

DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ESTADUAIS: ANÁLISE DA APLICAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2017 E 2020

Lúcio Barbosa¹

Mariana Marcatto do Carmo²

Laura Gama dos Santos Mangualde³

¹Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte – MG, Brasil

²Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, Brasil

³Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, Brasil

Em 2016, foi autorizada a adoção de medidas de desvinculação de receitas para os entes federados. Os principais argumentos que embasam essa iniciativa são ampliar a flexibilidade do sistema fiscal e a discricionariedade dos representantes eleitos. Não obstante, as vinculações facilitam o controle do governo pela população e asseguram o financiamento de políticas prioritárias. Este estudo tem como objetivo analisar a Desvinculação de Receitas de Estados (DRE) aplicada em Minas Gerais entre 2017 e 2020. A metodologia utilizada envolve a apuração da rigidez orçamentária no ano imediatamente anterior à adoção da DRE e a análise das desvinculações aplicadas nos anos subsequentes, identificando, quando possível, sua destinação. Os resultados atestam a alta rigidez orçamentária e sugerem que essas medidas são insuficientes para reverter o desequilíbrio fiscal vigente.

Palavras-chave: vinculação de receitas; rigidez orçamentária; Minas Gerais.



DESVINCULACIÓN DE LOS INGRESOS EN LOS ESTADOS: UN ANÁLISIS PARA MINAS GERAIS ENTRE LOS AÑOS 2017 Y 2020

En 2016 se autorizó la adopción de medidas de desvinculación de ingresos para las entidades federativas. Los principales argumentos que sustentan esa iniciativa son ampliar la flexibilidad del sistema tributario y la discrecionalidad de los representantes electos. Sin embargo, la vinculación facilita el control del gobierno por parte de la población y aseguran el financiamiento de políticas prioritarias. Esta investigación tiene por objetivo analizar la Desvinculación de los Ingresos del Estado (DRE) aplicada en Minas Gerais entre 2017 y 2020. La metodología comprende el cálculo de la rigidez presupuestaria en el año inmediatamente anterior y el análisis de las desvinculaciones en los años posteriores, identificando, siempre que posible, su destinación. Los resultados indican alta rigidez presupuestaria y sugieren que estas medidas son insuficientes para revertir el desequilibrio fiscal.

Palabras clave: desvinculación de los ingresos; rigidez presupuestaria; Minas Gerais.

REMOVING EARMARKED TAXATION AT THE LOCAL LEVEL: AN ANALYSIS OF MINAS GERAIS PRACTICE BETWEEN 2017 AND 2020

From 2016 on, Brazilian subnational entities have been allowed to remove some earmarked tax from their budget. On one hand, this measure turns the fiscal system more flexible and gives more discretion to the elected representatives. On the other hand, it may undermine government transparency and underfinance priority policies. This work aims at assessing the removal of some earmarked tax in Minas Gerais from 2017 to 2020. The methodology encompasses the evaluation of the budget rigidity in the year immediately before this initiative and the analysis of its results, identifying which expenditures were financed, whenever possible. The results ratify the high degree of budget rigidity and suggest that the removal of earmarked tax is not enough to improve the fiscal balance.

Keywords: earmarked taxes; budget rigidity; Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO

O tema de desvinculação de receitas ganhou projeção na gestão do ministro da Economia, Paulo Guedes, entre 2019 e 2022. Desde a campanha presidencial, ele defendeu mudanças estruturais no Orçamento Público (OP), que perpassam pela implementação de medidas que visassem desvincular receitas, desindexar e desobrigar despesas. Essas medidas foram apresentadas por meio de propostas de emenda à Constituição, mas, na prática, não prosperaram. À época, essas propostas foram endossadas pelo presidente da Câmara dos Deputados eleito em 2021, Arthur Lira.

O objetivo do Governo Bolsonaro era aumentar o espaço fiscal de sua gestão, facilitando a contenção do crescimento dos gastos públicos e reduzindo a presença do Estado nas áreas consideradas menos relevantes. Do ponto de vista dos congressistas, a finalidade era retomar o poder da classe política de definir a alocação de recursos.

A literatura tradicional de finanças públicas (AFONSO, 2013; VARGAS, 2011; 2012; OATES, 2005) é favorável à ampliação da autonomia do governante, assumindo que o seu objetivo é maximizar o bem-estar social. No entanto, a abordagem mais moderna, segundo esses mesmos autores, apoiada na Teoria da Escolha Pública e na Nova Economia Institucional, reconhece que os interesses dos burocratas e políticos não necessariamente convergem para o interesse da população. Nesse arranjo, as vinculações seriam uma forma de limitar a discricionariedade do governante. Adicionalmente, seriam um mecanismo de monitoramento e transparência da atividade governamental. Sob uma perspectiva positivista, os pontos negativos das vinculações orçamentárias são: diminuição da flexibilidade do sistema fiscal e perda de discricionariedade dos representantes eleitos; e os pontos positivos, facilitar o controle do governo pela população e assegurar o financiamento de políticas prioritárias.

Esse debate não é novo e remonta às iniciativas de desvinculação de receitas que se iniciaram em 1994, com a implementação do Fundo Social de Emergência (FSE), cujo objetivo era equilibrar as contas do governo e apoiar a estabilização econômica. Desde então, essa medida vem sendo prorrogada e, em 2000, passou a ser denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU). A novidade é a extensão de medidas de desvinculação para os entes federados, que foi sancionada em 2016, designada por Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O objetivo deste estudo é avaliar a aplicação da Desvinculação de Receitas dos Estados (DRE) em Minas Gerais no período de 2017 a 2020. O estado mineiro, desde a crise econômica brasileira entre 2014 e 2016, enfrentou dificuldades para honrar seus compromissos financeiros, incluindo pagamento de dívidas, fornecedores e servidores. Nesse contexto, analisa-se se a DRE foi um instrumento que contribuiu para atenuar esses desequilíbrios.

A metodologia utilizada consiste em, inicialmente, avaliar a rigidez orçamentária do governo em 2016, ano imediatamente anterior à implementação da DRE. Em seguida, analisam-

se as receitas que foram desvinculadas nos anos subsequentes, indicando, quando possível, a quais despesas elas foram direcionadas.

