**GISLENE FLÁVIO LOPES SIEGA**

**“Receitas sujeitas a Vinculação de Capital**

**e as Despesas com Investimentos dos Entes Subnacionais”**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como requisito parcial para a aprovação no curso de Especialização em Gestão de Finanças Públicas.**

**Brasília – DF**

**Ago/2019**

**Agradecimentos**

Ao Professor Felipe Soares Luduvice que contribuiu sobremaneira com sua inestimável atenção e orientação, resultando na concretização deste trabalho.

Aos meus professores da ESAF em especial ao professor Sérgio Gadelha pelos valiosos ensinamentos e suporte contínuo, à coordenação e aos colegas do curso pela convivência e companheirismo no decorrer do curso.

Ao Ministério do Desenvolvimento Regional que me proporcionou, através deste curso, oportunidade de crescimento profissional.

Aos meus amigos e família pelo apoio, principalmente ao meu marido pela compreensão pelas noites de ausência para realização do curso.

Ao meu amor maior, meu filho Mateus, que, colabora a cada dia para que eu possa enxergar e vivenciar o sentido da palavra superação.

Por fim a Deus, que tem me guiado nas minhas escolhas e me auxilia nos momentos mais difíceis.

A todos, minha eterna gratidão!**SUMÁRIO**

[RESUMO 3](#_Toc18008186)

[1. Introdução 4](#_Toc18008187)

[1.1. Problema de pesquisa 7](#_Toc18008188)

[1.2. Hipóteses 7](#_Toc18008189)

[1.3. Objetivo geral 7](#_Toc18008190)

[1.4. Objetivos específicos 7](#_Toc18008191)

[1.5. Organização do trabalho 8](#_Toc18008192)

[2. Conceitos e referencial teórico 8](#_Toc18008193)

[2.1. As transferências intergovernamentais e as receitas públicas no contexto do federalismo fiscal brasileiro 8](#_Toc18008194)

[2.2. A responsabilidade na gestão fiscal 10](#_Toc18008195)

[2.3. As receitas públicas e a vinculação de capital: prós e contras 13](#_Toc18008196)

[2.4. As receitas sujeitas à vinculação de capital 16](#_Toc18008197)

[2.4.1. Emendas parlamentares 16](#_Toc18008198)

[2.4.2. As receitas de operações de crédito 19](#_Toc18008199)

[2.4.3. As receitas de alienação de bens 20](#_Toc18008200)

[2.4.4. As receitas não vinculadas 20](#_Toc18008201)

[2.4.4.1. Receitas do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios e do IPI – Exportação 21](#_Toc18008202)

[2.4.4.2. Receitas tributárias 22](#_Toc18008203)

[3. Avaliação da eficácia das vinculações de capital para promover investimentos 23](#_Toc18008204)

[3.1. Metodologia 23](#_Toc18008205)

[3.1.1. Procedimentos de coleta e técnica de análise dos dados 23](#_Toc18008206)

[3.1.2. Organização dos dados e realização da estimação 25](#_Toc18008207)

[3.2. Apresentação e discussão dos resultados 29](#_Toc18008208)

[4. Conclusões 31](#_Toc18008209)

[5. Referências Bibliográficas 34](#_Toc18008210)

# RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a efetividade das vinculações de capital para promoverem investimentos, em comparação aos recursos de origem não vinculada. O referencial teórico foi desenvolvido a partir de abordagens sobre as receitas públicas, com foco nas vinculações de capital na realização dos investimentos públicos. A revisão bibliográfica contempla as definições, principais características, objetivos, justificativas e legislação que disciplina a utilização dessas receitas no ordenamento jurídico brasileiro pós Constituição Federal de 1988. Além de contemplar os principais aspectos teóricos que envolvem as receitas de capital e a sua aplicação no orçamento público, utilizou-se do método de análise de dados em painel para a análise da efetividade das vinculações de capital. De acordo com a análise dos dados, em geral as vinculações de capital têm sido significativas para a promoção dos investimentos no âmbito subnacional. No caso das receitas oriundas de emendas parlamentares, estas são mais efetivas em promoverem investimentos nos municípios do que nos estados.

**Palavras-chave**: vinculações de capital, investimentos, receitas vinculadas, receitas não vinculadas, emendas parlamentares.

1. Introdução

A partir da Constituição Federal de 1988, conforme o *caput* do artigo 18, os Estados, Municípios e Distrito Federal passaram a ser autônomos, e como resultado da autonomia político, administrativa e financeira, estes tiveram o seu poder aumentado. Autonomia essa limitada pela própria constituição federal por meio de dispositivos relativos ao uso dos recursos de modo a não ocorrer ilegalidades e arbitrariedades. Ou seja, os orçamentos dos estados e municípios brasileiros passaram a ser sujeitos a uma ampla gama de vinculações que podem comprometer a liberdade de atuação de seus gestores.

Corroborando com essa aparente autonomia, cerceada em alguma medida pelas vinculações de capital, existe grande dependência desses entes, sobretudo pelos municípios e estados de menor porte, das transferências de recursos do governo central, muito embora a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, através do Capítulo III, conforme Debus e Nascimento (2002), “visa resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local”, por meio de sua legislação tributária própria para explorarem com eficiência o seu potencial de arrecadação, “desvinculando-se cada vez mais da dependência do Governo Federal”.

Cosio, Mendes e Miranda (2008) afirmavam, no ano de 2006, que as transferências intergovernamentais eram utilizadas com grande intensidade no Brasil, constituindo um elemento central no sistema de relações federativas e um item fundamental de receita para a grande maioria dos governos subnacionais (estados e municípios) e ainda o são até hoje. Dada a situação fiscal dos entes subnacionais, a ampliação de recursos recebidos e a revisão do federalismo fiscal brasileiro estão na pauta atual das respectivas reivindicações, sobretudo quanto às parcelas relativas à participação dos fundos constitucionais.

