o faturamento;

Muito embora a vinculação de receitas traga uma ideia de priorização de alguns gastos em relação a outros e também uma fonte de receita que garanta uma despesa, ela tem causado um efeito colateral: a rigidez cada vez maior do orçamento (e, com isso, a diminuição da liberdade de remanejamento de investimentos por parte da Administração). Inclusive, este não é um problema tão novo. Há quase vinte anos, no ano 2000, era aprovada a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que trazia a possibilidade de se afastar das vinculações constitucionais 20% da arrecadação tributária. Tal medida se tornou tão importante que vem sendo sistematicamente prorrogada e, hoje, é basicamente impensável se governar sem ela.

Ora, se a vinculação de receitas é um instituto que deve existir no longo prazo e a Desvinculação de Recursos da União é, ao menos em tese, uma solução de curto ou médio prazo, a constatação de que uma medida sustentável e de longo prazo deva ser criada para se gerir a situação dos gastos salta aos olhos. Mas antes de se trabalhar em uma solução definitiva para o problema, é necessário, antes, conhecer quais são as garantias oferecidas pela vinculação do orçamento.

1.3.GARANTIAS

As garantias conferidas pelos mecanismos de gastos mínimos obrigatórios e vinculação de receitas no orçamento não se tratam apenas de benefícios trazidos por estes, mas, antes, seu verdadeiro motivo de ser.

Se há um piso de gastos na educação, isso se dá porque o legislador constituinte viu a necessidade de se garantir um ensino de qualidade, sem que houvesse a possibilidade de que um governo futuramente eleito pudesse ignorar uma matéria tão cara à sociedade. Da mesma forma, se há vinculação entre a Seguridade Social e a arrecadação com contribuições sociais é porque o legislador percebeu que a previdência é, assim como a educação, uma importante matéria e que é necessário garantir recursos para este dispêndio.

Para elucidar a questão das garantias como objetivo das amarras orçamentárias, pode ser citado o caso da Emenda Constitucional nº 29 (EC-29), de

2000, que garantiu gastos mínimos com saúde, assim como já existia com a educação, externando a preocupação em se obrigar o direcionamento de recursos para este setor. Deste modo, foram definidos percentuais mínimos de gastos com saúde para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal:

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 77:

"Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:" (AC)

"I – no caso da União:" (AC)

"a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;" (AC)

"b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;" (AC)

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

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

"§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento." (AC)

"§ 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei." (AC)

"§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal." (AC)

"§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo." (AC)

Antes desta emenda ser criada, houve sérios problemas em se financiar o Sistema Único de Saúde (SUS), sobretudo nos anos 90, já que não existia lei que obrigasse os entes federados a despender recursos mínimos, o que gerava instabilidade e um sistema de saúde que sempre dependia de medidas

emergenciais. E mesmo que com o advento da Emenda Constitucional nº 29, os problemas para se alcançar um sistema de saúde mais abrangente e de mais qualidade não tenham chegado ao fim, foi possível se observar uma regularidade de gastos no setor além de uma maior previsibilidade. Durante os anos de 2000 a 2003, a média dos recursos aplicados pelos municípios ficou em 13,67%, 14,82%, 16,54% e 17,40%, respectivamente, mostrando um aumento considerável dos investimentos nesta área (CALVO e CAMPELLI, 2006).

Mas, se por um lado temos a garantia de que um percentual mínimo de recursos será destinado a uma área específica ou se uma fonte de receita será canalizada para uma despesa específica, por outro, o orçamento nunca esteve tão engessado. Além disso, por conta da crise do novo coronavírus, as perspectivas nunca foram tão ruins. A situação orçamentária chegou a um ponto de inflexão, em que se faz necessário contrapor garantias e rigidez para que os benefícios e malefícios do sistema atual sejam repensados e se torne possível alocar recursos de maneira mais eficiente e útil ao bem comum.

2. A PROBLEMÁTICA DA AFETAÇÃO DE RECEITAS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

2.1. A INVERSÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO

O princípio da não afetação de Receitas é um dos princípios orçamentários clássicos e, como visto anteriormente, está expresso na Constituição. Este princípio tem o propósito fundamental de garantir mais flexibilidade ao orçamento público, tornando possível que os recursos arrecadados sejam direcionados às áreas que mais necessitem deles, evitando que o dinheiro público seja mal empregado, o que ocorre quando as despesas vinculadas são superiores às necessidades das áreas às quais se destinam, enquanto outras, carentes de investimentos, não recebem os recursos necessários.

