



ESTUDO TÉCNICO  
Nº 29/2025

ORÇAMENTO  
E FINANÇAS  
PÚBLICAS

# Substituição de gastos e vinculação de receitas no financiamento da educação municipal

# E 29.



Pedro Schettini Cunha



**DIRETORIA GERAL**

Christian Aquino Cota

**DIRETORIA DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Frederico Stefano de Oliveira Arrieiro

**DIVISÃO DE CONSULTORIA LEGISLATIVA**

Marcelo Mendicino

**SEÇÃO DE CONSULTORIA EM ADMINISTRAÇÃO E  
FINANÇAS PÚBLICAS**

Evana Rezende Batista

**CAPA**

Larissa Metzker

Gustavo Ziviani

Yasmin Schiess

*Seção de Criação Visual*

*Superintendência de Comunicação*

*Institucional*

**AUTORIA**

Pedro Schettini Cunha

*Administrador*

Conforme a Deliberação da Mesa Diretora nº 1, de 2025, compete à Divisão de Consultoria Legislativa, entre outras atividades, elaborar textos técnicos, artigos, relatórios e outras peças informativas, bem como prestar assessoramento técnico às comissões, à Mesa Diretora e aos vereadores. Todos os Estudos e Notas Técnicas são produzidos em atendimento a solicitação de vereadora, de vereador, de comissão ou da Mesa Diretora.

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de Belo Horizonte ou da sua Divisão de Consultoria Legislativa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CUNHA, Pedro Schettini; **Estudo Técnico nº 29:** Substituição de gastos e vinculação de receitas no financiamento da educação municipal. Belo Horizonte: Divisão de Consultoria Legislativa/Câmara Municipal de Belo Horizonte, abril 2025. Disponível em: <[www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes](http://www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes)>. Acesso em: DD mmm. AAAA.

CONTATO: [divcol@cmbh.mg.gov.br](mailto:divcol@cmbh.mg.gov.br)

URL: [www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes](http://www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes)



ESTUDO TÉCNICO  
Nº 29/2025

ORÇAMENTO  
E FINANÇAS  
PÚBLICAS

# Substituição de gastos e vinculação de receitas no financiamento da educação municipal

# E 29.

Pedro Schettini Cunha

# SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Considerações Técnicas.....</b>	<b>5</b>
2.1. Os princípios que norteiam o orçamento público.....	7
2.2. Vinculação e não vinculação de receitas orçamentárias.....	9
2.3. Os fundos especiais e a vinculação de receitas na história brasileira..	13
2.4. Inovações no tema de vinculação de receitas.....	17
2.5. O papel da dívida pública e ideologia da austeridade na estrutura de custeio e de investimentos.....	21
2.6. Instrumentos orçamentários, administrativos e contábeis para a execução de despesas.....	26
2.7. A ilusão fiscal, o problema da fungibilidade de financiamento e a substituição de gastos públicos.....	30
2.8. O caso concreto da indução sistemática de substituição de gastos na saúde, na assistência social e na educação brasileiras.....	34
<b>3. Considerações Finais.....</b>	<b>40</b>
<b>4. Referências.....</b>	<b>42</b>

## 1. Introdução

Por que o município é responsável por executar um volume de políticas públicas muito maior que a sua autonomia tributária? Tem como obrigar o governo municipal a executar sua lei orçamentária sem mudar o que foi aprovado originalmente? Por que existe tanta regra de vinculação e desvinculação de receitas no Brasil? Por que os governos fazem tanta substituição de gastos? Tem como “barrar” a redução de recursos municipais em uma política pública específica (educação p. ex.), se vierem novos recursos de transferências estaduais ou federais?

Este estudo técnico, solicitado à Divisão de Consultoria Legislativa - Divcol, da Câmara Municipal de Belo Horizonte - CMBH, tem por finalidade tentar trazer uma parte das respostas para essas perguntas. Para isso, são apresentados: os marcos normativos e principiológicos orçamentários; os mecanismos municipais de movimentação orçamentária e sua relação com as fontes de financiamento de política pública; os papéis de outros entes federativos no orçamento municipal, especialmente na redistribuição tributária, na indução de políticas públicas e na condução da política macroeconômica. Também é feita uma abordagem histórica e um recorte teórico para contextualizar a dinâmica e as distorções no processo de formação dos orçamentos públicos e financiamento de políticas públicas e, por fim, os problemas atrelados à estruturação do sistema tributário nacional e aos mecanismos contábeis na gestão dos gastos públicos municipais.

São exemplificados casos em três das principais áreas de políticas sociais: saúde, educação e assistência social. Um maior enfoque será oferecido para a área da educação, que se diferencia das outras duas por não se organizar, ainda, na forma de sistema único. O objetivo deste destaque é explicitar como um desalinhamento entre os entes federados pode estar relacionado com o excesso de “gambiarras”<sup>1</sup> de financiamento, para viabilizar a oferta da política pública, e em consequência, como isso provoca distorções.

---

<sup>1</sup> Termo popularmente usado para se referir às medidas improvisadas para remediar um problema ou uma emergência, sem que se proceda efetivamente a uma solução estrutural e mais sustentável de longo prazo.

## 2. Considerações Técnicas

O orçamento público municipal é o instrumento de planejamento que detalha a estimativa de obtenção das receitas a serem usadas no financiamento de políticas públicas desenvolvidas pelo município. O orçamento também fixa e detalha quais despesas devem ser realizadas e como elas se organizam dentro de uma estrutura de programas e ações, planejados pela administração pública. Esse instrumento de planejamento público está associado a outros, como o Plano Plurianual, que organiza e estrutura outras características dos projetos e das ações de cada política pública ao longo de um quadriênio. Também se relaciona com as Diretrizes Orçamentárias, que definem as atividades prioritárias dentro de cada política pública, bem como as regras para arrecadação tributária e execução orçamentária em um determinado ano. O orçamento se relaciona também com o Plano Municipal de Educação, o Plano Diretor e uma série de outros instrumentos norteadores das ações governamentais.

Se a capacidade de planejamento dos gestores públicos fosse muito precisa, não seriam necessários ajustes durante a execução orçamentária, exceto diante de superveniências como calamidades ambientais ou abalos econômicos de nível nacional. Ocorre que essa capacidade de planejamento é limitada, e não por insuficiência de conhecimento técnico. O principal problema ali decorre da assimetria informacional dos agentes que produzem, que executam e que fiscalizam o orçamento público. Contribuem para essa assimetria desde o excesso de complexidade do sistema tributário nacional, passando pela distribuição constitucional de responsabilidades por prestação e integração de serviços públicos, chegando até o desalinhamento de interesses entre financiador de políticas públicas, o seu ofertante e o seu demandante. A evolução da ciência contábil vem permitindo melhorias e transparência nos processos orçamentários governamentais por um lado, mas, por outro, desenvolve técnicas que acabam sendo usadas como “gambiarras” para

contornar a incapacidade de negociação política, que um correto processo orçamentário público exigiria.

Esse grande desalinhamento estrutural na organização de competências governamentais e na forma de financiamento de políticas públicas levanta embates de grandes proporções, como aquele entre defensores do orçamento impositivo contra o atual orçamento autorizativo. Os resultados mais imediatos desse desalinhamento são as “soluções mágicas”, a exemplo das inúmeras regras redistributivas do produto da arrecadação tributária, ou ainda, a proliferação de novas vinculações e desvinculações de receitas e, também, as diversas medidas e contramedidas de contingenciamento em prol de um déficit zero. Mas dentre todas as distorções, este estudo escrutina a medida que mais desacredita o sistema contábil e tributário no Brasil: a famigerada substituição de gastos, descrita por Morrissey (2006).

Para entender como todos esses elementos se relacionam, começaremos revendo a orientação normativa e principiológica da não vinculação apriorística de receitas, segundo a qual só deveria haver vinculação no momento da aprovação da peça orçamentária, sem nenhuma definição prévia. Em seguida, veremos que a história da organização dos sistemas político e tributário brasileiros foi sempre no sentido de promover mais e mais assimetria informacional, minando as capacidades de negociação e de decisão de alocação de recursos públicos. Há, ainda, a visão “míope” dos políticos orientados pelos curtos ciclos eleitorais, que pode estar associada aos desencontros do sistema eleitoral representativo (formal) com um sistema hereditário colonialista de lideranças públicas elitistas (cultural).

Exploraremos como essas incompatibilidades levaram, desde o período imperial, à progressiva formalização de várias exceções ao princípio geral da não afetação, como a criação de fundos especiais, mínimos constitucionais, transferências condicionadas etc. Veremos como estas “gambiaras” surgiram da inviabilidade de uma transformação real do sistema eleitoral-representativo, do sistema tributário-distributivo e da interação dialogada das áreas de políticas públicas, em direção aos ideais republicanos e democráticos. Ideais esses em

que representantes precisariam acessar informações completas para atuarem com racionalidade econômica na alocação de recursos públicos, usando apenas a via da negociação, sem toda essa miríade de medidas e contramedidas contábeis e econômicas atualmente existentes.

A maior parte das seções deste estudo se dedica a apresentar os principais mecanismos (medidas e contramedidas) desenvolvidos, tanto na contabilidade pública, quanto na intervenção macroeconômica nacional, para lidar com os excessos e as deficiências geradas pela incapacidade de negociação política na definição e na execução do orçamento público. E, por fim, aprofundaremos na compreensão dos sintomas e consequências das distorções decorrentes, como a ilusão fiscal e o distanciamento da população nas questões dos gastos públicos, bem como o problema de fungibilidade de adicionalidade para financiar as políticas públicas, que desemboca na famigerada substituição de gastos via créditos adicionais. Distorções com potencial real de “jogar por terra” a função pública de planejamento orçamentário e a credibilidade do setor público perante a população.

## **2.1. Os princípios que norteiam o orçamento público**

O regime jurídico-administrativo brasileiro está fundamentado no princípio da legalidade administrativa, em que o poder público só pode realizar o que está prescrito em lei. No orçamento público municipal isso se traduz no princípio orçamentário da legalidade, e se manifesta na forma de fixação da despesa, de modo que o poder público não pode realizar despesas que não estejam previamente autorizadas ou determinadas na lei orçamentária. O princípio da prescrição legal orçamentária surgiu já na Constituição Imperial brasileira de 1824. Nos dias atuais, este mesmo princípio também abarca todas as obrigações, limitações e vedações constitucionais relativas à tributação, aplicação de recursos, operações de crédito e prestação de contas nos prazos e formas prescritas em lei. A elaboração da lei do orçamento, sua execução e a prestação de contas são organizadas de modo a também atender ao princípio

da publicidade, mas são atividades que decorrem de atos que somente gestores e autoridades públicas podem realizar, ou seja, são manifestações do princípio da responsabilização dos agentes públicos. E, apesar de se tratar de um tema bastante árido, esses gestores públicos buscam estruturar e transmitir as informações orçamentárias em formato e linguagem que permitam a fiscalização e o acompanhamento pelo cidadão, atendendo aos princípios da clareza e da simplificação.