Matérias relacionadas à elaboração do orçamento no Brasil estão contempladas na Constituição Federal (Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II - Dos Orçamentos), na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e, também na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF de 2000. Na Constituição de 1988 e nas leis mencionadas, além das regras para elaboração do orçamento, foram estabelecidos dispositivos para a gestão fiscal dos entes e definição de destinações específicas para as receitas públicas, ou seja, as vinculações de receitas.

Existem opiniões diversas e controversas sobre os efeitos positivos e negativos das vinculações de receitas, uma vez que, por um lado permite maior controle do recurso com foco no interesse público, e, de outro reduz o poder alocativo do gestor público, limitando sua capacidade de escolher entre alternativas e prioridades de como utilizar as receitas públicas.

Observa-se que, no cenário econômico-financeiro atual, diversos aspectos das finanças públicas têm sido objeto de debate no Congresso Nacional em busca de mudanças visando contornar a crise fiscal: dentre eles podemos destacar questões como a reforma da previdência, o novo pacto federativo, modificações no processo de liberação de emendas parlamentares, além da questão “vinculação” versus “desvinculação de receitas”. Aspectos esses que afetam e afetarão ainda mais o processo de utilização das transferências intergovernamentais no país.

Na contramão da contenção dos gastos públicos, as emendas parlamentares receberam o status de despesas obrigatórias pelo orçamento impositivo das emendas. As Emendas Constitucionais (EC) nº 86/2015 e (EC) nº 100/2019 estabeleceram o orçamento impositivo das emendas individuais e de bancada de parlamentares, respectivamente, tornando obrigatória a sua execução orçamentária e financeira. Dessa forma, os recursos de emendas ganharam especial importância para os entes federados, sobretudo com o fim das expectativas em relação à novas seleções públicas de investimentos com recursos do Orçamento Geral da União (a fundo perdido) para várias políticas públicas de governo no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

As questões relacionadas à liberação das emendas parlamentares impactam sobremaneira a gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Resultante da fusão dos extintos ministérios da Integração Nacional e das Cidades, o MDR tem como desafio integrar, numa única Pasta, as diversas políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo explicitadas no Artigo 1º do Decreto nº 9.666/2019, sendo o segundo órgão federal com a maior carteira de contratos de repasse firmados com recursos de emendas parlamentares.

No Painel Transferências Abertas, painel informatizado do governo federal, em 09/05/2019, verificou-se quase 22.000 (32%) contratos firmados entre a União e os entes federados, por intermédio da Caixa Econômica Federal, com recursos provenientes de emendas parlamentares para a execução de intervenções sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional. Esses contratos representam cerca de R$12,1 bilhões de investimentos, correspondentes a 36% do total de investimentos de contratos firmados com recursos de emendas parlamentares, aplicados em políticas públicas normatizadas pelo órgão federal.

Outra matéria também relacionada às emendas parlamentares teve sua discussão retomada no Congresso, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 48/2019. A proposta prevê a alteração do art. 166 da Constituição Federal para autorizar que as emendas sejam repassadas diretamente aos entes federados. A senadora Gleisi Hoffmann, autora da proposta, conforme matéria publicada na Agência Senado (Brasil, 2015), entendia que essa medida permitiria que os entes subnacionais recebessem o dinheiro mais facilmente e o alocassem de acordo com suas demandas, simplificando assim o processo de alocação de recursos.

Embora o regime de transferências de recursos do governo central para governos subnacionais mostre um importante instrumento para a redução de disparidades sociais, as demandas da sociedade são ilimitadas, ao contrário dos recursos que, por sua vez são escassos. E assim, no contexto de crise fiscal que o país enfrenta, se faz primordial estabelecer prioridades na aplicação dos recursos disponibilizados a serviço do povo com o fim de explicitar a eficácia e eficiência da gestão do dinheiro público.

Diante o exposto, esse trabalho busca consolidar aspectos teóricos a respeito das receitas públicas sujeitas a vinculação de capital, em especial dos recursos oriundos das transferências intergovernamentais de emendas parlamentares. A ênfase nas receitas decorrentes de emendas parlamentares decorre da importância da gestão desses recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que abarca a segunda maior carteira de contratos de repasse geridos pela União. Não se pretende esgotar o assunto, mas tão somente trazer elementos para o entendimento da temática sobretudo para permitir melhor compreensão dos resultados da pesquisa. O produto principal a ser apresentado serão as análises obtidas, por meio da metodologia para avaliação econométrica de dados em painel, sobre a eficácia dos recursos vinculados em promover investimentos no âmbito dos governos estaduais e dos governos municipais em comparação aos recursos não vinculados.

* 1. Problema de pesquisa

Os orçamentos dos estados e municípios brasileiros estão sujeitos a uma ampla gama de vinculações, que comprometem a liberdade de atuação de seus gestores.

As vinculações de capital têm sido eficazes em promover investimentos no âmbito subnacional? Emendas parlamentares são mais efetivas em promoverem investimentos nos municípios do que nos estados?

* 1. Hipóteses

Receitas sujeitas a vinculações de capital (operações de crédito, alienação de bens e emendas parlamentares) são mais efetivas em promover investimentos que as receitas de uso livre (impostos e transferências do FPE, FPM e IPI-Exportação).

* 1. Objetivo geral

Avaliar a eficácia das vinculações de capital para promover investimentos, em comparação às receitas não vinculadas.