O artigo se estrutura da seguinte forma: na Seção 2, realiza-se uma breve revisão da literatura econômica que trata da vinculação de receitas; na Seção 3, levanta-se o histórico das (des)vinculações desde a Constituição Federal de 1989, com destaque para a DRU; na Seção 4, detalha-se a metodologia utilizada; na seção 5, os resultados são apresentados e analisados. Ao final, apresentam-se as conclusões.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A literatura econômica trata a questão da vinculação de receitas a partir de um viés normativo e outro de caráter positivista. No primeiro grupo, formulam-se hipóteses e modelos que apresentam aspectos positivos e negativos relacionados à vinculação, tendo como referência o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade. A visão mais tradicional (entre os principais expoentes, menciona-se Richard Musgrave e Paul Samuelson) destaca as falhas de mercado e advoga a favor da discricionariedade do governante; a visão mais moderna (James M. Buchanan é considerado o precursor da Teoria da Escolha Pública; Ronald Coase e Douglas North, os fundadores da Nova Economia Institucional) realça as falhas de governo, sugerindo que a vinculação seria uma das formas de controlá-lo. O segundo grupo reconhece que a vinculação é uma prática comum e antiga de diferentes governos. Os benefícios de sua utilização derivam sobretudo da garantia e previsibilidade de financiamento dos gastos públicos; e a desvantagem se associa, principalmente, à perda de discricionariedade dos representantes eleitos.

O objetivo da abordagem tradicional das finanças públicas é prescrever o papel do governo para mitigar as falhas de mercado. Assume-se um governo onisciente e benevolente, cuja finalidade é maximizar o bem-estar social. Nesse contexto, a vinculação de receitas não é um instrumento adequado, pois os gastos públicos devem ser determinados por decisões políticas e não pelo montante arrecadado de cada imposto. Adicionalmente, a vinculação reduz a flexibilidade do sistema fiscal, impedindo o governante de tomar decisões ótimas.

A abordagem mais moderna das finanças públicas, denominada Teoria da Escolha Pública, considera o comportamento individual dos agentes (eleitores, burocratas e políticos), aplicando a lógica de mercado ao sistema político – indivíduos racionais guiados pelo seu próprio interesse. Nessa perspectiva, os interesses dos políticos e burocratas não necessariamente convergem para os interesses da população (falhas de governo). Então, a vinculação de tributos seria um dos mecanismos para limitar a liberdade do governo – controlar o “Leviatã” (BRENNAN; BUCHANAN, 1978). Além disso, quando se considera as preferências individuais em um processo de escolha coletiva, a vinculação permite que o cidadão participe das decisões sobre a alocação do gasto público e não apenas de seu nível agregado. Isto é, quando existe um único fundo para cobrir todas as despesas, o aumento de uma despesa implica a redução de outra; no caso de

fundos específicos, isso não necessariamente se verifica, sendo possível aumentar impostos para financiar novos gastos. Essa separação entre impostos e gastos aumenta a liberdade de escolha do indivíduo em relação a sua cesta de bens de preferência (BUCHANAN, 1963; GOETZ, 1968).

A literatura teórica dos anos 2000 destaca o papel das vinculações como mecanismo de monitoramento e transparência da atividade governamental (DHILLON; PERRONI, 2000) e como solução para problemas de inconsistência intertemporal – quando a solução ótima no presente deixa de sê-la no futuro (MARSILIANI; RENSTROM, 2000). Nesses estudos, a vinculação surge como uma regra exógena para gerar políticas fiscais mais transparentes e intertemporalmente consistentes. Outras abordagens assumem que a vinculação é um resultado endógeno, que permite acomodar o conflito de interesses, assimetria de informações e o ambiente de incerteza em diferentes cenários fiscais (BOS, 2000; BRETT; KEEN, 2000; GROSSMAN; HELPMAN, 2006).

A partir de uma abordagem positivista, observa-se que a prática de vinculação de receitas é antiga e bastante comum em muitos países. Bird (1997) classifica as vinculações em seis categorias, conforme o tipo de imposto e das receitas: i) impostos sobre a folha de pagamentos vinculados à previdência; ii) impostos sobre usuários de estrada (ou sobre combustíveis) vinculados a gastos de infraestrutura rodoviária; iii) impostos sobre a folha de pagamento vinculados à saúde, educação etc.; iv) impostos sobre “pecado” (jogo, tabaco, álcool) vinculados à saúde, recreação, cultura etc.; v) tarifas de usuários vinculadas às atividades subjacentes (água, esgoto, energia elétrica); e vi) transferências a governos estaduais e municipais. Com base nessa classificação, o autor analisa a especificidade do gasto, sua natureza e intensidade de ligação com a receita e se está presente na ideia de benefício. Por exemplo, no caso de uma empresa pública que cobra pelos serviços prestados, observa-se que os gastos são bastante específicos, associam-se à receita auferida e provêm um serviço (benefício) ao contribuinte. Esse tipo de vinculação seria preferível.

De forma mais geral, as vinculações podem ser classificadas em efetivas ou substantivas, quando o aumento das receitas vinculadas a um determinado gasto se traduz proporcionalmente no aumento dos gastos; ou simbólicas ou não efetivas, quando não há relação entre a vinculação e o gasto. No exemplo mencionado anteriormente, a vinculação é do tipo efetiva, pois admite-se que as receitas da empresa pública são alocadas na provisão dos serviços.

Mesmo utilizando-se essa sistemática de análise, nota-se que as vinculações apresentam características muito distintas, sendo difícil generalizar suas virtudes ou defeitos. É comum se observar a vinculação de despesas, em que um percentual fixo do orçamento é direcionado para determinadas áreas. Existem ainda instituições que operam fora do orçamento, com receitas próprias e responsabilidades definidas. Muitas receitas são parcialmente fungíveis, não sendo trivial avaliar se a vinculação é efetiva ou não.