Ao englobar todas as receitas estimadas e todas as despesas fixadas dentro de um só ano, e em valor corrente, o orçamento manifesta os princípios da universalidade, do equilíbrio, da anualidade e do orçamento bruto, fazendo com que as contas públicas sejam importantes indicadores de estabilidade institucional, o que permite maior confiabilidade de todos que participam do desenvolvimento da cidade. Os princípios da unidade, da uniformidade e da exclusividade asseguram que o orçamento possa ser consolidado em toda a estrutura pública, em formato padronizado, e não trate de matéria estranha ao tema orçamentário. Essa estrutura deve ser ainda compatível com o princípio da descentralização, ou seja, favorecendo a execução do orçamento pelas estruturas públicas que estão mais próximas ao cidadão.

Por fim, há um importante princípio, sobre o qual este estudo se deterá mais profundamente. Trata-se do **princípio da não vinculação da receita**, ou princípio da não afetação das receitas de impostos (art. 167, IV da Constituição da República de 1988 - CR 88). Ele se aplica como regra geral, mas possui uma série de exceções que serão exploradas nos próximos parágrafos, e estabelece que **a receita pública é “livre” para ser gasta pelo poder administrativo nas diversas atividades em que se compromete legalmente a realizar**. Assim, de um lado, a despesa é fixada em lei que autoriza ou impõe determinada atividade a ser realizada com determinados recursos, enquanto do outro lado, a receita é estimada segundo suas diversas fontes. Mas quando a realização da receita não se dá como esperado, o gestor lança mão de vários métodos para reequilibrar o orçamento durante sua execução, como o contingenciamento de despesas, as campanhas arrecadatórias, a

suplementação de créditos etc. Em tese, toda despesa fixada deveria ser executada, mas o sistema contábil criou tantas brechas que alguns gestores usam artifícios e acabam não executando todas as despesas na forma originalmente aprovada.

Nas próximas seções entenderemos como a contabilidade pública nacional foi se desenvolvendo a fim de compatibilizar ineficiências da organização político-econômica com as demandas reais por políticas públicas fornecidas pelo poder público (DUARTE et. al., 2011).

## **2.2. Vinculação e não vinculação de receitas orçamentárias**

As receitas de impostos são as mais volumosas e mais relevantes para o financiamento das políticas públicas. São, portanto, aquelas cujo princípio da não vinculação deveria se aplicar mais amplamente. A flexibilidade das receitas não vinculadas permite que o poder público migre recursos, caso surjam novas necessidades, ou mesmo erros de planejamento. Em contexto de não afetação ampla, haverá anos em que muitos recursos provenientes de impostos poderão ser destinados a obras viárias, em outros anos, podem ser mais necessários na ampliação de esgotamento sanitário e, em outros, para ações de combate à epidemias e tratamentos de saúde etc. Assim, a não vinculação da receita permite que, a cada ano, a proposta orçamentária possa ser diferente da proposta do ano anterior, fazendo com que o planejamento das políticas públicas não seja engessado.

Como os recursos são limitados, a batalha por eles no financiamento mais duradouro de algumas políticas públicas, somada a uma incapacidade histórico-estrutural de negociação (conforme será revelado mais adiante), levou às decisões políticas de criação de um grande conjunto de exceções ao princípio da não afetação. Uma grande quantidade de exceções sempre se manifesta como uma grande quantidade de regras. Demonstrando o contrário do que se espera do princípio da não afetação, estima-se que no início da

década de 2000, mais de 3/4 dos recursos orçamentários da União eram vinculados (BRASIL, 2003 *apud* PINTO, 2010).

A primeira exceção ao princípio da não vinculação está nos mínimos constitucionais e nos repasses obrigatórios. No caso da política pública de educação, o art. 212 da CR 88 estabelece que pelo menos 25% das receitas de impostos devem ser aplicadas no ensino. Ocorre que essa porcentagem não se aplica somente aos impostos do próprio município, bem como não se trata de um cálculo individualizado separadamente a cada um dos impostos. Para o município, o cálculo é, na verdade, muito mais complexo e envolve transferência de várias modalidades da União e do Estado. Há, por exemplo, uma parcela desse mínimo que se vincula ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FUNDEB (parte vinculada da Lei Complementar 87/1996 - Lei Kandir), antes mesmo de ser feita a transferência intergovernamental. Já em relação à política pública de saúde, o mínimo a ser aplicado pelo município é de 15% (art. 77, III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) dos seus próprios impostos municipais, juntamente com as transferências recebidas dos demais entes em várias modalidades de transferência (os cálculos também envolvem bastante complexidade).

As transferências entre os entes federados, incluindo entidades estatais, também são formas de rigidez orçamentária para os entes transferidores (AZEVEDO, 2006). Há alguma diferença, ainda, das transferências que seguem os registros contábeis para as operações bancárias efetivas, pois estas últimas consideram regras de descontos nas transferências, como no caso de encontro de contas<sup>2</sup>. Os descontos são necessários por vários motivos, um deles é que há vários tributos que são de competência de outros entes, mas são recolhidos pelo município a título de cota-parte, como o Imposto de Renda Retido na Fonte, o Imposto Territorial Rural e a Taxa de

---

<sup>2</sup> Encontro de Contas é um mecanismo contábil e jurídico que permite a compensação de dívidas entre duas partes. Com ele, as partes envolvidas podem ajustar suas obrigações financeiras, minimizando ou eliminando a necessidade de transferências monetárias. No Brasil tem os procedimentos já sedimentados para o caso de dívidas previdenciárias (Lei nº 13.485/2017 e Portaria RFB nº 754/2018).

Laudêmio (cujas atribuições do ente recolhedor são estabelecidas em lei ou em convênio). Dentre os outros motivos de descontos na efetivação dos repasses, há as operações de crédito entre os entes federados, a migração entre regimes previdenciários (quando um trabalhador vai temporariamente ou definitivamente de um ente para o outro, ou para a iniciativa privada e *vice-versa*), alienações e aquisições patrimoniais e muitos outros. Em todos esses casos, e quando a lei permite, os entes públicos podem acordar em abater os valores a serem transferidos de cada tipo diferente de fonte de receita, usando vários controles contábeis, sem misturar recursos livres e recursos vinculados.

Outros exemplos de mecanismos de transferências não vinculadas são o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (Lei Federal nº 10.966/2004), o imposto sobre operações financeiras ligadas ao ouro IOF-Ouro (art. 153, CR 88) e a Lei Kandir (na sua parte não vinculada). Também são não vinculados: os juros recebidos pelo ente público, as receitas de aluguéis, as receitas de alienações de bens e as receitas de comercialização de produtos e serviços prestados, tanto proveniente das taxas quanto das tarifas públicas. Cabem duas breves ressalvas relacionadas à receita de serviços. A primeira é que, diferentemente dos impostos, a lei que cria a taxa pode vincular essa receita a um fundo, um órgão ou uma despesa. Além disso, produtos e serviços de empresas estatais terão as receitas de sua venda usadas nas atividades de funcionamento dessas próprias empresas. Lógica semelhante ocorre com as multas, pois sua criação é geralmente sem vinculação, mas há possibilidade de vincular, como no caso das multas de trânsito (art. 320 da Lei Federal 9.503/97), em que 5% de sua arrecadação deve integrar o Fundo de Segurança e Educação de Trânsito. Receitas de doações seguem o mesmo sistema, ou seja, a vinculação ocorre no caso de doação com encargo enquanto a doação sem encargo não é vinculada. Outra exceção da CR 88 foi a que também permitiu que Estados e Distrito Federal vinculassem até 0,5% das receitas tributárias a fundos de fomento cultural (art. 216, § 6º).

Quando promulgada a CR 88 ainda não admitia a possibilidade de vinculação de receitas para pagamento de dívidas dos estados e municípios com União e também para prestar garantias e contragarantias na assunção de novas dívidas entre eles e a União. Mas em 1993 foi incluída essa possibilidade, assim, as dívidas municipais com a União passaram a contar com vinculações não só de seus impostos, mas também de cotas-parte transferidas por meio do Fundo de Participação dos Municípios (CR 88, art. 167, §4º).

Outras importantes exceções de vinculações, que ocorrem através de mecanismos legais e constitucionais, são as receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, que contam com estrutura e classificação orçamentárias destacadas, paralelamente ao orçamento fiscal, permitindo um acompanhamento atuarial próprio<sup>3</sup>. A receita de operações de crédito, também configura exceção ao princípio da não afetação, já que é vinculada aos investimentos definidos na lei autorizativa da operação. Já as receitas de convênios vinculam-se por meio do instrumento bilateral ou multilateral entre os entes federados, cuja não execução enseja devolução ao transferidor. Por fim, a CR 88 determina que as receitas de apreensões econômicas que estão relacionadas ao tráfico de drogas e ao trabalho escravo também sejam vinculadas ao Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD (Parágrafo Único do art. 243).

O FUNAD é um dos inúmeros fundos especiais, criados como exceção ao princípio da não afetação da receita, vários deles, criados muito antes da CR 88. A gestão de recursos públicos via fundos especiais é um mecanismo contábil nascido em épocas que não se tinha suficiente desenvolvimento da ciência contábil, tampouco existiam métodos e materiais, organizados e rápidos o suficiente para gerir os recursos públicos. Mais importante que isso, criados

---

<sup>3</sup> Todo ente federado possui seu orçamento dividido em três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. No caso da União, o Orçamento da Seguridade Social contempla não só a seguridade dos servidores públicos federais, mas também a seguridade do regime geral, em que há financiamento vinculado do PIS/PASEP, da COFINS, da CSLL, além da renda das loterias somadas às contribuições patronais e dos empregados.

em contextos que havia baixa capacidade de negociação e racionalidade econômica dos gestores públicos. O objetivo de existência dos fundos era evitar que determinada atividade do poder público cessasse por falta de recursos. Era o caso das antigas obras de grande vulto, que precisavam de muitos anos de investimentos e de ininterruptas atividades públicas, até que fossem concluídas.