* 1. Objetivos específicos

Avaliar o impacto das receitas vinculadas sobre as despesas com investimentos dos entes subnacionais e como elas se comparam com as receitas não vinculadas.

Avaliar se as emendas parlamentares tiveram impacto nas despesas com investimentos e se possivelmente haveria mudança na destinação dos recursos caso eles fossem desvinculados.

Avaliar se existe diferença de efetividade dessas emendas em promoverem investimentos em estados e municípios.

* 1. Organização do trabalho

Este trabalho será organizado em torno de (5) cinco capítulos incluindo esta introdução. No segundo capítulo discute-se o referencial teórico relativo ao modelo de alocação de recursos das transferências intergovernamentais no contexto do federalismo fiscal, às vinculações de capital, às receitas públicas e à legislação que envolve a aplicação de recursos pelos entes subnacionais em despesas com investimentos. Tem por objetivo trazer a fundamentação para a melhor compreensão das discussões apresentadas por especialistas do setor e permitir a avaliação da efetividade das receitas sujeitas a vinculações de capital, a ser apresentada na seção seguinte. No terceiro capítulo então serão apresentados os números relativos às receitas e despesas dos entes subnacionais e o modelo de análise para dados em painel. No quarto capítulo serão apresentados e discutidos os resultados. E, por fim, as conclusões e referências bibliográficas.

1. Conceitos e referencial teórico

Neste capítulo, composto pela fundamentação teórica, são apresentados os conceitos básicos e principais aspectos, bem como os pontos de vista de autores diferentes e fundamentação legal que envolvem as transferências intergovernamentais e as receitas públicas vinculadas e não vinculadas. Tem por objetivo embasar a avaliação posterior sobre a efetividade das receitas vinculadas nas despesas com investimentos no âmbito dos entes subnacionais.

* 1. As transferências intergovernamentais e as receitas públicas no contexto do federalismo fiscal brasileiro

A Federação é uma forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais, com autonomia relativa e governo próprio para assuntos locais, conforme definem Paulo e Alexandrino (2012). Segundo os autores, cabe à constituição de cada país estabelecer a divisão do poder e como se dará as relações entre as unidades federadas, além de todo o arcabouço jurídico, como direitos e deveres que determinam a atuação dos entes federados. De acordo com a Constituição de 1988, o Brasil é um estado federado, composto pelos diferentes e autônomos poderes políticos, central (União), regionais (estados) e locais (os municípios), além do Distrito Federal, que acumula os poderes regionais e locais (PAULO; ALEXANDRINO, 2012).

O Estado, para desenvolvimento das suas atividades, e, atendimento das demandas sociais, necessita basicamente de recursos financeiros, que se traduzem nas receitas públicas no processo orçamentário público. Esses recursos, utilizados para a consecução dos serviços e bens públicos são originados de receitas próprias, representados pelas receitas patrimoniais e tributárias e às operações de crédito, bem como à parcela de repartição de receita tributárias e às transferências intergovernamentais.

Para Prado (2007), às questões que giram em torno da distribuição de recursos fiscais em federações em busca da viabilização do bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos, tais como as “relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais”, dá-se o nome de federalismo fiscal.

Rezende (2007) retoma os benefícios do federalismo fiscal apontados por Tiebout (1956) e Oates (1972), destacando que, por ser um sistema descentralizado, a alocação de recursos seria melhor realizada pelo fato dos gestores responsáveis estarem mais próximos à população, portanto, lhes atendendo com maior propriedade. Além disso, o autor afirma que a autonomia financeira lhes permite atingir melhor eficiência na administração das respectivas funções. Rezende (2007) considera que a descentralização também se torna mais vantajosa pelo aumento da participação dos cidadãos, como agentes das políticas públicas na política e administração pública, ao perceberem que a sua participação nesse processo é fundamental para fazer valer as suas escolhas sociais.

Rezende (2007) apresenta como contraponto à vantagem da descentralização permitir a correspondência da alocação de recursos públicos às respectivas comunidades, a importância de se garantir o equilíbrio entre preferências locais e prioridades nacionais, dentre elas assegurar a todo cidadão o acesso a bens e serviços essenciais.

Vislumbra-se esse equilíbrio por intermédio das diferentes modalidades de transferências intergovernamentais, que podem ter os seus usos livres ou vinculados. Da classificação trazida da literatura internacional por Boadway e Shah (2007), no geral também aplicada à realidade brasileira, as transferências podem ser de propósito geral (incondicional) e de propósito específico (condicional ou vinculado), (BOADWAY; SHAH, 2007), ou seja, diz-se que a transferência é vinculada quando o recurso é destinado à consecução de alguma ação governamental específica, ou não vinculada, quando o recurso transferido pode ser utilizado pelo ente federado no que julgar mais conveniente.

Importante frisar os três principais “*trade-offs*”, conforme Rezende (2007), que devem ser considerados na avaliação de situações reais e na proposição de sugestões em relação às transferências: a disciplina fiscal versus a autonomia dos entes federados, as prioridades nacionais conflitando com as preferências locais e a eficiência na provisão ou a equidade no acesso a serviços.

* 1. A responsabilidade na gestão fiscal

O equilíbrio das contas públicas é o foco da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal (BRASIL, 2000b).

As restrições orçamentárias previstas na LRF e demais dispositivos legais visam preservar a situação fiscal de cada ente federado, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira da administração pública, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores, esclarece o Portal “Tesouro Transparente” (BRASIL, 2019d).

A Regra de Ouro, configura-se como um dos principais instrumentos utilizados para a gestão fiscal e é definida por Couri et. al. (2018) como um dispositivo inscrito na Constituição Federal de 1988 que determina a proibição da contratação de operações de créditos que excedam o montante das suas despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida) pelos governos federal, estadual e municipal.