As justificativas para as vinculações foram sintetizadas por Deran (1965): i) aplica, em alguns casos, o princípio do benefício; ii) dá segurança de níveis mínimos de financiamento para

serviços públicos prioritários, evitando disputas periódicas pelo orçamento; iii) garante mais estabilidade e continuidade de financiamentos; e iv) pode diminuir a resistência ao aumento de tributos. O autor também elencou as objeções à vinculação: i) má alocação de recursos; ii) dificuldade de controle orçamentário; iii) interferência nos poderes e discricionariedade das esferas legislativas e executivas; e iv) rigidez orçamentária. As vinculações são tidas como uma penalização à discricionariedade dos representantes eleitos, reduzindo a influência dos Poderes Legislativos e Executivos sobre o orçamento. Adicionalmente, quando as vinculações se tornam uma grande fração das receitas totais, compromete-se o controle orçamentário e macroeconômico, dificultando a implementação de mudanças de política fiscal (MOTTA, 2008).

Em síntese, unindo-se ambas as abordagens, a vinculação seria conveniente na medida em que: i) facilita o controle do governo pela população e ii) assegura o financiamento de áreas prioritárias; mas seria indesejável, tendo em vista que i) diminui a flexibilidade do sistema fiscal e ii) limita a discricionariedade dos representantes eleitos.

3. HISTÓRICO DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL A PARTIR DA CF/88

A legislação brasileira traz alguns pontos importantes no tocante à vinculação de receitas às despesas. A Constituição Federal (CF) de 1988, com o intuito de não enrijecer o OP, veda a vinculação de receitas de impostos às despesas (artigo 167 da CF/88). Adicionalmente, o princípio orçamentário denominado “Princípio da não afetação das receitas” determina que todas as receitas de impostos devem ser recolhidas sem qualquer vinculação. Logo, observa-se um movimento favorável à discricionariedade da alocação dos recursos pelos representantes eleitos.

Entretanto, a mesma CF/88 normatiza a associação de algumas receitas a despesas específicas, com o intuito de proteger a aplicação dos recursos para determinadas finalidades. Ela garante as transferências constitucionais, já que destina uma parte da arrecadação dos estados aos municípios e uma parte da arrecadação da União aos estados e Distrito Federal, e institui alíquotas mínimas para os gastos com educação e saúde nos três níveis da federação. Ou seja, busca assegurar a repartição de receitas entre a União e os entes federados e garantir o financiamento de áreas prioritárias.

Assim, a CF, no que tange às vinculações, é ambígua, tendo em vista que proíbe a associação de receitas de impostos a determinadas despesas, mas legitima algumas formas de vinculação. Essa ambiguidade se expressa em outros momentos, quando, por um lado, impõe a necessidade de autorização legislativa para instituição de fundos de qualquer natureza (artigo 167), mas, por outro, prevê a utilização de contribuições sociais oriundas dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento da seguridade social (artigo 195).

Posteriormente à Constituição de 1988, outras legislações trouxeram a vinculação entre receitas e despesas e contribuíram para o enrijecimento da peça orçamentária. Entre elas, observam-se leis que tratam da normatização de contribuições (por exemplo, dispositivos referentes à compensação financeira pela exploração de recursos minerais e hídricos e à Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Público – Cide) ou de regulamentações de fundos setoriais (por exemplo, o Fundo da Marinha Mercante e fundos de financiamento da indústria cinematográfica). Observa-se, então, que as vinculações funcionaram, simultaneamente, para aumentar o controle sobre a alocação de recursos e garantir o financiamento de outras áreas que não necessariamente aquelas definidas como prioritárias na CF/88 (notadamente, as áreas sociais). Em parte, esse movimento sugere também a força de certos grupos de interesse.

A excessiva criação de instrumentos de vinculação de receitas e despesas, que diminuem o grau de discricionariedade do gestor público, associada à deterioração do quadro fiscal da União decorrente do aumento dos encargos da dívida pública, da queda abrupta da inflação após implementação do Plano Real e dos gastos com pessoal, foram os motivadores da instituição dos primeiros instrumentos de desvinculação (SILVA, 2019). A utilização da desvinculação pela União como meio para alcançar o superávit fiscal pode ser explicada pelo fato de a CF criar a divisão entre orçamento fiscal e orçamento da seguridade social (artigo 165). O orçamento fiscal é financiado, em sua maioria, por meio da arrecadação de impostos, que, via transferências, são repartidos com estados e municípios. Já as contribuições sociais, outra importante forma de financiamento da União, estão atreladas ao orçamento da seguridade social, tendo que ser aplicados em saúde, assistência social e previdência. Dessa forma, a solução encontrada para possibilitar a utilização de recursos da seguridade social no orçamento fiscal foi a criação da desvinculação: “isso abriu um caminho para que o Governo Federal promovesse forte elevação da tributação via contribuições sociais, que não precisavam ser divididas com estados e municípios e, graças à DRU, poderiam ser usadas para pagamento da dívida pública [...]” (DIAS, 2011, p. 2).

Inicialmente criada como um instrumento de caráter temporário, previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a desvinculação vem sendo renovada de forma recorrente por meio de emendas à Constituição, estando vigente, apesar de mudanças no seu escopo, desde 1994. A primeira iniciativa de desvinculação de receitas teve o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Em 1996, foi renovada com a nomenclatura de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir de 2000, passou a ter a alcunha de Desvinculação de Receitas da União (DRU), sendo que em 2016, pela primeira vez, criou-se a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. As denominações, dispositivos legais, vigência, principais desvinculações e exceções de cada instrumento estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Instrumentos constitucionais de desvinculação de receitas a partir da Constituição Federal de 1988