### **2.3. Os fundos especiais e a vinculação de receitas na história brasileira**

O mecanismo de gestão de recursos públicos via fundos foi criado no Brasil ainda no período colonial, como forma de vincular parte do imposto de importação de vinhos, ao financiamento da construção de aquedutos na cidade do Rio de Janeiro em 1624. O método empregado era reter parte das moedas arrecadadas em uma “arca especial” do tesouro público, cujas chaves eram distribuídas a um conselho deliberativo, composto pela Câmara Legislativa, o governador da província e o reitor dos jesuítas (BASSI, 2019). Ao longo dos séculos, os fundos públicos tiveram várias formas e objetivos de uso, e foram a alternativa mais simples enquanto não havia uma estrutura orçamentária pública suficiente (SANCHES, 2002). Era, portanto, uma espécie de mini orçamento, mais simplificado, dentro do orçamento público geral. Os fundos se tornaram matéria constitucional na constituição de 1934, para as políticas de educação. Entre os anos 1930 e 1960 assumiram uma fraca dinâmica por falta de regulação. Mas, na década de 1960, enquanto as ciências contábeis passaram a se desenvolver mais rapidamente no âmbito público, os fundos especiais voltaram a se proliferar no Brasil. Um dos mais relevantes criados no período foi o Fundo Nacional de Saúde (FNS), que foi se modificando ao longo dos anos e hoje é responsável por gerir os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Lei Federal 4.320/1964, que ainda hoje regula o sistema de contabilidade pública, estabelece, em seu Título VII, as regras fundamentais sobre funcionamento de fundos especiais. Ela exige que os fundos sejam

criados por lei, com normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas. Por outro lado, a CR 88 determina que lei complementar seja editada para “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (art. 165, § 9º, II). No entanto, até hoje ainda não foi editada tal lei complementar.

O mesmo amadurecimento da ciência contábil que levou à consolidação da Lei de Contabilidade Pública, também levou ao desenvolvimento de novos métodos de controle de contas públicas, fazendo com que os fundos especiais entrassem em novo ciclo de enfraquecimento, especialmente com a criação da Conta Única do Tesouro na década de 1980 (BASSI, 2019). Outros instrumentos contábeis passaram a servir como amortecedores para escassez de recursos nas ações governamentais consideradas estratégicas. Dentre tais instrumentos, estavam a Reserva de Contingências, os Créditos Adicionais, além de uma série de medidas e intervenções econômicas que visavam o atingimento de um Resultado Primário equilibrado das contas públicas e combate à inflação das décadas de 1980 e 1990, como a revisão federalista constitucional, a renegociação de dívidas públicas e as diversas reformas (administrativas, previdenciárias, tributária, monetária). Por fim, com a promulgação da Constituição, em 1988, muitos fundos, que não foram ratificados nos dois anos subsequentes, foram extintos (art. 36, CR 88).

Dentre os fundos criados no Brasil e em atividade até hoje, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios, estão entre os mais importantes, por causa do seu papel no esforço de tentar um reequilíbrio fiscal entre os entes federados. Seu funcionamento engessa o orçamento da União e, por diversos motivos, não reduz o desequilíbrio fiscal, especialmente o horizontal (DUARTE et. al., 2011). As desigualdades decorrem de diferentes capacidades arrecadatórias e das diferentes demandas por políticas públicas dos entes. Além disso, existe uma justificativa em se concentrar o maior volume arrecadatório na União com base na teoria da tributação ótima, em um desenho tributário federativo direcionado

para a maximização do bem-estar social, apresentado por McLure Jr. (1983 *apud* DUARTE et. al., 2011).

A lógica desses fundos de função redistributiva já existia desde a década de 1960, dentro do Código Tributário Nacional - CTN (Lei Federal 5.172/1966), que já trazia um fundo como instrumento compensatório para o desequilíbrio vertical decorrente da centralização tributária, onde a União era a responsável pela maior carga arrecadatória nacional. A reconfiguração desses fundos, trazida pela CR 88, objetivou aumentar a redistribuição desses recursos, acompanhando a maior descentralização executória das atividades públicas, em que a União passava a executar menos e financiar mais, enquanto municípios foram se tornando os principais executores de políticas públicas, especialmente aquelas de responsabilidade das burocracias de nível de rua (LIPSKY, 2019). Essa reconfiguração ampliou significativamente as porcentagens recebidas pelos estados e municípios, mas configurou relevante aumento de rigidez no orçamento da União.

Ao longo das décadas de 1990 até 2020, alguns novos fundos de nível federal ainda foram criados, especialmente por emendas constitucionais, além de uma infinidade de fundos estaduais e municipais. Dentre eles merecem destaque o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, em 1993, bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, em 1996, depois transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, em 2007. Também houve um importante papel do Fundo Social de Emergência, renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal, na década de 1990, auxiliando na implementação do Plano Real. Esse fundo funcionou como estratégia de desvinculação de receitas, chegando a desvincular até 20% das receitas da União, exceto as transferências obrigatórias.

Já os fundos previdenciários municipais e estaduais surgiram com a reforma previdenciária de 1998, como ferramenta gerencial e financeira dos respectivos regimes próprios de previdência social. Por outro lado, o Fundo de

Combate e Erradicação da Pobreza da década de 2000, surgiu como símbolo da implementação da principal agenda de campanha eleitoral do governo que assumiu o comando do executivo federal naquela época, e que teve “uma vida curta” de apenas 10 anos. Já as criações do Fundo Partidário, que acompanhou a reforma eleitoral de 2017, e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, em 2022, vieram na promessa de maior transparência e equidade para o financiamento eleitoral. Por fim, em 2023, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (acompanhado da autorização para criação do Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e do Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá) surgiu como um reforço às políticas de desenvolvimento regional.

Apesar de, ainda na década de 2020, terem surgido novos fundos, ou terem suas criações autorizadas por EC (cuja efetivação da criação ainda depende de Lei Complementar), o ano de 2021 foi marcado pelo surgimento de novo dispositivo constitucional que tornou essa criação muito mais difícil, especialmente para estados e municípios. A responsável foi a EC 109/2021, incluindo o seguinte artigo na CR88:

Art. 167. São vedados:

[...]

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Quase todas as despesas, até mesmo os longos empreendimentos de grande vulto, são passíveis de execução direta por programação orçamentária e financeira. Além disso, durante tempos de desvinculação constitucional de receitas, nem mesmo os fundos conseguem ser estruturas robustas de garantia para cobertura de despesas de longo prazo. A recente queda da relevância no papel dos fundos na construção orçamentária poderia indicar uma ampliação na capacidade de negociação dos agentes políticos, se não tivesse vindo

acompanhada de uma série de novas alternativas de vinculação mais complexas, como as que surgiram na década de 2020 e serão mais exploradas nas próximas seções deste estudo.

#### **2.4. Inovações no tema de vinculação de receitas**

O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101/2000) trouxe novos instrumentos de gestão de contas públicas, com o objetivo de limitar o endividamento e conter o aumento de gastos com pessoal, estabelecendo limites prudenciais e limites de alerta. A LRF introduziu a maior regularidade de prestação de contas e transparência, além de exigir a definição clara de metas fiscais (superávit ou déficit). Ela trouxe limitações para os restos a pagar e impedimentos para novas contratações em fim de mandato, que poderiam virar um “cavalo de tróia” na sucessão entre governantes, evitando o uso do orçamento para fazer revanchismo político. Também trouxe limitações de atuação dos bancos públicos na evolução da dívida dos entes federados, bem como regras de equilíbrio entre receitas de operações de créditos e despesas de capital.

Outra importante inovação trazida pela LRF foi a definição em Lei de Diretrizes Orçamentárias sobre quais dotações podem e quais não podem ser contingenciadas, além de exigir a priorização, os limites e as exceções desses contingenciamentos. Também trouxe regras de equilíbrio para realização de transferências voluntárias e regras para as renúncias de receitas, especialmente as que decorrem da concessão de benefícios fiscais. Trouxe exigências de demonstração dos impactos de longo prazo para a ampliação e a criação de novas despesas continuadas. A LRF é considerada um importante instrumento de aprimoramento contábil e gerencial no planejamento fiscal e orçamentário público.

O excesso de contingenciamentos pelo poder executivo nas décadas de 1990 e 2000 já vinham levantando sérios questionamentos sobre o orçamento autorizativo, e o meio acadêmico já vinha advogando cada vez com mais

ênfase a transição para um orçamento impositivo. As emendas impositivas surgiram como um “caminho do meio”, tornando-se grande inovação no tema de vinculações (EC 86/2015, que alterou o art. 166 da CR88). São emendas parlamentares, que integram a tramitação da Lei Orçamentária no Poder Legislativo, e vinculam parte da Receita Corrente Líquida - RCL a determinadas despesas escolhidas individualmente por cada parlamentar, sendo que a maior parcela dessa vinculação tem que ocorrer em políticas de saúde. Essa inovação surgiu no Congresso Nacional em meio a uma das maiores crises de governabilidade que o país passou, em que existia grande dificuldade de os parlamentares negociarem com o Poder Executivo, tanto as prioridades para os gastos públicos, quanto outras mudanças normativas. Essa crise de governabilidade, marcada pelo grande entrave de negociações, culminou no *impeachment* presidencial de 2016.

Com a criação das emendas impositivas, cada parlamentar passou a definir sozinho o que é prioridade, dentro de uma parcela limitada de recursos. Em 2019, essa lógica se estendeu para as bancadas parlamentares. Muitos estados e municípios seguiram o exemplo federal e, nos anos seguintes, implementaram suas próprias regras de vinculação de uma parte da Receita Corrente Líquida às decisões unilaterais de parlamentares. As emendas impositivas seguem em experimentação, tanto que em novembro de 2024, em meio à discussões sobre “orçamento secreto” e rastreabilidade de emendas parlamentares ao orçamento, surgiu a Lei Complementar nº 210/24, com o objetivo de regular a atuação dos congressistas no processo de elaboração orçamentária. As grandes inovações trazidas por esta lei foram a padronização da intervenção parlamentar no processo e a listagem de uma série de situações que configuram impedimentos de ordem técnica, desobrigando o Poder Executivo de executá-las em condições específicas. Ou seja, criou-se uma nova forma de desvinculação: contingenciamento em decorrência de inexecução orçamentária por impedimentos de ordem técnica.

No nível federal seguem ocorrendo críticas em torno da rastreabilidade das emendas parlamentares e de como lidar com entes que não executam os

objetos das emendas impositivas da União. Já no nível municipal, a principal crítica que as emendas impositivas trouxeram foi em relação ao reaparecimento das práticas de clientelismo, patrimonialismo e nepotismo. Práticas que podem ocorrer no envio de recursos para Organizações Não Governamentais - ONGs, instituições religiosas, clubes esportivos, torcidas organizadas e para entidades de outros entes federados.