Apesar da legitimidade das exceções à regra da não afetação, elas afetam hoje 97% do orçamento, restando apenas 3% do montante para ser gasto livremente (MENDES, 2020). Essa distribuição do orçamento quanto a sua destinação é claramente conflitante com a lógica trazida pelo princípio da não afetação, que busca garantir exatamente o oposto e evitar que o orçamento seja tão engessado quanto é hoje. Em outras palavras, é um princípio que não encontra aplicação prática, passando de regra a exceção e gerando o fenômeno da rigidez orçamentária que, segundo Giacomoni (2010), pode ser explicada pelo excesso de vinculações entre receitas e despesas e pelo grande volume de gastos de execução obrigatória.

No entanto, ao contrário do que possa parecer, é importante não se esquecer da importância deste princípio, ainda mais se adicionarmos à discussão a questão da dívida pública (correspondente a 88,8% do PIB em agosto deste ano, segundo Nota publicada pelo Banco Central em 30 de setembro), tendo em vista que quanto mais espaço no orçamento houver para gastos obrigatórios, menos recursos serão usados para reduzir a dívida, aumentando o custo de seus juros/encargos (que este ano ficarão 409,6 bilhões de reais, segundo consta na LOA/2020), tornando cada vez maior o rombo fiscal nas contas públicas e impossibilitando a retomada do investimento público, que se encontra em um dos

patamares mais baixos da história, tendo representado apenas 2,19% do PIB, em média, no triênio de 2016 a 2018, frente ao um gasto de 3,62% do PIB, em média, no triênio anterior (segundo dados do Observatório de Política Fiscal/FGV-Ibre).

O menor nível de investimentos públicos em áreas essenciais limitam o crescimento do país, não sendo o investimento público em infraestrutura do governo geral, por exemplo, capaz de cobrir sequer a depreciação do estoque de capital público no triênio compreendido entre 2016 e 2018, o que significa que além de ter uma infraestrutura deficiente e ultrapassada, os recursos destinados a esta área por parte da União, estados e municípios são insuficientes para sua manutenção, mesmo nas condições atuais. Por conta da falta de espaço no orçamento para se gastar com esta área, as únicas alternativas restantes ao setor público para o investimento em infraestrutura têm sido as concessões e as parcerias público-privadas.

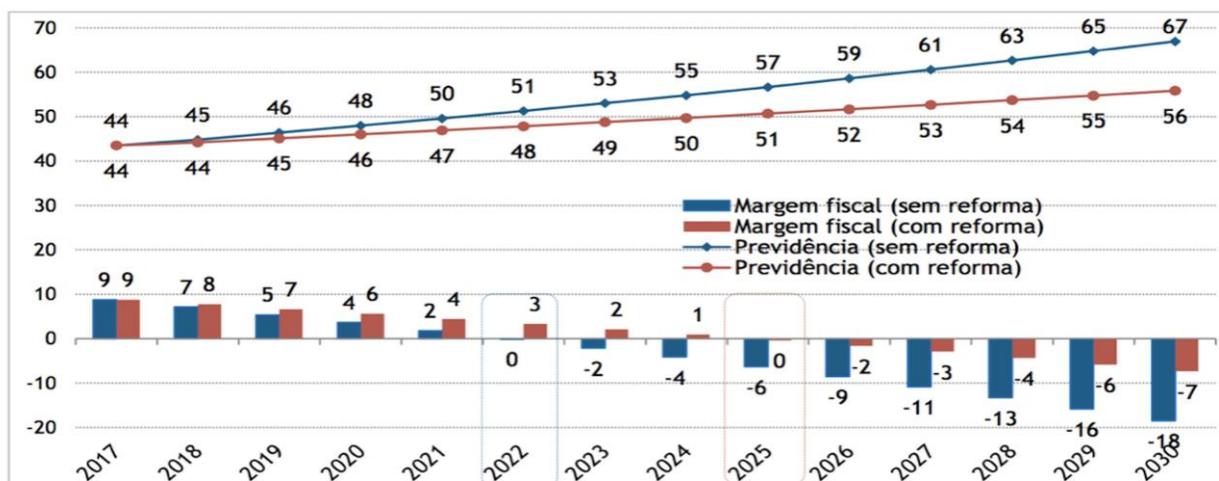
2.2. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA COMO MEDIDA PALIATIVA AO PROBLEMA