Denominação	Dispositivo Legal	Vigência	Desvinculações	Exceções
Fundo Social de Emergência	Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1/1994	1994 - 1995	20% da receita de impostos e contribuições.	-
Fundo de Estabilização Fiscal	Emenda Constitucional nº 10/1996 e Emenda Constitucional nº 17/1997	1996 - 1999	20% da receita de impostos e contribuições.	-
Desvinculação de Receitas da União	Emenda Constitucional nº 27/2000	2000 - 2003	20% da receita de impostos e contribuições sociais.	Transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios.
				Programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
				Contribuição Social do Salário-Educação.
	Emenda Constitucional nº 42/2003	2004 - 2007	20% da receita de impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.	Transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios.
	Emenda Constitucional nº 56/2007	2008 - 2011	20% da receita de impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.	Transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Município.
				Redução do percentual desvinculado dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).
Emenda Constitucional nº 68/2011	2012 - 2015	20% da receita de impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.	Transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios.	
			Contribuição Social do Salário-Educação.	
			Base de cálculo dos recursos para MDE.	
Desvinculação de Receitas da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios	Emenda Constitucional nº 93/2016	2016 - 2023	30% da receita de impostos, de contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, e intervenção no domínio econômico e das taxas (União). 30% da receita de impostos, taxas e multas (Estados, Distrito Federal e Municípios).	Recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino.
				Contribuição Social do Salário-Educação.
				Transferências intergovernamentais constitucionais e voluntárias especificadas em lei.
				Receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores.
				Fundos instituídos pelo Poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: ECR nº1/1994, EC nº10/1996, EC nº 17/1997, EC nº 27/2000, EC nº42/2003, EC nº 56/2007, EC nº 68/2011, EC nº 96/2016.

A partir da análise do Quadro 1, é possível perceber que os instrumentos de desvinculação passaram por processos de evolução, alterando, a cada renovação, as receitas que poderiam ser desvinculadas e suas exceções, que estariam protegidas do aparato criado. Destaca-se que a principal evolução entre os dois primeiros instrumentos (FSE e FEF) e as seguintes DRU é a preservação integral das principais transferências da União aos entes subnacionais, garantindo menor ônus político nas discussões que envolvem a sua prorrogação. Outros pontos que chamam a atenção são: a inclusão da Cide no rol das receitas a serem desvinculadas; a inclusão dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e da Contribuição Social Salário-Educação como exceção à DRU; e, no atual instrumento, a expansão da desvinculação a Estados, Distrito Federal e Municípios, além da inclusão das taxas como receitas passíveis de desvinculação e da ampliação dos recursos tratados como exceção.

Essa e outras mudanças de comportamento ao longo do tempo estão diretamente relacionadas às diversas polêmicas enfrentadas durante os processos de renovação da DRU. Conforme aponta Dias (2008), há sempre o lado contrário à desvinculação, sob o argumento de que ela diminui os gastos sociais (SALVADOR, 2012), e o lado favorável, que argumenta que a DRU é essencial na preservação da estabilidade econômica, possibilitando o ajuste fiscal e conferindo maior flexibilidade à gestão orçamentária.

Mais recentemente, no contexto de crise das finanças públicas da União, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Regra do Teto. O Novo Regime Fiscal, implementado por essa emenda, instituiu um teto para os gastos públicos por vinte anos, de forma que as despesas ficam limitadas ao valor executado no ano anterior, corrigidos pela inflação. Essa medida impede que as despesas públicas apresentem um crescimento real, ficando congeladas pelo prazo em que a emenda vigorar. Portanto, o crescimento das receitas ao longo dos anos implica que as áreas de educação e saúde, que estavam protegidas pela Constituição com um percentual mínimo da receita para ser executado, perdem essa prerrogativa.

Fatos como esse, de necessidade de ajuste fiscal, promovem discussões em torno das vinculações impostas pelas legislações. Isso porque, embora visem proteger determinadas áreas, amarrando as receitas às despesas, em contextos de crise fiscal, dificultam os cortes de gastos. Na esfera estadual, a DRE tem um objetivo similar ao da DRU: flexibilizar o orçamento público e facilitar ajustes fiscais. Assim como na União, o orçamento dos entes subnacionais possui grande parte rígida e vinculada.

Supõe-se que a maioria dos estados, senão todos, implementaram a DRE de 2017 em diante. Ainda que não existam bases de dados que sistematizem essa informação, notícias veiculadas na imprensa e informações em sites de busca sugerem que São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Rio de Janeiro e Ceará, por exemplo, adotaram esse mecanismo. Tendo em vista que a medida aumenta a discricionariedade do governante em exercício, dificilmente eles renunciariam a essa oportunidade.

4. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo consiste na análise dos dados fiscais do estado de Minas Gerais entre 2016 e 2020. Os dados são disponibilizados pelo governo em seu portal de transparência. O percurso metodológico seguiu duas etapas, descritas a seguir.

Na primeira etapa, avaliou-se o grau de rigidez orçamentária em 2016, ano imediatamente anterior a adoção da DRE em Minas Gerais. Em primeiro lugar, foram computadas as vinculações pelo lado da receita e, em segundo, da despesa. O ponto de partida para aferir a vinculação das receitas foi a classificação “fonte de recursos”, cujo objetivo é identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos (fato gerador), bem como a destinação dos recursos arrecadados. A destinação é denominada vinculada quando a receita se destina ao atendimento de finalidades específicas; e é ordinária quando o processo de alocação é livre. As fontes de recursos para o exercício de 2016, em Minas Gerais, estão disponíveis na Lei Orçamentária Anual (LOA, 2016). Para evitar a duplicidade na contabilização, foram excluídas as receitas intraorçamentárias¹ (que decorrem da operação entre órgãos e demais entidades do governo estadual).

No caso das despesas, foram pesquisadas aquelas que são vinculadas por critérios legais, observando-se tanto a CF quanto a Constituição do estado mineiro. Além dos mínimos constitucionais, em 2016, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, 2016), cuja principal finalidade é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e de seguridade social, estabeleceu, em seu artigo 41, que a base contingenciável corresponde ao total das dotações estabelecidas na lei orçamentária de 2016, excluídas as vinculações constitucionais; as obrigações legais; as despesas com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais; as despesas com pessoal e encargos sociais; as despesas com amortização da dívida; as despesas com auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-fardamento financiados com recursos ordinários; e as despesas com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Ou seja, além dos mínimos constitucionais, foi necessário apurar as demais despesas obrigatórias (não contingenciáveis). Para apurá-las, novamente, foram excluídas as despesas intraorçamentárias, considerando-se os valores empenhados, que pertencem ao exercício financeiro do ano de referência. Adicionalmente, foram deduzidos os gastos de pessoal e encargos sociais nas funções de saúde, educação e ciência e tecnologia cujas fontes fossem recursos ordinários. Esses gastos foram computados nos mínimos constitucionais.