Quando as contas públicas estão engessadas, qualquer crise econômica que derrube a arrecadação fiscal, estrangula o orçamento. Com o advento de tantas exceções à não afetação de receitas, surgiram contramedidas chamadas de desvinculações de receitas e os empréstimos compulsórios. Ao longo dos anos e por diversas razões, o Brasil experimentou muitos momentos de desvinculação e poucos momentos de implementação dos empréstimos compulsórios. Os últimos configuram um adiamento de vinculação, em que determinadas receitas vinculadas são utilizadas para atender outras finalidades, mas condicionadas à devolução futura dos recursos para uso na vinculação original.

O mais recente caso de desvinculação de receitas ocorreu por meio de ECs (EC 126/2021 e EC 132/2023), para lidar com a pandemia de Covid-19 e depois para reequilibrar as contas públicas, com o chamado “Teto de Gastos”, que buscou limitar a ascensão das despesas primárias públicas. Essas ECs também inovaram no orçamento, com a indexação da evolução dos gastos a um indicador de preços.

Nesse período, várias receitas vinculadas ficaram temporariamente desvinculadas em até 30% para vários tipos de gastos. Em anos anteriores, e por diversos outros motivos, as desvinculações foram entre 20% e 30% (EC 27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007, EC 59/2009, 68/2011 e EC 93/2016). A motivação mais recorrente para as desvinculações temporárias de receitas são a busca pelo equilíbrio das contas públicas e até mesmo uma controversa perseguição do superávit primário. Independentemente das motivações ou do pensamento político e ideologia predominantes, a prática de desvinculação

mostra que, se é necessário desvincular, então está excessiva a quantidade de exceções ao princípio da não afetação da receita.

A desvinculação é mecanismo que permite o remanejamento de recursos para despesas consideradas “mais essenciais” que outras, antes de se iniciar o contingenciamento de despesas, que é medida mais gravosa. A desvinculação deveria surgir apenas em contextos econômicos desfavoráveis, como uma espécie de remédio para uma doença aguda. Acontece que, no Brasil, praticamente não se encontra um período histórico sem desvinculações, ou seja, o remédio está sendo usado em uma doença crônica. Mas qual seria essa doença, se não existe crise econômica permanente?

Sugerimos a hipótese da ineficiência de negociação política em consequência da visão “miope” dos políticos envolvidos no processo decisório sobre o orçamento<sup>4</sup>. A visão “miope” teria origem no descompasso do sistema representativo-eleitoral de poder (formal) com o sistema hereditário-colonial de poder (cultural). O primeiro sistema seria fundamentado no ideal e moral republicanos, mas que exigia concentração de esforços do político nas campanhas eleitorais, encurtando o horizonte e favorecendo atuações que possam gerar resultado eleitoral favorável no curto prazo. O segundo sistema decorreria do processo de formação histórica da nação, baseado em distinção de classes e proteção de privilégios, criando entraves para propostas de redução de desigualdades. Os sistemas são entremeados cultural e normativamente, legitimando: a retenção de informações privilegiadas, a manipulação social, as barreiras de mobilidade social e uma pretensa justiça social predominantemente remediadora em vez de preventiva (como uma extrapolação do jogo Máfia<sup>5</sup>). Quando colocados em prática no campo decisório político esses elementos afloram a visão “miope” sistemática que

---

<sup>4</sup> Este estudo apresenta, mas não investiga esta hipótese, pois não integra o objetivo proposto.

<sup>5</sup> Jogo da Máfia ou Jogo do Lobisomem é um jogo criado pelo professor Dimitry Davidoff em 1986, no Departamento de Psicologia da Universidade Estadual de Moscou, sendo considerado um experimento em psicologia humana e histeria em massa, ou um jogo entre minoria informada e maioria desinformada, que exemplifica como os detentores de informações privilegiadas articulam o domínio sobre aqueles que não possuem acesso às mesmas informações. O jogo estimula o uso de estratégias como persuasão e engano. Várias modelagens de simulação baseadas em teoria dos jogos confirmam as vantagens relacionadas à assimetria informacional (BRAVERMAN et. al., 2008; YAO, 2008; MIGDAŁ, 2013).

prejudica a racionalidade decisória. Em consequência, as negociações políticas seriam ineficientes e distorcidas, e o orçamento idem, carecendo de mecanismos contábeis que minimizem danos.

É interessante notar que há períodos com ondas de novas vinculações, alternados por outros períodos com mudanças nas incessantes desvinculações. As ondas nunca se estabilizam, explicitando as falhas nos sistemas de negociação político-orçamentário e a incessante busca por aprimoramento gerencial e contábil na administração pública. Sendo a desvinculação um desses mecanismos que deveriam ser temporários, mas se tornaram permanentes, tem-se o mais duradouro sintoma da inviabilidade estrutural do cumprimento do princípio da não afetação da receita. A flexibilidade para as definições do orçamento, casada com bons parâmetros de alerta e de transparência, em contexto de baixa assimetria informacional, deveriam ser suficientes para promover a negociação política eficiente, sem desassistir importantes políticas públicas. Mas se estamos em uma estrutura “doente”, quando haverá oportunidade de se ver esse casamento?

A visão “míope”, tem potencial de “desviar a rota” orçamentária de forma muito mais severa. A busca “míope” por atingir as metas fiscais, por exemplo, pode ser um gatilho para colocar em funcionamento todos os artifícios contábeis na direção da substituição de gastos, que minam a crença popular sobre o orçamento público (como será explorado mais adiante no estudo). Ou, ainda, trazer prejuízos à responsabilidade social dos governos em prol de uma responsabilidade fiscal (austeridade) a qualquer custo, como na alegoria do fazendeiro que resolve matar o boi para acabar com a infestação de carrapatos.

## **2.5. O papel da dívida pública e ideologia da austeridade na estrutura de custeio e de investimentos**

Segundo a literatura econômica, existem quatro objetivos básicos pelos quais é economicamente justificável a existência de dívida pública: (i) financiar o déficit público; (ii) propiciar instrumentos

adequados à realização da política monetária (no caso específico da dívida interna); (iii) criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e (iv) propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento (PEDRAS, 2009).

Diversos fatores foram responsáveis pelo crescimento da dívida pública brasileira ao longo dos anos, desde muito antes de surgirem regras para elaboração orçamentária pública. No período imperial a dívida crescia principalmente por conta das medidas de pacificação das províncias, transferência de dívidas portuguesas para o Brasil e, em especial, para financiar a Guerra do Paraguai. Já no início da primeira república, o maior crescimento da dívida foi por conta das Subscrições de Guerra (um tipo de poupança compulsória que incidia sobre os salários nacionais), que deveriam financiar a entrada brasileira na Segunda Guerra Mundial. Essas subscrições acabaram tendo sua finalidade desviada, sendo usados na tentativa de reequilibrar o balanço de pagamentos, que pesava: 1) pelos significativos aumentos de importações para expansão das obras públicas (malha ferroviária, grandes hidrelétricas, portos etc.), já que ainda não havia uma indústria nacional forte o suficiente para acomodar os projetos estruturais do setor público; 2) pelas flutuações cambiais e sua relação com as exportações de café; 3) pela falência de vários bancos públicos e privados na virada do século e; 4) o crash da bolsa de Nova York, com grande impacto na economia global. Foi um período em que as portas para o crédito externo se fecharam para o Brasil, por causa da moratória de 1931, e a pressão sobre os salários provocou aceleração do crescimento inflacionário. O período desenvolvimentista, que veio na sequência, trouxe as renegociações das dívidas antigas e a formação de novas (construção de Brasília, p. ex.), migrando-se dos credores ingleses para os credores americanos (SILVA, 2009; PEDRAS, 2009).

O período ditatorial militar trouxe a estruturação do mercado de capitais brasileiro, com formação de dívidas internas voltadas para o financiamento de projetos públicos específicos, especialmente os que não estavam

contemplados no orçamento. Houve outro grande crescimento da dívida acompanhando o Milagre Econômico, em cenário inicial de inflação controlada. Já as segunda e terceira décadas do regime militar experimentaram inflação descontrolada e arrocho salarial em consequência dos Choques do Petróleo. Nesse período, a dívida pública foi usada principalmente no controle monetário, em auxílio às medidas econômicas heterodoxas anticíclicas (indexação de preços, taxas de juros oficiais, intervenções no mercado de câmbio, emissões de papel moeda, planos monetários etc.). Apesar de não ter ocorrido relevante crescimento nominal da dívida (a segunda moratória da dívida externa, em 1987, não foi suficientemente compensada por emissões de títulos internos), a depressão econômica foi tamanha, que em menos de uma década a relação da dívida com o PIB saltou para seu recorde histórico (estoque de títulos em 15% do PIB). Os anos finais do regime militar contaram com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, com função de controlar os gastos públicos, além de separar as políticas com finalidade de controle monetário das políticas de dívida para financiamento do setor público (PEDRAS, 2009).

Após a redemocratização, na década de 1990, o sequestro das poupanças que acompanhou o Primeiro Plano Collor derrubou o tamanho da dívida e permitiu o retorno do crescimento econômico às custas da perda de credibilidade do credor interno. As instituições financeiras promoveram forte diversificação de títulos internos, na tentativa de recuperar a credibilidade, mas a participação doméstica na dívida pública se manteve baixa, tornando o papel dos credores externos novamente mais relevante, como o Fundo Monetário Internacional - FMI. Somente na segunda metade da década, o Plano Real, que conciliava algumas medidas ortodoxas com outras heterodoxas, conseguiu conter a inflação. Nesse período, vários eventos demandaram mais endividamento, como o salvamento de bancos em falência, o reconhecimento de antigas dívidas (passivos contingentes, especialmente os de empresas públicas extintas e fundos mobiliários) e a contenção inflacionária via estratégia de acumulação de reservas externas (mercado de câmbio). Por outro lado, algumas políticas serviram como freio e não deixaram que o crescimento da

dívida fosse ainda maior, como a estratégia das grandes privatizações (CARVALHO, 2000 *apud* AZEVEDO, 2006).

Aproximando-se o fim da guerra fria, o mundo experimentou uma grande mudança de paradigmas. Os debates sobre programas nacionais expansionistas acelerados, passaram a ser vistos como causadores de processo inflacionário e foram substituídos por debates sobre reorganização entre os gastos públicos desnecessários (como estrutura administrativa, folha de pagamento ou previdência) e os essenciais (educação, saúde ou segurança). O novo perfil do financiador externo trouxe a cartilha da austeridade, cujo principal foco passou a ser o corte de gastos públicos. Ou seja, o foco dos antigos financiadores, que era em crescimento econômico nacional via atividades públicas de infraestrutura, ficou quase totalmente perdido frente ao fantasma da inflação.