Essa regra impede que governos se endividem para o pagamento de despesas correntes como: pessoal, benefícios sociais, juros da dívida e o custeio da máquina pública. Os dispositivos legais que disciplinam a regra de ouro são: Art. 167, inciso III da Constituição Federal de 1988; Art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF) e o art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 48/2007. A margem de suficiência para o cumprimento da regra de ouro corresponde ao excedente de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito consideradas para a apuração, em um determinado período.

Robinson (1998) e Chote, Emmerson e Tetlow (2009) *apud* Carvalho (2018) afirmam que “... a literatura especializada informa que a regra de ouro busca a justiça intergeracional e a preservação do crescimento econômico sustentável”. Carvalho Junior et. al. (2017) esclarece que a regra se baseia “no fato de que investimentos públicos permitem a acumulação de ativos utilizáveis pelas gerações presente e futura, o que justificaria a distribuição equitativa do custo de seu financiamento no tempo”’. Citando Robinson (1998), Carvalho Junior et al. (2017) afirma que no aspecto da “justiça intergeracional, o ônus do endividamento destinado a despesas de capital deve ser distribuído ao longo do tempo, em compasso com a disposição intertemporal dos benefícios por elas gerados”. Isso significa na prática, afirma Chote et al. (2009) *apud* Carvalho Junior et al. (2017), que “investimentos podem ser financiados por tributos e também por operações de crédito a serem pagas no futuro” ao passo que despesas correntes “deveriam ser financiadas apenas por receitas correntes, a fim de evitar que gerações futuras tenham de suportar encargos que beneficiaram unicamente o passado”.

Carvalho Junior et al. (2017), aponta outro ponto, sob a perspectiva patrimonial, de que a regra de ouro visa a manutenção do capital líquido do ente público, ou seja, da diferença entre seus ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações). Com o objetivo de evitar a descapitalização do ente, o que diminuiria sua capacidade de atuação futura, tal regra está a serviço do princípio da continuidade da prestação de utilidades públicas pelo Estado (CARVALHO JUNIOR et al., 2017).

Destaca-se aqui a importância dos mecanismos introduzidos na LRF para a transparência da gestão pública no Brasil. A LRF, por meio do artigo 48 estabeleceu como instrumentos de transparência: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, inclusive, determinando a sua ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Destaca-se ainda a fixação de instrumentos para se assegurar a transparência, evidenciados nos parágrafos únicos, em especial item III do § 1º e § 2º, transcritos abaixo, que tratam da disponibilização das informações por meio de sistemas informatizados, sem as quais não seria possível a realização deste trabalho.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

* 1. As receitas públicas e a vinculação de capital: prós e contras

Conforme conclui Carvalho (2010), no campo jurídico, a vinculação de receitas é positivada por instrumentos constitucionais ou legislativos independentes da lei orçamentária, e tem por fim individualizar uma fonte e destinação por meio de um elo jurídico entre receitas e objetos predeterminados.

A receita vinculada é definida por Mendes (2009) como aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Mendes (2009), referindo-se aos reflexos das vinculações na rigidez orçamentária, afirma que, embora a princípio a vinculação de uma receita a uma despesa tornaria essa despesa tão rígida quanto uma despesa obrigatória, as receitas vinculadas a órgãos, fundos e despesas do próprio Governo Federal representam um problema menor que as despesas obrigatórias porque podem ser contingenciadas e, portanto, não desembolsadas. Mendes (2009) destaca ainda que o desembolso de recursos só é automático no caso das partilhas de receitas tributárias com estados e municípios, ou seja, no caso das vinculações de receitas tributárias a transferências constitucionais e legais aos estados e municípios, situação na qual não há como o Governo Federal evitar essa despesa.

No caso das receitas vinculadas a destinações específicas, se essas vinculações fossem respeitadas, as despesas financiadas deveriam ser iguais às receitas, mas na prática, a exemplo das intervenções plurianuais, e conforme lembra Mendes (2009), no caso de contingenciamentos, parte significativa das receitas vinculadas é empurrada para o ano seguinte como restos a pagar, sem o compromisso de pagamento nos exercícios seguintes. A receita vinculada não paga em sua destinação original e não podendo ser empregada em nenhuma outra despesa, acaba impactando negativamente a gestão fiscal voltada para a geração de superávits primários, destinados ao pagamento de juros da dívida, uma vez que a parte do superávit gerado a partir do contingenciamento de recursos vinculados não poderá ser usada para pagar os juros da dívida (MENDES, 2009).

Cunha (2005), afirma que a rigidez orçamentária “é o resultado de pressões sobre o orçamento”, pressões estas oriundas de diversas circunstâncias, como os compromissos financeiros acumulados no passado, os direitos assegurados em lei a grupos sociais melhor organizados e as garantias instituídas a ações governamentais (as receitas vinculadas).

A [vinculação das receitas](http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/587360-desvinculacao-desindexacao-desobrigacao-do-orcamento-da-uniao-propoe-ministro-da-economia) é importante “pelo simples fato de considerar a [democracia representativa](http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/568039-o-modelo-atual-de-democracia-representativa-esta-agonizando) falha”, defende Oliveira (2019). Contrário à proposta do ministro do Ministério da Economia, [Paulo Guedes](http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/587730-petrobras-assim-paulo-guedes-planeja-o-desmonte), de desvincular as receitas e despesas do orçamento, Oliveira argumenta que na definição do gasto público predomina uma “correlação de forças” entre grandes grupos econômicos que elegem parlamentares para defenderem seus interesses e os políticos que representam esses grupos, e, portanto, “é evidente que as decisões finais tanto sobre a cobrança de impostos para o financiamento das atividades do Estado como sobre o destino que será dado a estes recursos extraídos da sociedade como um todo tenderão a favorecer estes setores, lançando-se o grande ônus sobre as camadas da população com menor representação nos aparelhos do Estado”.