Na sequência, foi apurado o percentual de despesas obrigatórias financiadas por receitas ordinárias. A partir desse resultado, foi possível aferir o espaço fiscal do governo para gastos não obrigatórios em 2016.

¹ Em 2016, as principais receitas intraorçamentárias foram: (i) as receitas decorrentes dos aportes para cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Setor Público (RPPS) – a partir de 2011, o Estado criou uma dotação específica para complementação do pagamento dos inativos; e (ii) as receitas do Fundo Estadual de Saúde (FES) – a partir de 2014, em atendimento a Lei Complementar nº 141 de 2012, todas as aplicações em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) passaram a tramitar no Fundo Estadual de Saúde (FES), resultando no repasse de recursos do FES para outras unidades orçamentárias que executam ações e serviços de saúde.

A segunda etapa consistiu em analisar as receitas que foram desvinculadas e, quando possível, sua destinação, no período de 2017 a 2020. Para identificar esses recursos, em 2018 e 2019, o governo utilizou a classificação orçamentária “procedência”, dotação complementar à fonte de recursos, que é utilizada na classificação da despesa. Dessa forma, os recursos desvinculados passaram a ser identificados pelo código zero, com o código da fonte sendo o mesmo de origem. Para exemplificar, pode-se utilizar a fonte “Taxa de segurança pública”, identificada pelo código “27”: as despesas financiadas pela parte desvinculada desta fonte teriam o complemento “0” na procedência, sendo identificadas como “27.0”. A partir de 2020, o valor desvinculado no orçamento estadual passou a ser considerado em uma nova e única fonte, identificada pelo código 11, chamada “Recursos de desvinculação de receitas – EC 93/2016”. Dessa forma, para identificar o recurso que deu origem à desvinculação, passou a ser necessário analisar a classificação complementar da receita, que detalha essa informação. No caso dos recursos que deixam de ser aplicados na Fapemig devido à desvinculação da base de cálculo, esses não são incorporados à fonte 11, continuando a serem identificados como “Recursos ordinários”.

Adicionalmente, para melhor detalhar o que foi financiado com esses recursos, observou-se a execução orçamentária na perspectiva da classificação de grupo de despesa, que permite identificar características quanto ao objeto do gasto, sendo dividida em despesas com pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; juros e encargos da dívida; investimento; inversões financeiras; e amortização da dívida. As três primeiras classificações podem ser agregadas como despesas correntes, enquanto as três últimas como despesas de capital.

5. RESULTADOS

As principais receitas em 2016 foram: os recursos de livre aplicação (recursos ordinários) totalizaram 54% da receita arrecadada ou R\$ 38,2 bilhões; os recursos constitucionais repassados aos municípios², 18,2%; os recursos referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)³, 9,8%; e os recursos diretamente arrecadados, 2,8%. Nesta última fonte, observa-se que, em regra, sua utilização é restrita ao órgão/entidade em que a receita ingressou. Dessa forma, apenas as receitas cujas fontes sejam os recursos ordinários foram consideradas de livre aplicação. Elas correspondem basicamente aos impostos e taxas (ICMS,

² Os estados transferem aos municípios 25% da receita arrecadada com ICMS; 25% da parcela do IPI transferida pela União aos estados, proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados; 50% da receita arrecadada com IPVA; 25% da parcela que recebem da Cide – Combustível; e 25% da compensação referente à LC 87/1996 (Lei Kandir), que desonerou o ICMS incidente sobre exportações.

³ O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de 27 fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

IPVA, ITCD etc.) e às transferências da União para os Estados (participação do estado na receita da União, tais como cota-parte IPI e IOF, FPE, Lei Kandir etc.).

Pelo lado da despesa, dos recursos ordinários, em 2016, a aplicação mínima em MDE foi equivalente a R\$ 10,6 bilhões; em ASPS, R\$ 5 bilhões; e em fomento e amparo à pesquisa, R\$ 0,4 bilhões⁴. Entre as despesas elegíveis, incluem-se as remunerações de pessoal ativo da área finalística e administrativa.

A Tabela 1 detalha o cálculo da receita ordinária livre, deduzindo-se as despesas obrigatórias. O resultado sugere que apenas 3,5% ou R\$ 1,3 bilhão foram de livre utilização pelo governo em 2016. As despesas com os mínimos constitucionais, juntamente com as despesas de pessoal, foram as principais fontes de rigidez, comprometendo, por um lado, a alocação discricionária do governante, e, por outro, a realização de ajustes fiscais.

Tabela 1 – Receitas ordinárias e despesas obrigatórias financiadas com recursos ordinários - 2016 - Minas Gerais

Receitas e Despesas	Valor (R\$)	Participação na Receita Ordinária (%)
Receitas Ordinárias (A)	38.165.158.001,13	100
I – Despesas com mínimos constitucionais	16.097.039.895,50	42,2
II – Despesas com pessoal e encargos sociais ¹	16.886.684.138,04	44,2
III – Despesas com amortização, juros e encargos da dívida ²	2.872.758.855,58	7,5
IV – Demais obrigações legais ³	587.399.283,80	1,5
V – Despesas com auxílios ⁴	370.669.248,14	1
Despesas obrigatórias financiadas por receitas ordinárias (B)	36.814.551.421,06	96,5
Receita ordinária livre (A-B)	1.350.606.580,07	3,5

Fonte: Portal Transparência/MG. Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Referem-se às despesas do “Grupo de despesa pessoal e encargos sociais”, deduzidos os gastos na função educação, saúde e ciência e tecnologia. ² Refere-se à soma das despesas dos “Grupos de despesa amortização da dívida e juros e encargos da dívida.” ³ Referem-se às despesas dos elementos de despesa “Pensões especiais, sentenças judiciais, obrigações patronais e obrigações tributárias e contributivas” (incluem despesas com o Pasep) dos “Grupos de despesas investimentos e outras despesas correntes.” ⁴ Referem-se às despesas dos elementos de despesa Auxílio-Alimentação, Auxílio-Fardamento, Auxílio-Transporte e outros benefícios assistenciais do servidor e de militar do “Grupo de despesa outras despesas correntes”.