A ideologia da austeridade se espalhou na década de 1990 por todos os países em desenvolvimento que buscavam os novos financiamentos internacionais. Assim, para acessarem esse mercado de crédito, as despesas públicas desses países deveriam ficar “na rédea curta”. Ou seja, os governos deveriam deixar o país se desenvolver sozinho, por meio da iniciativa privada, enquanto os governos focariam apenas nas atividades que o setor privado não tem interesse. Como se o setor privado tivesse finalmente saído da adolescência e tivesse se tornado uma pessoa adulta que consegue resolver seus problemas sem a interferência do pai. Nesse contexto, a dívida pública se afastou da sua função financiadora do déficit público com investimentos, reforçando seu papel junto à política monetária na regulação econômica.

Dentre os efeitos benéficos dessa mudança de paradigma, encontram-se a maior rastreabilidade orçamentária (decorrentes da LRF e das leis de transparência), as criações de Agências Nacionais de Regulação e o fortalecimento das instituições de controle do ambiente econômico, como o Banco Central e o Comitê de Política Monetária. Tem sido um período voltado para maior estabilidade econômica, mantendo o controle inflacionário, o equilíbrio fiscal, as limitações à burocratização e a honra aos credores.

Seguindo a cartilha da austeridade, vieram sucessivas reformas administrativas, previdenciárias e tributárias<sup>6</sup>, mudando as estruturas de gastos e reduzindo os riscos de moratória nacional.

Mesmo pela crise de confiança mundial, que ocorreu com os sistemas bancários europeu e norte americano em 2008, o Brasil conseguiu atravessar com poucos revezes. Ter enfrentado “bem” a crise de 2008 permitiu uma interpretação de “sucesso” das medidas de austeridade, voltadas para o corte de gastos públicos. Um reforço positivo estimulando novas políticas de austeridade, como o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal, além de novas reformas administrativas, previdenciárias e tributárias. O pensamento da austeridade firmou raízes tão profundas, que o país experimentou um *impeachment* baseado em movimentações contábeis popularizadas pelo termo “*pedalada fiscal*”. Foi o julgamento político da maior crise de governabilidade pós-redemocratização, fundamentado no uso “imoral” de diversos mecanismos contábeis que já vinham sendo usados em outros mandatos, mas sem consequências políticas.

A ascensão da ideologia da austeridade também trouxe um lado perverso, muitas vezes comprometendo a execução de políticas finalísticas. Ampliaram-se as vinculações de receitas, na tentativa de minimizar danos decorrentes do predominante pensamento sobre corte de gastos, especialmente sobre as políticas consideradas essenciais e estratégicas, como saúde e educação. Com isso, o orçamento público viu suas despesas com investimentos “evaporarem” por serem consideradas “menos importantes”. As obras públicas de grande vulto (viárias, portos e aeroportos, infraestrutura para geração e distribuição de energia etc.) foram paulatinamente saindo do debate público. Foi um período marcado por “apagões”, crises hídricas, acelerada degradação da malha viária, sucateamento e falência de estaleiros, portos e aeroportos etc. As tentativas de privatização das atividades de infraestrutura nacional não foram suficientes para conter a degradação. Muitas empresas

---

<sup>6</sup> O enfoque no corte de gastos fez com que as reformas tributárias brasileiras fossem tímidas e mais focadas no apaziguamento da guerra fiscal entre os estados federados. A possibilidade de uma mudança estrutural no sistema tributário nacional, voltada para a promoção do reequilíbrio social da carga tributária é sistematicamente evitada pela classe política.

privadas frequentemente desistiram, devolvendo as atividades de infraestrutura para o poder público ou simplesmente abandonando as obras inacabadas.

Diante do estrangulamento dos investimentos, vieram diversas tentativas de impulsionamento, como as leis de Parceria Público Privada, as leis de flexibilizações de contratação de obras (no período da Copa do Mundo e das Olimpíadas sediadas no Brasil), os programas de aceleração de crescimento econômico, os esforços para a transposição do rio São Francisco, a construção de hidrelétricas na amazônia, as obras habitacionais e requalificações de vilas e favelas etc. Mas nenhuma dessas medidas ou seu conjunto foram suficientemente fortes para quebrar o viés do corte de gastos trazido pelo pensamento da austeridade. O modelo focado na estabilização econômica de curto prazo tem se mostrado pouco sustentável para a manutenção ou ampliação da infraestrutura nacional no longo prazo.

A ideologia da austeridade, imposta pelos credores internacionais, reforça e justifica eventuais danos colaterais, a exemplo das medidas de desvinculação temporária de receitas, que sempre “protegem” a dívida pública e os serviços da dívida. Ou seja, cortam-se os investimentos e até mesmo despesas correntes com saúde ou educação, se necessário, mas os credores “precisam” ser preservados. E é assim, concentrando o debate no lado do corte de gastos e valorizando a eficiência administrativa, que a ideologia da austeridade remove do “radar” o debate público da possibilidade de se estruturar um financiamento de déficit público mais independente do credor internacional, pela via tributária, bem como em retomar investimentos em infraestrutura nacional.

## **2.6. Instrumentos orçamentários, administrativos e contábeis para a execução de despesas**

Na década de 1990, o orçamento público possuía um déficit embutido, que constantemente não se efetivou (déficit potencial) por causa da inflação. Nesse cenário inflacionário, o governo fazia uma administração de caixa,

adiando temporariamente a liberação de recursos de caixa, usando decretos de contingenciamento, para que esses valores fossem reduzidos pela inflação. Com isso, as receitas reais superaram as despesas, já que as receitas eram corrigidas pela inflação por indexação (receita inflacionária), enquanto as despesas não eram totalmente corrigidas, gerando a corrosão das dotações orçamentárias (AZEVEDO, 2006).

Nesse período o planejamento orçamentário era pouco eficiente, a execução de gastos ficava em torno de 50% a 60% do planejado. O mecanismo de repressão inflacionária permitia a autorização de orçamentos públicos deficitários, já que a inflação prevista no orçamento era sempre inferior à inflação real e as dotações não possuíam mecanismo de indexação para corrigir a despesa (exceto os encargos da dívida, os gastos com pessoal, os encargos sociais e as transferências constitucionais). Assim, com o engessamento orçamentário, somente as despesas de capital e o custeio de natureza não obrigatória (do grupo “outras despesas correntes”) sofriam o impacto dessa repressão fiscal expressa no contingenciamento, já que em termos financeiros a programação orçamentária era executada, mas quantitativamente, as obras, serviços e produtos eram menores do que o planejado. Ou seja, o mecanismo encobria a incapacidade de o orçamento público financiar as demandas da sociedade. As regras de contingenciamento passaram por mudanças ao longo das décadas para evitarem seu uso deturpado como no período inflacionário da década de 1990, mas seguem sendo estratégia relevante diante de crises econômicas.

Estima-se que a transferência de competência tributária e o incremento de direitos básicos associados às vinculações orçamentárias implementadas com a promulgação da CR 88 reduziu de 21,95% para 3,28% os recursos federais considerados “livres” para outros custeios e investimentos (FRANCO 1993 *apud* AZEVEDO, 2006). Dentre as estratégias para criar mais receitas “livres” nesse período de combate inflacionário, além dos contingenciamento já citados, tiveram novas receitas temporárias, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF, houve a revogação de isenções

tributárias (relacionadas ao comércio exterior, captação de recursos financeiros e de entidades prestadoras de serviços de interesse estatal), bem como a majoração de alíquotas tributárias, além das privatizações de estatais e outras concessões de serviços para o setor privado.

Os convênios interfederativos e os contratos de repasse ganharam força na CR 88, como ferramenta promissora na gestão das transferências voluntárias, sem que fosse necessária a vinculação generalizada de uma fonte de receita. Como a CR 88 promoveu um contexto de centralização tributária e descentralização executiva, os convênios se tornaram instrumentos cruciais na indução de políticas públicas de outros entes federados pela União. Os convênios estabelecem detalhadamente o objeto de gasto, condicionando a liberação dos recursos à contrapartida e às prestações de contas de parcelas anteriores. Se o recurso não é aplicado como determina o convênio, precisa ser devolvido ao ente transferidor. Os convênios entre os entes também são ferramentas usadas para auxiliar na regulação da atividade arrecadatória cruzada de tributos, como a Taxa de Laudêmio e o Imposto Territorial Rural, de competência da União, porém, recolhidos pelos municípios.

Outro instrumento muito recente de movimentação orçamentária é o Acordo Interfederativo, homologado por um intermediador. Um exemplo desse tipo de instrumento é o Encontro de Contas, especialmente útil para os fundos previdenciários, por conta das constantes mudanças de vínculos de servidores e empregados. Esse instrumento também tem potencial para regularizar dívidas, custos de serviços cruzados entre os entes, além de indenizações, reparações e compensações entre entes. Discute-se a possibilidade de extensão do encontro de contas com entidades privadas, permitindo resolver problemas relacionados a precatórios e regularização de imóveis e terras. Outro exemplo é o recente Acordo Interfederativo para concessão judicial de medicamentos, homologado em outubro de 2024 pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

Mudanças na estrutura administrativa também podem exigir reestruturação orçamentária durante a vigência da lei orçamentária, sem que

haja mudança de prioridades ou de tipo de gastos e, para esses casos, usam-se as Realocações de Recursos. Trata-se de um instrumento de uso corriqueiro pelos entes federados e aparentemente blindado de ser usado em desvios de finalidade como outros abordados nesta seção. Essas realocações de recursos não alteram o valor global do orçamento aprovado (CR 88, art. 167, VI), se dividem em três modalidades: transposição entre programas de trabalho, dentro do mesmo órgão; remanejamento de um órgão para outro; e transferência entre categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. A realocação de recursos não altera o tipo de despesa realizada, apenas o responsável por sua realização ou a natureza econômica de sua classificação.

Um instrumento contábil que daremos destaque por causa do seu grande potencial no desvio de finalidade é o crédito adicional. Foi criado há muitos anos na contabilidade pública, e ainda hoje é regulado pelo título V da Lei 4.320/64. Sua finalidade é permitir correções sobre as falhas de planejamento, bem como cobrir as emergências decorrentes de calamidades. Esses créditos extrapolam o orçamento originalmente autorizado e precisam de autorização legislativa prévia, mas, em situações excepcionais, essa autorização não é necessária. Podem ser de três tipos: suplementares em uma dotação já existente e dentro dos limites autorizados em lei; os especiais que são para um novo tipo de despesa não contemplado no orçamento aprovado e também depende de nova lei; e os extraordinários, usados em casos de calamidade, em que o poder legislativo é apenas informado da sua abertura que ocorre por decreto executivo.