A proposta de [desvinculação do orçamento](http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/587590-previdencia-desvinculacao) “não é nova” e “apoia-se na justificativa de que o [Estado do bem-estar](http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/588743-as-tres-irmas-do-apocalipse-social-contra-o-estado-de-bem-estar-entrevista-especial-com-pedro-rossi) não cabe no orçamento”, afirma Oliveira (2009), destacando ainda “que as contas públicas vão simplesmente explodir se essa situação permanecer”. Para Oliveira (2009), “o projeto de extinção dos mecanismos de vinculação das receitas ao financiamento de determinadas políticas sociais, desobrigando o Estado de provê-las para a população”, tem o objetivo central de “aumentar o espaço no orçamento para o Estado destinar maior parcela dos recursos para o pagamento dos [juros da dívida](http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/559686-o-veiculo-para-o-roubo-de-recursos-publicos-entrevista-especial-com-maria-lucia-fattorelli)”.

Em situações de crise fiscal como a que o país enfrenta nos últimos anos, explica Oliveira (2009), “são necessários ajustes das contas públicas e o governo vê-se obrigado a ‘apertar os cintos’, sacrificando, via de regra, as políticas que atendem mais os interesses das classes menos favorecidas, como tem ocorrido no Brasil com a [emenda do teto](http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583072-pec-teto-dos-gastos-uma-perda-bilionaria-para-o-sus-em-2019), a [reforma da Previdência](http://www.ihuonline.unisinos.br/edicao/535) e a proposta de desvinculação do orçamento”. Por essa razão, reitera, “a vinculação constitucional de receitas para o financiamento de políticas sociais representa uma garantia, enquanto subsistir, de que uma parcela dos recursos do orçamento será destinada para a cobertura de políticas socialmente importantes. Caso contrário, serão as primeiras a ser cortadas em situações de crise, como, na verdade, está sendo proposto na atualidade”.

Os teóricos tradicionais, especialistas em finanças públicas, defendem que a vinculação de receitas deveria ser estabelecida de acordo com a decisão política, e não de acordo com a norma. Cunha (2005) observa que as vinculações de receitas em dados momentos dão garantia à continuidade das demandas sociais e outros introduzem rigidez ao orçamento. Assim Cunha (2005) pondera que a redução das vinculações estabelecidas na Constituição seja uma forma de conciliar as vantagens desse mecanismo “com o objetivo de se evitar o total engessamento do orçamento”. Em termos práticos, sua sugestão para limitar a rigidez, é instituir as vinculações por prazos determinados de acordo com as prioridades definidas nos planos plurianuais, de modo que essas possam ser avaliadas periodicamente.

Observou-se uma quantidade razoável de artigos sobre as vinculações de receitas, trazendo à discussão os aspectos técnicos, sociais e políticos da sua utilização no contexto do federalismo fiscal. Motta (2008) afirma que há prevalecimento da visão da teoria clássica entre economistas teóricos e administradores públicos, os quais questionam amplamente o conceito de vinculação de receitas, sobretudo focando consideravelmente às suas falhas, em especial na restrição adicional à resolução do problema dos formuladores de política. Remonta-se aqui à conclusão de Motta (2008), de que mesmo resultando em soluções aquém do esperado sobre a alocação de recursos públicos, “não é capaz de explicar as razões pelas quais há grande utilização desse instrumento fiscal no mundo real”. No seu entendimento, Motta (2008) afirma que, ‘a rigor, o desafio teórico persiste na explicação de “porque” as vinculações surgem e não se elas são mecanismos eficientes ou não, sob diferentes hipóteses’.

* 1. As receitas sujeitas à vinculação de capital
     1. Emendas parlamentares

A emenda parlamentar é o instrumento utilizado pelo Poder Legislativo (municipal, estadual ou federal) com o objetivo de acrescentar, alterar ou suprimir recursos do orçamento apresentado pelo poder executivo. As emendas são propostas pelo parlamentar individualmente ou coletivamente por meio das bancadas estaduais do Congresso ou por meio das comissões permanentes.

Atualmente no Brasil, os recursos de emendas parlamentares são realizados por meio de transferências obrigatórias na área da saúde e por transferências voluntárias destinadas a intervenções enquadradas nos programas temáticos do governo, não sendo permitido o uso livre pelos beneficiários.

Transferência voluntária é, segundo o artigo 25 da LRF, “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” Em geral essas transferências são executadas por meio de contratos de repasse, acordos e convênios e são sujeitas a restrições de diversas ordens. Constitucionalmente são estabelecidas as regras fundamentais para a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual pelo art. 166, com destaque para o § 3º e § 4º:

  ***§ 3º****As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*

*I -  sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;*

*II -  indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:*

*a)  dotações para pessoal e seus encargos;*

*b)  serviço da dívida;*

*c)  transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou*

*III -  sejam relacionadas:*

*a)  com a correção de erros ou omissões; ou*

*b)  com os dispositivos do texto do projeto de lei.*

***§ 4º****As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.*

Até 2014 os recursos de emendas parlamentares eram executados apenas por transferências voluntárias, quando o Congresso determinou a obrigatoriedade da execução orçamentária de emendas parlamentares no art. 56 da Lei 13.080 – LDO 2015.