É bem verdade que os níveis de rigidez orçamentária tendem a diminuir com a reforma da previdência, sendo projetados 800,3 bilhões de reais de economia para a União nos próximos 10 anos, segundo a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Recursos estes que seriam destinados a um gasto obrigatório e que agora, a priori, não encontram mais amarras. Também é verdade que a reforma, ao atacar a despesa que representa o maior gasto não discricionário da União, enfrenta um problema que já perdura há décadas.

Todavia, mesmo com os benefícios inegáveis do ponto de vista orçamentário, a reforma da previdência, por si só, é uma medida que sozinha não resolve o problema da rigidez orçamentária no longo prazo e, se não acompanhada de outras reformas, será apenas uma medida paliativa. Moreira e Nulle (2019) explicam que tanto o Governo Federal, quanto o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentam resultados parecidos quanto ao crescente déficit da Seguridade Social, atribuindo à Previdência a maior responsabilidade por esse crescimento.

O gráfico a seguir, elaborado pelo Instituto Fiscal Independente, demonstra como a reforma da previdência apenas adia o esgotamento dos recursos de livre

alocação (relacionados no gráfico como “margem fiscal”) de 2022 para 2025, além de deixar claro que se nenhuma outra medida for tomada até lá, o buraco em que o país se enfiou será cada vez maior:



Fonte: Tesouro Nacional e Siga Brasil (valores realizados) e IFI (projeções). Elaboração: IFI.

É imperioso ressaltar, além disso, que mesmo que a margem fiscal se esgote apenas em 2025, em linha com a projeção, na prática ela é consideravelmente menor, uma vez que o governo não pode abrir mão de gastos essenciais para a administração pública como água encanada, energia elétrica, segurança, sistemas de informática, etc.

Por fim, com a crise do novo coronavírus e o consequente aumento de gastos públicos e diminuição na arrecadação da União, o processo de enrijecimento orçamentário acontecerá de maneira ainda mais rápida que o projetado, diminuindo os efeitos da reforma da previdência no orçamento.

2.3. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA DO BRASIL COMPARADA A DE OUTROS PAÍSES

Os níveis atuais de rigidez orçamentária conferem ao Brasil o título nada desejado de campeão em rigidez orçamentária dentre os países do continente americano.

Em uma pesquisada realizada por Leonardo Ribeiro, ex-coordenador da IFI (Instituição Fiscal Independente), foram levantados os níveis de rigidez orçamentária dos países da América do Sul e também do México e dos Estados Unidos.

Os países com os menores níveis de rigidez orçamentária, segundo a pesquisa, foram o Chile e o Uruguai, que ficaram no intervalo entre 0% a 20% do PIB. Já o país da América do Sul com o orçamento mais rígido, à exceção do Brasil (o único a ficar dentro do intervalo de 80% a 100% do orçamento), é a Colômbia, que se situa no intervalo entre 60% e 80% do PIB.

Em relação aos países fora da América do Sul, o México se encontra no intervalo de 40% a 60% do PIB e os Estados Unidos no intervalo entre 60% a 80% do PIB.

Esses dados mostram que mesmo se comparado aos nossos pares sulamericanos o nível de engessamento do orçamento brasileiro é o maior, o que externa a situação bastante preocupante do país que, na prática, é o que menos tem recursos livres para serem destinados ao atendimento das prioridades do país.

3. ALTERNATIVAS AO ENGESSAMENTO TOTAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Diante do cenário no qual as contas públicas se encontram do ponto de vista da destinação dos recursos, é necessário que medidas urgentes sejam tomadas. Caso contrário, como demonstrado anteriormente, os gastos obrigatórios passarão a ocupar todo o orçamento e não haverá mais espaço para gastos discricionários, o que colocará as contas públicas em um impasse.