Quando surgem, os créditos adicionais precisam de uma fonte de receita, seja por superávit do orçamento anterior, por excesso de arrecadação ou por anulação de outra despesa. A última hipótese é aquela que mais permite desvio de finalidade deste instrumento contábil, encobrendo falhas e incapacidades executórias, como será visto adiante.

## **2.7. A ilusão fiscal, o problema da fungibilidade de financiamento e a substituição de gastos públicos.**

Os governos municipais elaboram suas leis orçamentárias com base nas informações que possuem no ano anterior à execução. No entanto, várias dinâmicas intrafederativas impactam diretamente a execução orçamentária. Nem sempre os demais entes federados repassam aquilo que foi estimado para os municípios. Por vezes, os repasses diretos são menores por queda de arrecadação do Estado ou da União. Outras vezes, inesperadas emendas impositivas de deputados trazem recursos extras para um município gastar em uma área ou ação específicas. Ou ainda, o município pode conseguir um novo convênio que traga recursos novos para alguma ação que já realizava integralmente com recursos próprios.

Também podem acontecer eventos no sentido contrário: uma arrecadação e repasse direto maior pela União ou Estado, emendas impositivas que não se concretizam por impedimento técnico, ou a devolução de recursos de convênio por inexecução. Todas essas dinâmicas extrapolam a capacidade de execução de despesas no modo exato, como o programado. Além disso, a natureza majoritariamente autorizativa do orçamento permite que o governo lance mão de mecanismos contábeis para contingenciar uma despesa ou para remanejar recursos, ou mesmo, substituir gastos. São formas de “corrigir” não só os erros de planejamento, mas também a ineficácia executiva.

Diferentemente dos remanejamentos de recursos usados em reformas administrativas, os créditos adicionais podem alterar o valor global do orçamento, pois decorrem de um aumento de receitas (excedente da arrecadação tributária, superávit do exercício anterior, transferências de emendas impositivas de outro ente, operações de crédito e convênios novos), ou por anulação de outras despesas (contingenciamentos). Dentre as origens de recursos para os créditos adicionais, são menos controversos o excedente da arrecadação tributária, as transferências de emendas impositivas de outro ente, as operações de crédito e as receitas de novos convênios.

Se o superávit do exercício anterior decorrer do cancelamento de dotações orçamentárias não empenhadas, surge uma controvérsia, pois são despesas não executadas. Isso significa que o governo foi incapaz de entregar o que prometeu, ou, se entregou tudo com “economia” de recursos por eficiência na execução, ele foi ineficiente na fase de planejamento, deixando de alocar recursos em outras ações que sequer entraram no planejamento por falta de previsão de recursos para elas. Ou seja, o superávit muitas vezes é um atestado de ineficácia governamental e, por isso, utilizar esse recurso para abertura de créditos suplementares, por exemplo, pode ser um atestado de dupla incapacidade: de planejar bem no passado e de executar no presente. O contingenciamento ou anulação de despesa também podem ser uma demonstração dessa baixa capacidade, exceto se decorrem de uma baixa arrecadação em reflexo de crises econômicas. Ocorre que, sem as crises econômicas, as anulações de dotações para liberar fontes de receitas para outras despesas se tornaram artifícios corriqueiros chamados substituições de gastos.

A substituição de gastos pode acontecer, por exemplo, quando um novo convênio ou uma emenda impositiva da União trazem nova fonte de financiamento para uma ação já fixada como despesa no orçamento do município. Assim, a ação que dependia de recursos livres municipais passa a ser executada com novos recursos vinculados. Isso libera os originais recursos não vinculados para serem usados em outra atividade, estas sim estarão verdadeiramente crescendo, mediante o uso de créditos adicionais. A substituição de gastos é, portanto, um problema de fungibilidade na adicionalidade<sup>7</sup>, já que se torna uma estratégia para manipular a verdadeira despesa adicional, que não pode ser diretamente coberta pelo recurso

---

<sup>7</sup> Problema de fungibilidade geral é quanto os recursos que deveriam ser utilizados para um propósito geral são destinados a outro. Já o problema de fungibilidade categórica ocorre quando os recursos que deveriam ser destinados a uma classificação orçamentária são destinados a outra, ainda que na mesma área de política pública. Por fim, no problema de fungibilidade na adicionalidade (substituição indireta), ainda que os recursos recebidos sejam de fato gastos da forma pretendida, eles acabam por “liberar” os recursos próprios alocados pelo governo para aquela área, permitindo que sejam usados em áreas alternativas. Nesse caso, o aumento nos gastos no propósito inicial não ocorre na mesma magnitude da ajuda financeira recebida. (MORRISSEY, 2006; PARMAGNANI e ROCHA, 2017).

vinculado recebido nas transferências. Isso ocorre porque nem sempre o que é importante ou prioritário para o agente financiador também é importante ou prioritário para o município que recebe o financiamento. É, portanto, um sintoma da escassez de fontes de financiamento apropriadas para a política pública que realmente se deseja financiar no nível municipal, decorrente de um desalinhamento de expectativas (MORRISSEY, 2006).

Se comparadas às transferências não vinculadas, como as “emendas pix”<sup>8</sup>, as transferências via convênios, que exigem contrapartida do município, trazem menos problema de fungibilidade na adicionalidade, uma vez que exigem que certo montante de recursos livres municipais também seja empregado no mesmo objeto conveniado. Ainda assim, os convênios viabilizam algum grau de substituição de gastos (PINTO, 2010).

Em geral, os cidadãos têm poucas informações sobre as ações que o governo está ou deveria estar realizando. Do mesmo modo, têm pouca compreensão da relação entre as ações governamentais e seus ganhos de utilidade, ou seja, o quanto esses cidadãos realmente usufruem daquilo que o governo realiza (DOWNS, 1957, *apud* ARAÚJO e SIQUEIRA, 2016). O baixo acesso ou interesse popular sobre a informação das ações governamentais gera incertezas, que deixam esse contribuinte desprovido de informações completas, levando a um prejuízo na sua capacidade de relacionar as políticas governamentais com que ele julga ser o melhor para a sociedade. O cenário de assimetria informacional faz parecer, portanto, que o cidadão está desinteressado nos gastos públicos, no processo orçamentário e nas decisões políticas. O governo tem, com isso, incentivos para divulgar informações que lhe sejam favoráveis e obstruí-las em caso contrário. Passa a ser mais fácil justificar os gastos públicos improdutivos arrebatados por determinados grupos de interesse, com informação privilegiada (ARAÚJO e SIQUEIRA, 2016). Gastos que podem não parecer prioritários na proposta orçamentária, mas despontam como prioritários durante a execução com os créditos adicionais para substituição indireta.

---

<sup>8</sup> Nome popular utilizado para as transferências especiais diretas para municípios, estados ou Distrito Federal por emendas parlamentares individuais impositivas.

Além desse efeito das transferências intergovernamentais existem outros elementos capazes de manipular a estrutura fiscal, para “agradar o eleitorado” e produzir ilusões otimistas, promovendo o efeito conhecido como “ilusão fiscal” (BUCHANAN, 1967, *apud* ARAUJO e SIQUEIRA, 2016). Os três principais identificados em estudos empíricos são: a complexidade do sistema tributário, o grau de visibilidade dos tributos e a já mencionada participação de transferências intergovernamentais no financiamento do gasto público. Ou seja, a ilusão fiscal é um importante elemento no crescimento do gasto público (TANZI, 2011 *apud* ARAUJO e SIQUEIRA, 2016). O sistema tributário brasileiro é extremamente complexo e fragmentado, cheio de exceções, regimes especiais e alíquotas diferenciadas, com aplicações muito distintas entre os entes federados. Muitos tributos estão embutidos nos preços dos produtos (taxação indireta), diminuindo o grau de visibilidade tributária. No caso das transferências governamentais, o seu grande volume e fragmentação<sup>9</sup> faz com que o cidadão não consiga identificar o percurso que a tributação faz até chegar ao serviço ou produto oferecido pelo governo municipal, diminuindo sua percepção em relação ao custo real deste produto ou serviço e promovendo o efeito *flypaper*.

Efeito *flypaper* é o fenômeno em que transferências recebidas pelo município oriundas de outras esferas de governo alavancam mais os gastos municipais do que consegue o Produto Interno Bruto - PIB municipal (rendas privadas locais) alavancar esses mesmos gastos municipais. Ou seja, as transferências intergovernamentais criam uma ilusão de que os bens e serviços providos pelos governos municipais são financiados por cidadãos não residentes no município, o que daria maior permissividade para a expansão do gasto público municipal, especialmente mais com despesas correntes do que

---

<sup>9</sup> “Com relação à arrecadação por esfera de governo, tem-se a seguinte divisão: 67,45%, 26,5% e 6,05% respectivamente para governo federal, estadual e municipal. Se olharmos a distribuição da receita disponível, verificamos a seguinte divisão 56,62%, 25,09% e 18,29% respectivamente para governo federal, estadual e municipal. A importância crucial das transferências intergovernamentais no financiamento do gasto público no Brasil reflete o forte desequilíbrio fiscal vertical característico do federalismo brasileiro. A assimetria entre as responsabilidades de gasto e a capacidade de mobilizar recursos é particularmente marcante no caso dos governos municipais, que dependem fortemente de transferências federais e estaduais” (ARAÚJO e SIQUEIRA, 2016, p. 192).

com despesas de investimentos (SAKURAI, 2013; FERREIRA e SERRANO, 2022). E “quanto maior a participação de transferências *lump sum* [transferências não vinculadas] na receita municipal e/ou quanto mais complexo e menos visível a tributação, maior será o gasto público local” (ARAÚJO e SIQUEIRA, 2016, p. 216).

Dentre os elementos que aumentam o efeito *flypaper* identificados em estudos empíricos no Brasil estão: o maior tamanho territorial do município, a maior população municipal, o alinhamento dos representantes políticos, a maior quantidade de transferências não vinculadas oriundas da União e do Estado para o município atrelada à baixa autonomia tributária municipal (FERREIRA e SERRANO, 2022). Outras fontes de ilusão fiscal são: o efeito cascata de impostos sobre outros impostos, gerando maior taxaço sobre o consumo do que sobre a renda; os impostos embutidos nos preços dos produtos, que escondem o custo real do produto; as tributações sobre pessoas jurídicas, que tornam difícil identificar quanto dela é suportada pelo acionista, quanto é pelo empregado e quanto é pelo consumidor; pequenos ajustes na legislação tributária, que mais criam brechas do que corrigem as falhas de taxaço; o “fantasma do déficit fiscal” causador da histeria popular, fazendo com que o cidadão médio subestime a capacidade de o governo sustentar suas atividades a partir da tributação; por fim, o alto endividamento público que camufla o desequilíbrio no sistema tributário entre os entes federados, causando ainda maior consternação popular sobre a incapacidade do estado se autofinanciar por meio de tributação (NOGUEIRA e SIQUEIRA, 2015).