Em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, as emendas parlamentares individuais tornaram-se obrigatórias, à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que 50% (cinquenta por cento) desse valor deve ser destinado à área da Saúde. A partir de 2017, a LDO passou a contemplar o caráter mandatório para as emendas de bancada estadual, à razão de 0,6% da RCL. A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a regra do teto de gastos passou a ser aplicada para corrigir os valores nominais das emendas parlamentares individuais e coletivas de natureza obrigatória. Isto é, os atuais percentuais de 1,2% e de 0,6% da RCL já são variáveis, uma vez que os valores das emendas são corrigidos pela inflação, enquanto a RCL pode crescer a uma taxa diferente.

A obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais foi inserida pela Emenda Constitucional n° 86, por meio da seguinte redação da Constituição Federal (Brasil,2015):

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.”

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria."(NR)

Em suma, a Emenda Constitucional nº 86, basicamente altera e insere alguns parágrafos e incisos nos artigos 165 e 166, referentes à vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais, e altera o artigo 198 da Constituição Federal para estabelecer 15% de vinculação de recursos da União para os programas e ações de saúde. Já a Emenda Constituição nº 100/2019 alterou os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (BRASIL, 2019a).

O regime de execução obrigatória, conforme o art. 61 da LDO 2019, tem a finalidade de garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria. Já as transferências voluntárias, segundo Cosio, Mendes e Miranda (2008), apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas, embora aumentem a discricionariedade do governo federal, que pode direcionar politicamente os recursos. Cosio, Mendes e Miranda (2008) sinalizam que essas transferências podem apresentar também baixa autonomia e baixa *accountability*, posto que a população local tende a associar a obtenção dos recursos ao capital político do deputado, prefeito ou governador, caso no qual o seu poder de cobrança é reduzido.

Segundo resultado da avaliação da gestão das transferências voluntárias realizadas pela União divulgado em 2018 pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em 2016, cerca de 82% dos instrumentos firmados em termos de quantidade foram oriundos de emendas parlamentares (Brasil, 2018a).

Essa modalidade de transferência têm sido objeto frequente de estudos de técnicos do governo, sobretudo dos órgãos de controle. Segundo a CGU, a auditoria que resultou na avaliação supracitada foi motivada pelo volume de recursos envolvidos, visto que o processo de transferências voluntárias movimentou, desde 2008, cerca de R$ 90 bilhões, por meio de quase 150 mil instrumentos celebrados entre a União e os demais entes da Federação, e, ainda pelo critério de criticidade (fragilidade na aplicação dos recursos), uma vez que, devido à grande quantidade de agentes envolvidos e multiplicidade de objetos a que se destinam.

Nessa auditoria foram analisadas a eficiência, a eficácia e a consistência do processo e do sistema informatizado denominado Sistema de Convênios (Siconv), utilizado para o acompanhamento dos recursos repassados aos estados, municípios e Distrito Federal a partir da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, que têm por finalidade a realização de obras, serviços ou bens de interesse público.

Um dos resultados da avaliação apresentada pela CGU (2018) foi a verificação do elevado tempo para conclusão dos empreendimentos, embora a maioria dos projetos são de pequeno vulto, com valores abaixo de R$ 750 mil. O fato de os valores serem baixos, implica a pulverização de políticas públicas como, por exemplo, compra de equipamentos. A CGU ainda conclui que esses equipamentos fossem adquiridos de forma centralizada, haveria ganho de escala e racionalização de custos.

* + 1. As receitas de operações de crédito

As operações de crédito são recursos financeiros provenientes da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas.

Na Constituição Federal de 1988, por meio da denominada “regra de ouro”, estabelecida no art. 167, III, na redação transcrita logo abaixo, é limitada a participação das operações de crédito no orçamento, visando tornar o endividamento mais justo e sustentável em termos intertemporais.

*Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.*

A regra de ouro proíbe, então, que o montante das operações de crédito, uma das espécies das receitas de capital, supere o montante das despesas de capital, as quais abrangem não apenas investimentos e inversões financeiras, mas também amortização da dívida pública. Carvalho Junior et al. (2017) destacam que a ruptura da regra somente pode ser efetuada em caso de situação excepcional e mediante a autorização da contratação de operações de crédito por meio de créditos suplementares ou especiais aprovados por maioria absoluta e finalidade específica.

* + 1. As receitas de alienação de bens

As receitas de alienação de bens são ingressos provenientes da alienação de bens móveis ou imóveis de propriedade do ente público, tais como títulos, mercadorias, bens inservíveis, entre outros.

Trata-se de receita vinculada uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 44, veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

* + 1. As receitas não vinculadas

Dentre as receitas não vinculadas estão os repasses originados de transferências incondicionais, que possuem como característica o repasse de recursos aos entes federados sem condição predefinida, podendo fazer uso livre desses recursos, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), previstos no art. 159, da Constituição Federal (Cosio; Mendes; Miranda; 2008). Esses autores consideram que, embora essas transferências aumentem a autonomia do ente recebedor, tendem a ter baixa *accountability*, uma vez que a população tem conhecimento que o recurso não é oriundo da arrecadação própria. Reforçam ainda que há evidências na literatura de que as transferências incondicionais têm impacto negativo, pois estimulam expansão desproporcional do gasto do ente público (efeito *flypaper*), a deterioração da qualidade desse gasto e desestimulam a arrecadação tributária local.

O nível de flexibilidade das transferências incondicionais é em geral muito baixo, afirmam Cosio, Mendes e Miranda (2008), apresentando como exemplos, o FPM e o FPE, por serem regulados por normas constitucionais nas quais é muito difícil realizar modificações. Destacam que “mesmo quando a hierarquia legal é mais baixa”, situações de desconfiança e a dificuldade de se antecipar os potenciais ganhadores e perdedores impedem a realização de modificações nesse tipo de transferências.