Nas palavras de Giacomoni (2010), a “solução ou minimização do problema depende da aprovação de reforma tributária que reduza a importância das contribuições e as substituam por impostos”. Vale ressaltar que quanto os impostos não são alcançados pelas exceções ao princípio da não afetação de receitas.

A solução definitiva para um problema tão grande envolve a tomada de medidas de curto e longo prazo, pois, se por um lado é necessário que o mal seja corrigido pela raiz, repensando toda a composição do orçamento entre gastos obrigatórios e discricionários, também é urgente que os sintomas sejam tratados e ocorram reformas que também ataquem diretamente os gastos obrigatórios dentro da atual composição orçamentária. Dentre estes gastos, os mais representativos são a previdência e os custos com funcionalismo público (que somaram 152,6 bilhões de reais no 1º semestre deste ano, segundo o Resultado do Tesouro Nacional do mês de junho).

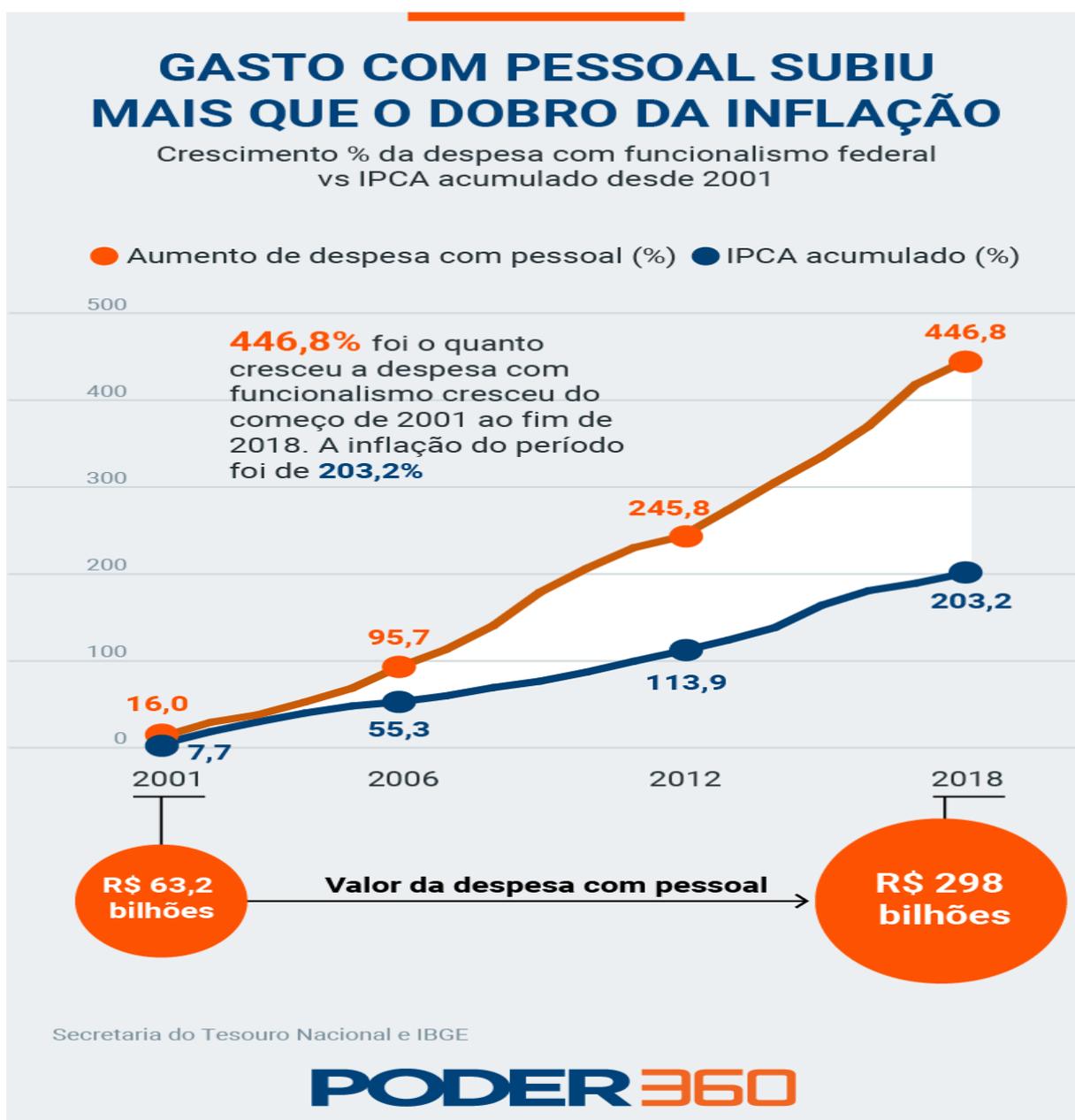
Neste capítulo, as reformas que atacam gastos específicos que compõe o orçamento serão chamadas de não-estruturais e aquela que ataca a composição do mesmo, de estrutural.