## **2.8. O caso concreto da indução sistemática de substituição de gastos na saúde, na assistência social e na educação brasileiras**

A separação de responsabilidade pelas etapas educacionais entre os entes federados está estabelecida na CR 88:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

...

Já o art. 214 da CR 88 direciona o estabelecimento do Plano Nacional de Educação,

com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

No entanto, mesmo com esta diretriz, o país ainda não conseguiu estruturar a educação na forma de um sistema único, como conseguiu fazer com a saúde (SUS) e com a assistência social (SUAS). Dentre as três áreas, a educação é a que está menos integrada no que diz respeito ao alinhamento de ações entre os diversos entes federados, o que é um sintoma da incapacidade dos agentes políticos em negociar, causando problemas de governabilidade. Outro sintoma importante dessa incapacidade ou baixa habilidade de negociação é o enorme volume de medidas e contramedidas constitucionais para a vinculação e a desvinculação de receitas no financiamento da educação. Como já mencionado antes, muitas regras e muitas exceções resultam da visão “miope” dos gestores. A rigidez nas regras de financiamento da educação é, portanto, um retrato da fraca organicidade e integração nas ações dos diversos entes federados.

O intrincado conjunto de regras para financiar a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)<sup>10</sup> está disposto, principalmente no § 12 do

---

<sup>10</sup> Com base no artigo 70 da Lei nº. 9.394/96 (LDB), são consideradas despesas de MDE: remuneração de profissionais da educação; aquisição, manutenção e construção de

art. 156-A c/c o inciso IV do art. 167 c/c o inciso II do §2º do art. 167-F c/c arts. 212, 212-A e 213 da CR 88, bem como nos arts. 60, 76-A, 76-B, 119, 131 e 134 do ADCT. Em decorrência da grande complexidade desses mecanismos, não serão demonstrados os cálculos, mas resumidamente destaca-se que nesses cálculos entram:

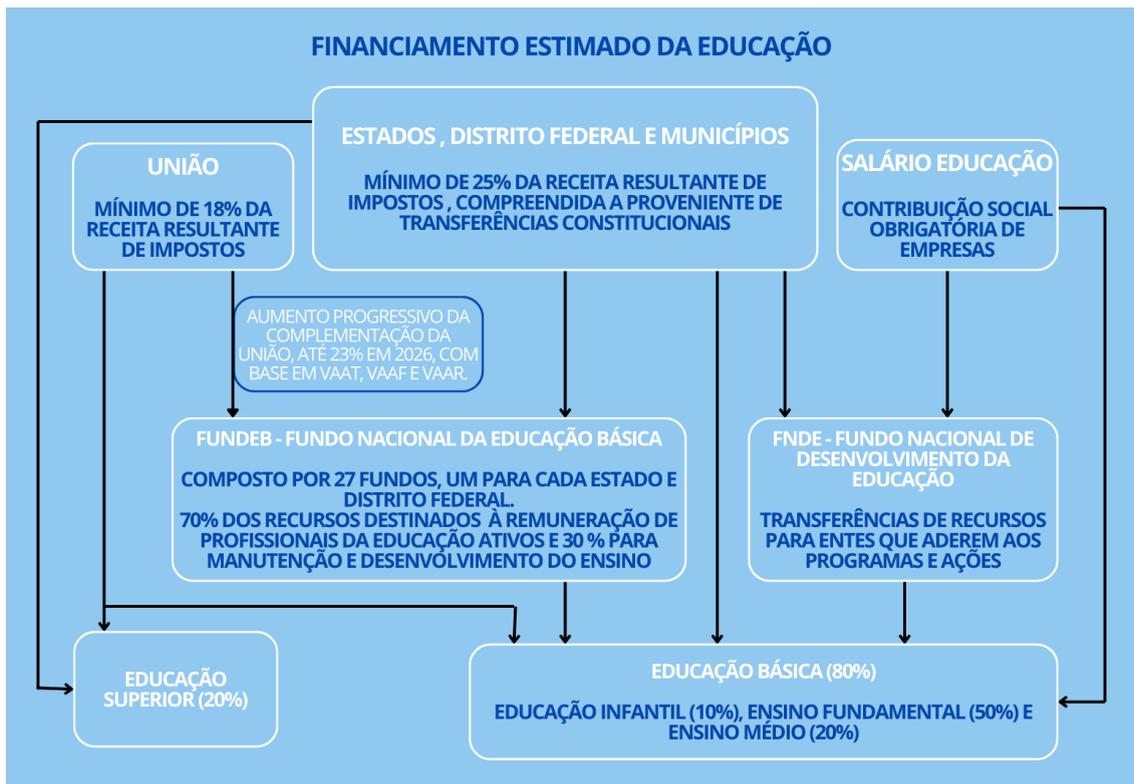
- As porcentagens mínimas de arrecadação de impostos de cada ente federado e as regras do que deve e o que não deve entrar na base de cálculo, como salários, aposentadorias, repasses para o ensino privado;
- As participações de cada ente no FUNDEB e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- As deduções referentes aos repasses públicos que chegam até o sistema privado de ensino, prestado por entidades sem fins lucrativos;
- Descontos do imposto compartilhado que sejam devolvidos às pessoas físicas;
- Parcelas do superávit financeiro usados no combate à calamidade pública e outras fontes de recursos para financiamento, como a contribuição social e o salário-educação;
- Complementação do FUNDEB com base no número de matrículas (VAAF), na capacidade de investimento por aluno (VAAT), na melhoria do desempenho por matrícula (VAAR), bem como os tetos de participação da União no cálculo e as regras de progressividade temporal dessas complementações<sup>11</sup>;

---

equipamentos para o ensino; uso e manutenção de bens vinculados ao ensino; pesquisas para melhorar a qualidade da educação; material didático e transporte escolar, dentre outras. Os recursos da Educação não podem remunerar: aposentados e pensionistas, merenda escolar, assistência médica e social de alunos ou de profissionais da educação, infraestrutura urbana, remuneração de profissionais da Educação que atuem em outras pastas. A fiscalização das despesas municipais com educação é feita pelos Tribunais de Contas, Poderes Legislativos municipais e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundeb.

<sup>11</sup> Valor Aluno/Ano (VAAF) é o acréscimo para fundos estaduais com menor valor por matrícula da Educação Básica, a fim de garantir um piso por aluno em todas as redes públicas – prática aplicada desde 2007. Valor Aluno/Ano Resultado (VAAR) é a complementação que premia as redes com bons indicadores de gestão, de desempenho dos alunos e de redução de desigualdades, independentemente da capacidade financeira. Valor Aluno/Ano Total (VAAT) com objetivo de aumentar o gasto por aluno nas redes municipais e estaduais com menos recursos vinculados à educação (capacidade de investimento por aluno). Para o cálculo da capacidade do investimento é feita a soma das receitas vinculadas (5% de impostos e transferências que compõem o Fundeb; 25% do ISS, IPTU, ITBI, Cota IOF-Ouro, IR-M e IR-E;

- Pisos com pagamento de profissionais da educação;
- Regras transitórias de progressividade temporal para distribuição do imposto compartilhado entre os entes federados;
- Desvinculações constitucionais temporárias com finalidade de equilíbrio fiscal.



Fonte: elaboração própria.

A última grande alteração com considerável aumento na complexidade do financiamento da educação ocorreu com a EC nº 108, em 2020. A reforma tributária de 2023 contribuiu para essa complexidade, mas sem tanta mudança

cota do Salário Educação; parcela da exploração de petróleo e gás natural de municípios e estados contemplados e transferências dos programas do FNDE) à educação dividida pelo número de matrículas presenciais. Metade deverá custear matrículas da educação infantil (creche e pré-escola) dos municípios, enquanto 15% devem ser usados para despesas de capital. Fatores de ponderação para recursos do Fundeb. As matrículas são contadas juntamente com seus fatores de ponderação, que são pesos atribuídos a matrículas de diferentes etapas ou modalidades de ensino para distribuir os repasses. Enquanto uma matrícula de anos iniciais do Ensino Fundamental de tempo parcial em escola urbana tem peso 1, usado como referência na distribuição dos recursos, uma matrícula urbana de Ensino Médio em tempo parcial tem peso 1,25.

de regras como ocorreu em 2020. Com tamanha complexidade, não é trivial definir a priori e atemporalmente as participações exatas dos entes federados no financiamento da educação. Sempre haverá variação de município para município, de estado para estado e de ano para ano. As principais fontes dessa variação são: a arrecadação tributária efetiva e potencial de cada ente, os alunos matriculados e as proporções dessas matrículas nas diversas etapas e modalidades de ensino, o ano em que se aplicam as diversas regras de progressividade na redistribuição de impostos e nas complementações da União, a estrutura socioeconômica dos alunos, as ocorrências de superávit por excesso de arrecadação e eventuais calamidades públicas.

Mesmo com tantas regras para financiar a educação, ao final, o gestor público terá um conjunto menor de parâmetros de investimentos mínimos em educação para fins de responsabilidade fiscal do que os parâmetros efetivamente aplicados nas transferências. Ou seja, as transferências podem eventualmente superar a despesa mínima constitucionalmente exigida com educação. Daí, o excesso de regras induz o gestor público a se aproveitar dos mecanismos de movimentação orçamentária, como os créditos adicionais, para transferir os excedentes de financiamento de educação não vinculados para outras políticas públicas. É uma indução estrutural e sistemática de substituição de gastos públicos, porque o financiamento está desalinhado das reais necessidades do usuário da política pública, ou dos reais interesses entre as diferentes esferas de governo (MORRISSEY, 2006). Neste cenário, para alguns entes haverá sobra de financiamento, enquanto para outros haverá escassez. Enquanto os primeiros promovem substituição de gastos, os últimos ficam forçados a mobilizar proporcionalmente mais dos seus recursos livres para cumprirem os mínimos constitucionais.