Em seu desenho original, conforme Cosio, Mendes e Miranda (2008), esse tipo de transferência pode conter elementos para internalizar externalidades, embora de forma limitada, quanto à capacidade de fazê-la de forma dinâmica, em virtude de sua inflexibilidade. Além disso, Cosio, Mendes e Miranda (2008), afirmam que essa inflexibilidade tornam as transferências incondicionais imune a pressões políticas, não colaborando, no entanto, para fornecer incentivos adequados ao bom desempenho fiscal. Destacam ainda que o uso das transferências incondicionais, ou seja, fonte de recursos basicamente sem riscos, acabam por “refrear a disposição para a exploração das bases tributárias próprias pelos entes que recebem esses recursos (Cosio; Mendes; Miranda; 2008).

* + - 1. Receitas do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios e do IPI – Exportação

Pamplona (2009) menciona que as transferências intergovernamentais já estavam presentes no sistema jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1934 na modalidade obrigatória ou automática. Destacou ainda que, desde então houve, nas Constituições posteriores, sucessivas modificações no sistema das transferências intergovernamentais, promovendo uma gradativa mudança de um federalismo fiscal inicialmente centralizado para um federalismo fiscal cooperativo e de integração. Já no atual sistema constitucional financeiro, vislumbra-se a existência de transferências intergovernamentais diretas e indiretas, condicionadas e incondicionadas, nos arts. 157 a 159.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são transferências intergovernamentais obrigatórias, do governo federal aos Estados e ao Distrito Federal e aos municípios, respectivamente, cujo objetivo é equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas.

O IPI-Exportação é uma das modalidades de repartição tributária, previsto no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159. A União entregará: II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

As receitas que compõem o IPI-Exportação compreendem 10% da arrecadação líquida do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e distribuídas pelo Banco do Brasil sob comando da STN.

Frisa-se aqui a importância das receitas públicas por meio desses fundos, oriundas dos repasses constitucionais - as quais são de uso livre pelos beneficiários com exceção das vinculações a despesas com saúde e educação, conforme Rezende (2007), por possuírem a função de preencher as lacunas entre recursos e as demandas sociais para que se tenha melhores resultados na busca pela eficiência e eficácia das ações públicas.

* + - 1. Receitas tributárias

Embora a Constituição determine a não afetação de impostos no inciso IV do art. 167, também efetiva a vinculação de impostos em diversos de seus dispositivos.

Do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MPCASP (Brasil, 2018b):

 Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8o, bem como o disposto no §4o deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); [...]

§4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

1. Avaliação da eficácia das vinculações de capital para promover investimentos

Considerando-se que foram abordados preliminarmente os aspectos relevantes em relação às receitas públicas e à vinculação de receitas, o objetivo desta seção é apresentar a metodologia, apresentar as estimações e Resultados da avaliação da efetividade das vinculações de receitas para promover investimentos dos entes subnacionais.

* 1. Metodologia
     1. Procedimentos de coleta e técnica de análise dos dados

Os dados das receitas e despesas com investimentos dos entes subnacionais foram coletados através da base de dados do SICONFI (Demonstrativo de Contas Anuais) no site da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil (FINBRA/STN)[[1]](#footnote-2), e pelo Painel das Transferências Abertas[[2]](#footnote-3) (emendas parlamentares). O período da coleta compreendeu os anos de 2013 a 2018.

Foi utilizado o método econométrico para dados em painel agregando-se as informações por Estado e por ano (entes estaduais), e por Município e ano (entes municipais. No caso dos entes estaduais trata-se de painel desbalanceado pela falta de informações do Estado de Roraima para o ano de 2017. No painel relativo aos municípios, também se verifica ausência de informações para parte dos entes.

Reinaldo (2017) assinala que a técnica estatística utilizando o modelo de análise para Dados em Painel consiste em observações de séries temporais com dados em corte transversal que vem ganhando destaque na literatura internacional e são amplamente utilizados em estudos econométricos e nas ciências sociais aplicadas.

A análise de regressão permite verificar a relação entre variável dependente e variáveis explanatórias, ou independentes. Nos modelos de regressão, os dados podem estar disponíveis de 3 formas: corte transversal; séries temporais e dados em painel. Os dados estão dispostos em corte transversal quando há uma amostra de indivíduos tomada em determinado tempo. Nesse tipo de estrutura, os indivíduos variam, porém, o período é fixo. Já nas séries temporais, uma variável é observada ao longo do tempo. A unidade de observação permanece constante, variando o período de observação, que pode ser mensal, trimestral, e assim por diante. Por último, nos dados em painel cada indivíduo é analisado em uma série temporal. Nesse tipo de estrutura de dados, para cada unidade de corte transversal há uma série temporal. (WOOLDRIGE, 2006; GUJARATI, 2011)

Neste trabalho a estrutura dos dados utilizada é a de dados em painel, uma vez que cada indivíduo, Estado ou Município, é observado durante um período que vai de 2013 a 2018. A utilização de dados em painel possui uma série de vantagens, conforme explanações de Gujarati (2006), dentre elas destacam-se: a consideração de heterogeneidade normalmente existente entre as variáveis, por exemplo entre estados da federação e municípios; a ampliação do número de informações com menos colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência quando se combina séries temporais com dados de corte transversal; o estudo repetido de um corte transversal de observações se adequam mais à dinâmica das mudanças que ocorrem com as variáveis. Sabe-se que quando existe multicolinearidade torna-se difícil estabelecer se um regressor individual influencia a variável resposta. Uma vez eliminado esse problema, pode-se obter uma melhora na qualidade da estimação dos parâmetros.