3.1. DIMINUIÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA POR MEIO DE REFORMAS NÃO-ESTRUTURAS

Quanto à previdência, maior gasto obrigatório dentro do orçamento público da União, já foi demonstrado como, apesar de importante, a reforma do sistema apenas desacelera os efeitos da rigidez orçamentária.

No que diz respeito aos custos com funcionalismo público, ainda que este seja um gasto hoje menos representativo que a previdência dentro do orçamento público federal, esta é a despesa que mais cresce.

No gráfico a seguir, elaborado pelo site Poder 360 a partir de dados do IBGE e da Secretaria do Tesouro Nacional, é possível ver como os gastos nesta área têm subido muito acima da inflação:



O aumento dos gastos com funcionalismo público é uma situação, do ponto de vista jurídico, ainda mais complexa que a da previdência. Isso ocorre porque na reforma da previdência, ainda que haja uma regra de transição e a garantia de não

se reduzir os pagamentos de aposentadorias de trabalhadores que já gozam do benefício, quando se trata de funcionalismo público, em virtude do princípio da irredutibilidade salarial, que garante que os empregados, dentre eles os servidores públicos federais, não tenham seus salários reduzidos. Sendo assim, a única maneira de se haver uma redução nominal real dos vencimentos dos servidores públicos é por meio do congelamento dos salários, que representariam um espaço no orçamento cada vez menor.

Outra medida que poderia afetar esses gastos, inclusive de maneira mais rápida e com maior impacto no orçamento, seria a redução de carga horária de servidores públicos com redução proporcional nos vencimentos. Deste modo, apesar da perda de parte da força de trabalho, os gastos poderiam ser reduzidos de maneira considerável. Todavia, esta hipótese já foi analisada pelo STF, que a considerou inconstitucional.

Por fim, há também a possibilidade de se reduzir o número de servidores públicos a serviço da União. Contudo, apenas servidores comissionados poderiam ser afetados pela eventual medida, uma vez que servidores efetivos não podem ser demitidos sem que haja antes um Processo Administrativo Disciplinar que constate eventual transgressão disciplinar do servidor. Ainda assim, há áreas com constantes demandas por novos servidores, como é o caso da pasta de Segurança Pública, por exemplo.

O restante dos gastos obrigatórios representa menos da metade dos gastos com previdência e funcionalismo público e são compostos pelas despesas com saúde, educação, abono salarial e seguro desemprego, complementação ao Fundeb, precatórios e custeio e investimentos do Ministério Público e dos poderes legislativo e judiciário.

3.2. DIMINUIÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA POR MEIO DE UMA REFORMA ESTRUTURAL

Apesar da importância de se reformar as despesas específicas que compõem os gastos obrigatórios, sendo indispensáveis para que o orçamento seja minimamente gerenciável, o único jeito de se resolver de uma vez por todas esta

questão é por meio de uma reforma estrutural que repense as prioridades orçamentárias e faça com que o princípio da não afetação tenha aplicação na prática, passando a ser de fato a regra orçamentária de destinação da arrecadação pública, e não a exceção.

Para isso, é necessário que o Brasil adote um mecanismo orçamentário que torne mais flexível a alocação do dinheiro público e possibilite que a União gire de maneira mais eficiente os recursos, alinhado às práticas que deram certo em outros países sulamericanos.