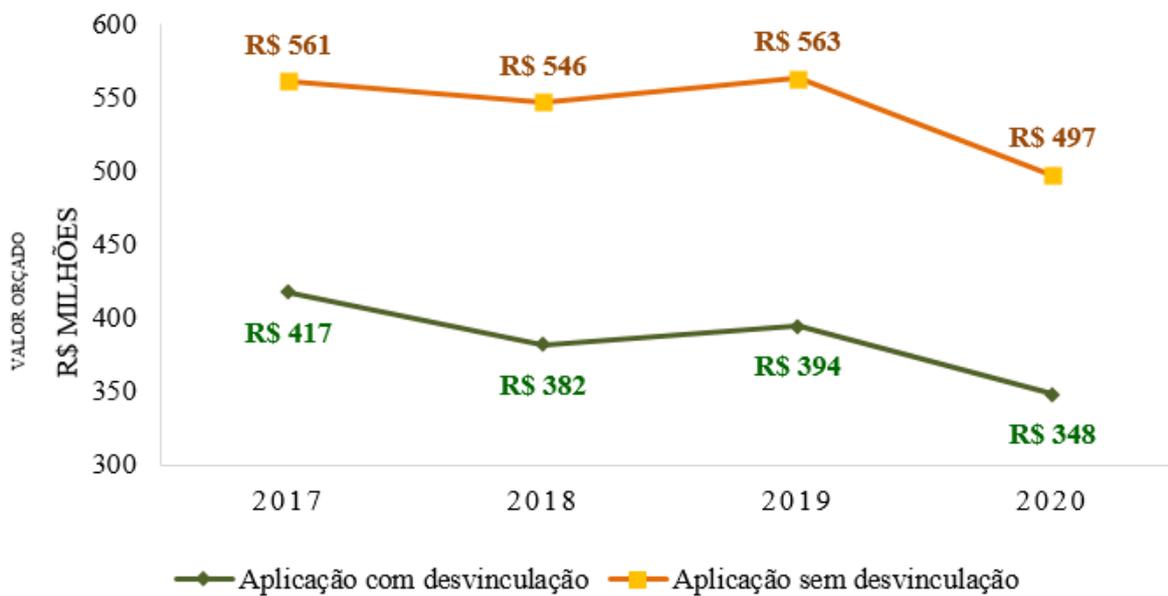
Em Minas Gerais, a desvinculação de receitas foi aplicada pela primeira vez no exercício de 2017, primeiro ano de vigência da DRE. Sua aplicação esteve, então, limitada ao valor destinado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). Por se tratar de uma vinculação disposta na Constituição Estadual, a EC 93/2016 não traz nenhum impedimento legal à sua desvinculação. O cálculo do valor a ser desvinculado na Fapemig é feito da seguinte

⁴ Ver Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2016, disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/14-2016/bimestre6/> e Relatório Contábil de 2016 (Tabela nº 51), disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demontracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2016.pdf>.

maneira: Valor Destinado à Fapemig = 1% x (Receita Orçamentária Corrente Ordinária – 30% do valor de impostos, taxas e multas previsto na LOA).

A partir desse cálculo, reduz-se a base de cálculo utilizada no valor destinado constitucionalmente à política de amparo e fomento à pesquisa no estado. O impacto causado pela desvinculação da Fapemig nos anos de aplicação da DRE em Minas Gerais pode ser percebido no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparação entre valores constitucionais orçados a serem aplicados na Fapemig com e sem desvinculação na base de cálculo – R\$ (Valores reais¹) – 2017 a 2020 – Minas Gerais



Fonte: Demonstrativo da aplicação de recursos no amparo e fomento à pesquisa à conta dos recursos ordinários – SEF/MG. Elaboração dos autores.

Nota: ¹Corrigido pelo IPCA ano base 2020.

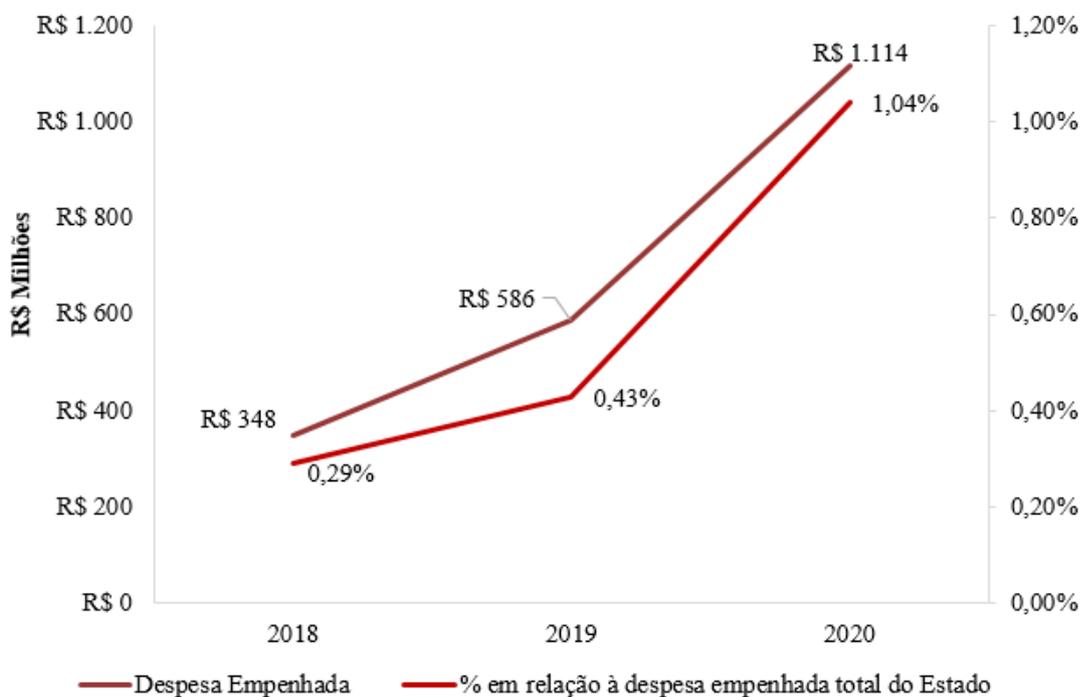
Nota-se que a Fapemig foi objeto de desvinculação em todos os anos de vigência da DRE, liberando, em média, R\$157 milhões para o estado aplicar de maneira discricionária. Além dela, a partir de 2018, ocorreu um aumento na utilização da desvinculação, que passou a atingir outros tipos de recursos vinculados.