O tamanho do problema da substituição de gastos públicos, foi identificado e comprovado no caso brasileiro tanto na área da saúde (PARMAGNANI e ROCHA, 2017), quanto na área da assistência social (MACEDO, 2021), como também na educação (SILVA e JUSTO, 2023). Ele está presente “nas transferências do Fundeb, em que o aumento de R\$1 nas

transferências eleva os gastos com educação em R\$ 0,54, ou seja, R\$ 0,46 dos recursos são destinados a gastos com outros bens e serviços” (SILVA e JUSTO, 2023). O problema na educação é relativamente menor do que na assistência social, em que, “para cada R\$ 1,00 transferido para o SUAS, o gasto em assistência social aumenta em R\$ 0,47, ou seja, R\$ 0,53 centavos são gastos com outras despesas fora da assistência social ou pode ter sido usado para diminuir a arrecadação de impostos do município” (MACEDO, 2021). Mas o problema na educação é maior do que na saúde, em que “um aumento de R\$ 1 nas outras transferências para o SUS leva a um aumento nos gastos em saúde na média de R\$ 0,88” (PARMAGNANI e ROCHA, 2017), ou seja, R\$ 0,12 são destinadas à outras políticas públicas por meio de mecanismos contábeis que viabilizam a substituição de gastos.

Essa comparatividade do tamanho da substituição de gastos entre as três áreas se relaciona com: o tamanho do orçamento de cada área, a proporção de recursos obtidos por transferências federativas na composição desse orçamento e a baixa autonomia tributária, o desalinhamento entre o volume de recursos disponível, o tamanho da demanda pela política pública e o tamanho do desfalque de financiamento e prioridade das demais políticas públicas não contempladas por regras de vinculação de receitas.

Dentre as três políticas, aquela que alcançou a maior complexidade de regras para financiamento foi a educação, em grande parte, como decorrência de uma incapacidade de negociação entre os agentes públicos. Refletindo-se na demora em se estabelecer um sistema único na educação, a exemplo da saúde e da assistência social. Não existe uma solução simples para reduzir ou eventualmente acabar com o problema da substituição de gastos, mas certamente ampliar regras de vinculação e desvinculação de receitas é o caminho oposto ao desejável, que envolveria a integração, a negociação e o diálogo.

### 3. Considerações Finais

A busca por aprimoramento na gestão dos recursos públicos deve priorizar os sistemas políticos de negociação e transparência, e não as estratégias de vinculação que contrariam o princípio da não afetação da receita. Sem diálogo e negociação, as induções de políticas por financiadores ocorrem sobre interesses desalinhados com os financiados e levam ao desvio de finalidade das ferramentas contábeis, como a substituição de gastos. Excesso de centralização arrecadatória e complexidade tributária contribuem ainda mais para aumentar as ilusões fiscais. As reformas tributárias precisam ser estruturais, para que reduzam efetivamente as desigualdades entre os governos locais. A austeridade fiscal não pode virar fonte de engessamento orçamentário e inviabilizar os investimentos de infraestrutura nacional.

Os maiores esforços devem ser na redução de assimetrias informacionais, permitindo alinhamento de expectativas entre financiador e financiado, maior engajamento popular nas atividades governamentais e redução de desvios de finalidade dos instrumentos contábeis. Além disso, sem o privilégio sobre as informações, o ambiente se tornará mais propício para criação de sistemas integrados de políticas públicas como um sistema único da educação, ou quem sabe até um sistema único para o até então caótico sistema de transporte de passageiros.

É importante repensar, ainda, o privilégio que os serviços da dívida pública gozam em detrimento da responsabilidade social dos orçamentos públicos. Ou seja, a dívida pública precisa recuperar sua função de alavancar bem estar social e infraestrutura nacional, esquecida diante do seu atual uso preferencial para estabilização do mercado financeiro. Por fim, o déficit primário não pode ser visto como vilão de qualquer tipo de situação, principalmente se isso leva à busca de equilíbrio ou superávit às custas de uma estagnação dos investimentos, com queda de bem-estar social.

Diante de todo o exposto, o melhor caminho para assegurar recursos mínimos para certas políticas públicas não é a ampliação das vinculações

normativas, especialmente no caso da educação que já se encontra excessivamente vinculada e com enorme volume de distorções decorrentes disso. O caminho mais saudável é a escolha política de gestores públicos comprometidos em negociar e ampliar sua compreensão das demandas sociais, buscando sempre mais informações para a tomada de decisões. Além disso, as reformas tributárias e as mudanças em regras de proteção aos privilégios concentradores de renda e poder político devem ser o pilar da redução na assimetria informacional do jogo político republicano.

Belo Horizonte, 04 de abril de 2025

Pedro Schettini Cunha

Administrador

Divisão de Consultoria Legislativa

Diretoria do Processo Legislativo

Ramal 1383

#### 4. Referências

ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. **Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil.** Revista Estudos Econômicos, São Paulo, vol.46, n.1, p. 189-219, jan.-mar. 2016.

<https://www.scielo.br/j/ee/a/G78xYz4byt5XJVZVJXjBpVF/?format=pdf&lang=pt>

. Acesso em: 03/12/2024.

AZEVEDO, Bernadete Menezes. **O processo orçamentário brasileiro pós 1994.** 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, novembro de 2006. Disponível em:

<<https://core.ac.uk/download/pdf/33531881.pdf>>. Acesso em: 03/12/2024.

BASSI, Camilo de Moraes. **Fundos Especiais e Políticas Públicas: Uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento.** Texto para discussão 24558. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Rio de Janeiro, março de 2019. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD\\_2458.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf)> Acesso em: 03/12/2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal.** Brasília: Secretaria de Orçamento Federal – SOF, 2003. v.1, n.1.

BRAVERMAN, Mark et. al. **Mafia: A theoretical study of players and coalitions in a partial information environment.** The Annals of Applied Probability, 18, 825, 2008. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/math/0609534>>. Acesso em: 03/12/2024.

BUCHANAN, James. **Public finance in democratic process : fiscal institutions and individual choice.** Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1967.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

DUARTE, Angelo José Mont'Alverne et. al. **Transferências Federais no Brasil em 2006: Uma Análise de Desequilíbrios Vertical e Horizontal**. Revista de Economia, v. 37, n. 1 (ano 35), p. 169-196, jan./abr. 2011. Editora UFPR. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/download/27229/18136>>. Acesso em 03/12/2024.

FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes; SERRANO, André Luiz Marques. **Os Efeitos das Transferências nos Estados e Municípios Brasileiros: A Construção de um Índice Flypaper**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, Volume 01, p. 1-39, 2022. Disponível em: <<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/172/187>>. Acesso em: 03/12/2024.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 430 p. 2019. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20nível%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20nível%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf)>. Acesso em: 03/12/2024.

MACEDO, Fernando Vicente Alves Belarmino. **Transferências do Sistema Único De Assistência Social (SUAS): Aumento ou Substituição de Gastos?** Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. 2021. Disponível em: <[http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/40533/1/2021\\_FernandoVicenteAlvesBelarminodeMacedo.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/40533/1/2021_FernandoVicenteAlvesBelarminodeMacedo.pdf)>. Acesso em: 03/12/2024.

MCLURE JR., Charles E. (Org.). **Tax assignment in federal countries**. Canberra: Australian National University. 1983.

MIGDAŁ, Piotr. **A mathematical model of the Mafia game**. Mar. 2013. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/1009.1031>>. Acesso em: 03/12/2024

MORRISSEY, O. **Fungibility, prior actions, and eligibility for budget support**. In: KOEBERLE, S.; STAVRESKI, Z.; WALLISER, J. (Eds.). Budget support as more effective aid? Recent experiences and emerging lessons. Washington D.C.: World Bank, p. 333-343, 2006. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/255579908\\_Fungibility\\_Prior\\_Actions\\_and\\_Eligibility\\_for\\_Budget\\_Support](https://www.researchgate.net/publication/255579908_Fungibility_Prior_Actions_and_Eligibility_for_Budget_Support)>. Acesso em: 03/12/2024.

NOGUEIRA, José Ricardo; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. **Taxation, inequality, and the illusion of the social contract in Brazil**. Revista Pesquisa & Debate. São Paulo. Vol. 26. Número 2 (48). pp. 190 - 209, Setembro, 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/23041/17604>>, Acesso em: 03/12/2024.

PARMAGNANI, Fernando; ROCHA, Fabiana Fontes. **Transferência do SUS: substituição de gastos ou recursos adicionais?** Planejamento e Políticas Públicas, n. 48, jan./jun. 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7990/1/ppp\\_n48\\_transfer%c3%a5ncias.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7990/1/ppp_n48_transfer%c3%a5ncias.pdf)>. Acesso em: 03/12/2024.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais**. in SILVA, Anderson Caputo et. al. Dívida Pública: a experiência brasileira. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p.502. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28684](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28684)>. Acesso em: 03/12/2024.

PINTO, Élide Graziane. **Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário**. Revista Gestão & Tecnologia 6(2). Setembro, 2010. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/277227032\\_Discricionariedade\\_contingenciamento\\_e\\_controle\\_orcamentario](https://www.researchgate.net/publication/277227032_Discricionariedade_contingenciamento_e_controle_orcamentario)>. Acesso em: 03/12/2024.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos Federais: Origens, Evolução e Situação Atual na Administração Federal**. Brasília, 04/2002. **Revista de informação legislativa**, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo130.pdf>>. Acesso em: 03/12/2024.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko. **Efeitos Assimétricos das Transferências Governamentais Sobre os Gastos Públicos Locais: Evidências em Painel para os Municípios Brasileiros**. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 43, n. 2, agosto de 2013. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4873/1/PPE\\_v%2043\\_n.02\\_Efeitos%20Assimetricos.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4873/1/PPE_v%2043_n.02_Efeitos%20Assimetricos.pdf)>. Acesso em: 03/12/2024.

SILVA, Anderson Caputo et. al. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p.502. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28684](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28684)>. Acesso em: 03/12/2024

SILVA, Anderson Caputo. **Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963**. in SILVA, Anderson Caputo et. al. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p.502. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28684](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28684)>. Acesso em: 03/12/2024.

SILVA, Ana Carolina; JUSTO, Wellington Ribeiro. **O impacto das transferências do Fundeb nos gastos com educação nos municípios brasileiros**. Universidad del Zulia. Espacio Abierto, vol. 32, núm. 1, pp. 118-137, 2023. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/122/12274717006/html/>>. Acesso em: 03/12/2024.

TANZI, Vito. **Government versus Market: The Changing Economic Role of the State**. Cambridge: Cambridge University Press. October, 2011.

YAO, Erlin. **A Theoretical Study of Mafia Games**. Key Lab of Intelligent Information Processing, Institute of Computing Technology, Chinese Academy of Sciences, 100190 Beijing, China. 2008. Disponível em: <<https://arxiv.org/pdf/0804.0071>>. Acesso em: 03/12/2024.

### **Legislação:**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Lei de Contabilidade Pública).

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.966, de 9 de novembro de 2004. Autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir)

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal).

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE  
Avenida dos Andradas 3100 . Santa Efigênia . BH . MG  
[www.cmbh.mg.gov.br](http://www.cmbh.mg.gov.br)  
31 3555.1100