Outro ponto importante e que merece mais atenção é o gasto tributário, que apesar de não constar nas despesas públicas, pode ser visto como um custo de oportunidade, uma vez que diz respeito à concessão de benefícios e incentivos fiscais, o que reduz a arrecadação de impostos. Esses gastos não contabilizados representaram um total de 283,4 bilhões de reais no ano de 2018, de acordo com projeção feita pela Receita Federal no ano de 2017.

No que diz respeito às garantias atreladas aos gastos obrigatórios, é importante pontuar que a desvinculação de uma receita ou a desobrigação de um gasto não quer dizer necessariamente que o recurso em questão não será aplicado ali, mas sim que ele terá a possibilidade de compor um universo de gastos onde o recurso é destinado para as áreas consideradas prioritárias dentro de um determinado exercício fiscal, podendo ou não ser uma das áreas que, a priori, tiveram gastos desobrigados ou desvinculados.

CONCLUSÃO

O Brasil enfrenta um dos maiores problemas orçamentários do século. Os crescentes níveis de rigidez no orçamento público federal ao longo dos últimos anos tornam cada dia mais urgente a discussão sobre uma ampla reforma no modo como as receitas da União são afetadas. A situação chegou a um ponto em que há pouco tempo e espaço para se colocar em pauta projetos que não tenham impacto direto no orçamento federal. Não por acaso, após um ano de 2019 marcado pela reforma da previdência e a perspectiva de se gerar mais de 800 bilhões de reais em economia aos cofres da União em um período de dez anos, o ano de 2020 começa e termina com o debate de outras grandes reformas econômicas como a tributária e a administrativa.

A crise sanitária gerada pelo novo coronavírus fez com que grande parte da economia que seria gerada pela reforma da previdência e o maior espaço no orçamento para gastos discricionários deixassem de existir e, com isso, fará com que a situação orçamentária do país termine o ano ainda pior do que estávamos antes da reforma.

Frente a este problema, é mais do que necessário que o orçamento federal seja repensado e que esta discussão, mesmo que complexa, em virtude da tecnicidade que a matéria demanda, possa seguir os passos da reforma da previdência e seja colocada em pauta não apenas no congresso, mas também no dia a dia das pessoas comuns, que são, em última análise, as maiores prejudicadas por um orçamento ineficiente.

REFERÊNCIAS

BC: Dívida bruta do governo geral fica em 88,8% do PIB em agosto. Disponível em: <https://einvestidor.estadao.com.br/ultimas-noticias/bc-divida-bruta-do-governo-geral-fica-em-888-do-pib-em-agosto>. Acesso em: 03/10/2020.

CAMPELLI, Magali Geovana Ramlow; CALVO, Maria Cristina M. O cumprimento da Emenda Constitucional n.º 29 no Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2007.v23n7/1613-1623/>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FACHIN, Patrícia. A vinculação das receitas é a garantia de que os recursos do orçamento serão destinados à cobertura de políticas sociais. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/588840-a-vinculacao-das-receitas-e-a-garantia-de-que-os-recursos-do-orcamento-serao-destinados-a-cobertura-de-politicas-sociais-entrevista-especial-com-fabricio-augusto-de-oliveira>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

FERRARI, Hamilton. Gasto com o funcionalismo cresceu o dobro da inflação desde 2001. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/gasto-com-funcionalismo-cresce-dobro-inflacao/>. Acesso em: 05/10/2020.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4114277/mod_resource/content/1/Receitas_vinculadas_despesas_obrigatoria.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de acompanhamento fiscal:

março de 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38_MAR2020_Orçamento.pdf. Acesso em: 03/10/2020.

MENDES, Marcos. Considerações sobre a LDO 2020 e rigidez orçamentária. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/02/LDO-2020-e-rigidez-or%C3%A7ament%C3%A1ria_Marcos_Mendes_Inspere-1.pdf. Acesso em: 05/10/2020.

NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: Reforma ou há alternativas? Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000300791&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19/11/2020.

RESULTADO DO TESOUREO NACIONAL: Boletim - Vol. 26, N. 06. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2020/07/relatorio_resultado_primario_junho_30jul2020.pdf. Acesso em: 05/10/2020.

SAFATLE, Cláudia. Brasil, líder da rigidez orçamentária. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/brasil-lider-da-rigidez-orcamentaria.ghtml>. Acesso em: 04/10/2020.

SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>. Acesso em: 10 de maio de 2019.