Entre as fontes que são desvinculadas em Minas Gerais, as mais expressivas, em termos de arrecadação, são a Taxa de Segurança Pública, os recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria, a Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários e a Exploração de Recursos Minerários, que representaram, em média e respectivamente, 1,6%, 0,6%, 0,3% e 0,3% da arrecadação total do estado entre 2018 e 2020. O fato de representarem um montante de arrecadação mais expressivo pode ser uma das justificativas para estarem entre as primeiras fontes a serem desvinculadas, ainda no ano de 2018.

A análise da aplicação dos recursos desvinculados a partir de sua identificação na classificação orçamentária (pela procedência ou pela fonte) permite observar apenas uma parte da desvinculação, uma vez que parte dos recursos permanece na dotação de “Recursos ordinários”. Apesar disso, analisar essa parte que é identificável traz um indicativo de como os recursos resultantes da desvinculação têm sido aplicados, permitindo avaliar se o instrumento tem sido utilizado para o reequilíbrio das contas públicas.

O primeiro ponto que chama atenção é o crescimento da utilização de recursos decorrentes de desvinculação de receitas no financiamento das despesas do estado (Gráfico 2). O crescimento expressivo, principalmente em 2020, reflete o aumento da base de receitas desvinculadas nesse período. Apesar desse aumento, a participação na DRE no financiamento das despesas do estado ainda é pequena, sendo que, no ano de maior relevância, atingiu a casa de 1% das despesas empenhadas totais em Minas Gerais.

Gráfico 2 – Despesa empenhada decorrente de recursos desvinculados identificáveis – 2018 a 2020 – Minas Gerais – Valores Reais¹ e (%) em relação à despesa total



Fonte: Siafi-MG. Dados da Superintendência Central de Planejamento e Orçamento de Minas Gerais. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Corrigido pelo IPCA ano base 2020.

Em 2018 e 2019, os recursos desvinculados foram alocados, em sua maioria, no grupo de despesas de pessoal e encargos sociais. Nesses dois primeiros anos utilizou-se, na identificação da desvinculação, a classificação por procedência, mantendo a dotação da fonte com suas características originais. Esse pode ser o motivo para as despesas terem sido realizadas nas unidades orçamentárias que já executam parte de suas despesas utilizando as fontes de recurso que sofreram desvinculação.

A Taxa de Segurança Pública e a Taxa de Incêndio desvinculadas, por exemplo, foram aplicadas no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) para pagamento de proventos de militares inativos e remuneração básica dos servidores. Já os recursos desvinculados do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria foram aplicados na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater), que é uma empresa estatal dependente, financiando parte de suas despesas com obrigações patronais (encargos sociais de responsabilidade do empregador) e vencimento e vantagens do pessoal civil. Com relação à despesa empenhada no grupo de juros e encargos da dívida, este foi executado pela unidade orçamentária (UO) de gestão da dívida pública estadual (GDPE), que está vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), utilizando a fonte de exploração de recursos minerais, único caso em que a UO executora não correspondeu a UO responsável pela arrecadação do recurso. Já a pequena parte destinada a outras despesas correntes esteve concentrada inteiramente no Instituto Estadual de Florestas (IEF), utilizando a fonte “recursos diretamente arrecadados com vinculação específica” para o financiamento de despesas diversas de custeio do órgão como, por exemplo, pagamento de tarifa de energia elétrica e locação de veículos.

No exercício de 2020, ocorreu uma clara mudança de comportamento na execução orçamentária dos recursos desvinculados identificáveis: eles deixaram de ser aplicados nas UO originalmente responsáveis pelas fontes de recursos desvinculadas, além do grupo de despesa mais expressivo passar a ser o de “outras despesas correntes”. Nesse ano, os recursos passaram a ser aplicados, na maior parte, na Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e na unidade EGE-SEF, que está vinculada à primeira e é responsável pelo gerenciamento de encargos diversos do estado.

Conforme mencionado, em 2020 foi criada uma fonte de recursos exclusiva para a desvinculação, rompendo, de vez, com qualquer amarra existente devido à identificação do recurso de origem. Na SEF, esteve concentrada a execução do grupo de despesa de “pessoal e encargos sociais”, sendo 35% destinado para pagamento de Gratificação de Estímulo à Produção Individual, 20% para vencimentos, 16% para Adicional por Tempo de Serviço e os demais 29% para outros itens diversos que compõem a despesa de pessoal. Na unidade EGE-SEF, foi executada toda a parcela de outras despesas correntes, a maior parte aplicada em remuneração paga pelo Poder Executivo ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais – depósitos judiciais (43%); Taxa de Administração (21%) e Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (17%). Na unidade GDPE-SEF, manteve-se a parcela de pagamento de juros e encargos da dívida, além de uma parcela muito pequena de amortização da dívida (R\$30 mil). Por fim, o grupo de despesa de inversões financeiras foi aplicado na UO Participação Empresas, para constituição ou aumento de capital de empresas.

A partir da análise, é possível perceber que o impacto da desvinculação no financiamento das despesas totais em Minas Gerais é limitado: em 2020, considerando a soma dos valores empenhados dos recursos desvinculados identificáveis com o que retornou aos cofres públicos,

sem amarras devido à desvinculação da base de cálculo da Fapemig, o valor total decorrente da DRE em Minas Gerais foi de, aproximadamente, R\$1,3 bilhão. O valor é expressivo quando se observa que, em termos nominais, esse montante é igual ao total de recursos de livre aplicação no estado vigente em 2016. Entretanto, não é tão significativo frente ao desequilíbrio fiscal do estado, que no período registrava déficits orçamentários da ordem de R\$ 10 bilhões.

A maior parte das desvinculações é utilizada para o pagamento de despesas obrigatórias, incluindo as despesas de pessoal, os aportes para cobertura do déficit atuarial da previdência pública e juros e encargos da dívida. No entanto, seu impacto nas despesas totais de MG foi de apenas 1% em 2020. Dessa forma, o instrumento de desvinculação favorece a busca do equilíbrio fiscal, no entanto, seu potencial é limitado. Por outro lado, áreas já historicamente subfinanciadas, como o caso da pesquisa, são afetadas negativamente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rigidez do orçamento público no estado de Minas Gerais é notória. Os mínimos constitucionais e as despesas de pessoal e encargos sociais são o nó da questão. Ainda que existam possibilidades de ganhos de eficiência, as áreas de educação e saúde já são aparentemente subfinanciadas, refletindo muitas vezes a precariedade dos serviços prestados. Além disso, os serviços prestados pelo setor público, principalmente a educação e segurança, são intensivos em mão de obra. O resultado são despesas com pessoal elevadas, ainda que se admita a necessidade da revisão de distorções salariais e das próprias regras previdenciárias, em especial dos militares, que foram pouco afetados na reforma mais recente.

Nesse quadro, a margem de discricionariedade dos representantes eleitos na alocação de recursos é limitada. Mas isso não significa que eles não conseguem viabilizar suas preferências. Os governos podem optar por subfinanciar algumas políticas e simultaneamente aumentar a alocação de recursos em outras conforme sua agenda política.

Não obstante, o alcance do ajuste fiscal pelo lado das despesas é comprometido. Isso é, dificilmente os governantes de Minas Gerais (e possivelmente da maioria das unidades federativas brasileiras) conseguirão reverter situações de déficit sem crescimento concomitante de receitas, mesmo que se valham de desvinculação de receitas. A análise da aplicação da DRE, em Minas Gerais, aponta para duas direções: perda de recursos em áreas prioritárias (pesquisa) e pouco efeito sobre o reequilíbrio fiscal.

Ressalva-se que este estudo analisa uma experiência ainda incipiente, que se iniciou em 2017. Adicionalmente, focaliza uma única unidade da Federação – Minas Gerais. Portanto, novos estudos, que superem essas limitações, são necessários para corroborar os resultados apontados.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. de B. A. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XIX: um balanço crítico*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- BIRD, R. M. Analysis of Earmarked Taxes. *Tax Notes International*, v.14, n.35, p.2095–2116, 1997.
- BÖS, D. Earmarked taxation: welfare versus political support. *Journal of Public Economics*, v. 75, n. 3, p. 439–462, 1 mar. 2000.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues. *Journal of Public Economics*, v. 9, n. 3, p. 301–318, 1 jun. 1978.
- BRETT, C.; KEEN, M. Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes. *Journal of Public Economics*, v. 75, n. 3, p. 315–340, 2000.
- BUCHANAN, J. The economics of earmarked taxes. *Journal of Political Economy*, v. 71, 1963.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- DERAN, ELIZABETH. National Tax Journal. *Earmarking and expenditures: a survey and a new test*, 4. v. 18, p. 354–361, [s.d.].
- DHILLON, A.; PERRONI, C. Tax earmarking and grass-roots accountability. *Economics Letters*, v. 72, n. 1, p. 99–106, 2001.
- DIAS, F. Á. C. (2008). *Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal* (nº 38; Textos para Discussão). Brasília: Senado Federal.
- GOETZ, C. J. Earmarked taxes and majority rule budgetary processes. *The American Economic Review*, v. 58, n. 1, p. 128–136, 1968.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Separation of powers and the budget process. *Journal of Public Economics*, v. 92, n. 3, p. 407–425, 1 abr. 2008.
- MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1989.
- MINAS GERAIS. *Lei nº 21.969, de 14/01/2016*. Altera a Lei nº 21.736, de 4 de agosto de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2016., Belo Horizonte, MG: Diário Oficial de Minas Gerais (2016).
- MINAS GERAIS. *Lei nº 23.597, de 11/03/2020*. Corrige os valores das tabelas de vencimento básico das categorias que menciona., 23.597, Belo Horizonte, MG: Diário do Executivo de Minas Gerais (2020).
- MINAS GERAIS. *Lei nº 23.831, de 28/07/2021*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2022., 23.831, Minas Gerais—Diário do Executivo (2021).
- MINAS GERAIS. *Lei nº 21971, de 18/01/2016*. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado para o exercício financeiro de 2016., Belo Horizonte, MG: Diário Oficial de Minas Gerais (2016).

MARSILIANI, L.; RENSTROM, T. I. Time inconsistency in environmental policy: tax earmarking as a commitment solution. *The Economic Journal*, v. 110, n. 462, p. 123–138, 2000.

MOTTA, J. R. S. T. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Brasília, 2008.

SALVADOR, E. DA S. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da seguridade social no Brasil. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 40–51, 27 jul. 2012.

SILVA, H. C. E. *O impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento público: prós e contras aplicáveis às políticas públicas*. Monografia (bacharelado em Direito). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

VARGAS, N.C. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. *Ensaio FEE* (Porto Alegre), v. 32, n. 1, p.51-76, 2011

VARGAS, N.C. Finanças Públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. *Economia e Sociedade* (Campinas), v.21, n. 3(46), p. 643-666, 2012.

Lúcio Barbosa

<https://orcid.org/0000-0002-7949-1177>

Doutor em Economia pelo CEDEPLAR/UFMG. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina. (UFSC). Pesquisador e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP-MG).

seixas.lucio@gmail.com

Mariana Marcatto do Carmo

<https://orcid.org/0000-0002-6175-8398>

Mestranda em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP-MG).

mariana.marcattoc@gmail.com

Laura Gama dos Santos Mangualde

<https://orcid.org/0000-0001-9232-6443>

Bacharel em Administração Pública e Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público, pela Fundação João Pinheiro (FJP-MG).

lauramangualde@gmail.com