Ao utilizar o método econométrico com dados em painel, busca-se controlar os efeitos das características próprias dos indivíduos, que podem ou não influenciar as variáveis explicativas de modo a viesar ou prejudicar o poder explicativo dessas variáveis, utilizando-se o modelo de efeitos fixos (WOOLDRIDGE, 2006).

Uma importante premissa a ser considerada é que essas características individuais e fixas no tempo são específicas do indivíduo e não se correlacionam entre os indivíduos. Como cada indivíduo é diferente, o termo de erro e a constante (que captura essas características individuais) não deve ser correlacionada com os dos demais indivíduos. Havendo essa correlação dos termos de erro com os indivíduos não se pode adotar efeitos fixos (WOOLDRIDGE, 2006).

Uma alternativa ao modelo de efeitos fixos descrito, conforme Gujarati (2011) é o modelo de efeitos aleatórios, que também é conhecido como o modelo de erro de componentes. Tal como acontece com efeitos fixos, a abordagem de efeitos aleatórios propõe diferentes termos de intercepto para cada entidade e, novamente, esses interceptos são constantes ao longo do tempo, com as relações entre as variáveis explicativas e explicada assumindo ser a mesmo tanto de forma transversal como temporalmente.

Conforme Gujarati (2011), o teste de Hausman pode ser usado para decidir entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios, e, usar o teste de Breusch-Pagan para verificar se o modelo de efeitos aleatórios é adequado.

Os painéis podem ser equilibrados, ou balanceados, ou não equilibrados. Um painel está equilibrado quando para todas as unidades de corte transversal, há o mesmo número de observações. Já no painel desequilibrado o número de observações pode variar de acordo com a unidade de corte transversal (WOOLDRIDGE, 2006).

* + 1. Organização dos dados e realização da estimação

Os dados foram primeiramente organizados com o auxílio de consultas em Access® e por fim com o Excel®. Para a estimação relativa aos entes estaduais, foram dispostas as variáveis “Estado” e “Ano” na primeira e segunda coluna respectivamente, e na sequência foram dispostos: a variável dependente (os investimentos) e variáveis explicativas: receitas não vinculadas (formadas pela soma de IPI-Exp., FPE e receitas tributárias) e receitas vinculadas (receitas de operações de crédito, de alienação de bens e de emendas parlamentares). Para a estimação relativa aos entes municipais, a identificação do município foi efetuada na primeira coluna concatenando-se o “Estado” e “IBGE”; na segunda coluna foi disposta a variável “Ano”, e na sequência foram dispostos: a variável dependente (investimentos) e explicativas - receitas não vinculadas (soma de IPI-Exp., FPM e receitas tributárias) e receitas vinculadas (receitas de operações de crédito, de alienação de bens e de emendas parlamentares).

Depois da organização dos dados os mesmos foram importados para o RStudio, onde estes foram declarados e efetuadas as estimativas.

A equação abaixo foi utilizada para as estimações, sendo tomadas como variáveis explicativas as receitas de capital mais representativas para as despesas realizadas com investimentos.

A seguir, apresentam-se os significados de cada variável:

*i* = UF (AL, AC, AM...);

*t* = 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018;

*Rnvinc* = Soma das receitas sem destinações específicas (Receitas tributárias, do Fundo de Participação dos Estados ou Fundo de Participação dos Munícipios e do IPI-Exp);

*EmParl* = Receitas oriundas de emendas parlamentares;

*AlienBens* = Receita com Alienação de Bens;

*OpCredito* = Receita com Operações de Crédito; e

*Investimentos* = Despesas de Capital com investimentos.

A partir da coleta dos valores das receitas orçamentárias, percebeu-se a necessidade de relativizar as variáveis pela população de cada ente nos respectivos anos para reduzir os efeitos da heterogeneidade dos dados.

Abaixo apresentam-se os dados resumidos relativos às variáveis utilizadas na equação acima referenciada para oferecer uma visão geral do conteúdo em questão.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 1 - Estatística Descritiva - Entes Municipais | | | | | |
| Valores médios per capita por variável dependente e explicativas | | | | | |
|  | *Investimentos* | *Rnvinc* | *OpCredito* | *AlienBens* | *EmParl* |
| Média | 151,8463746 | 707,8941447 | 2,311310433 | 0,916546679 | 100,3581 |
| Erro padrão | 8,395964999 | 26,48023714 | 1,018105975 | 0,274018209 | 7,792624 |
| Mediana | 124,2467635 | 617,5600802 | 0 | 0 | 76,53701 |
| Desvio padrão | 106,8631881 | 337,0383945 | 12,9583735 | 3,487682413 | 99,18391 |
| Variância da amostra | 11419,74098 | 113594,8793 | 167,9194438 | 12,16392862 | 9837,447 |
| Curtose | 2,124438164 | 20,53942688 | 41,45345059 | 28,71619165 | 1,079056 |
| Assimetria | 1,254849027 | 3,542302992 | 6,24392932 | 5,090946312 | 1,177103 |
| Intervalo | 598,5969977 | 3190,259296 | 111,3678472 | 26,93215339 | 454,834 |
| Mínimo | 0 | 38,16544872 | 0 | 0 | 0 |
| Máximo | 598,5969977 | 3228,424745 | 111,3678472 | 26,93215339 | 454,834 |
| Soma | 24599,11268 | 114678,8514 | 374,4322901 | 148,480562 | 16258,01 |
| Contagem | 162 | 162 | 162 | 162 | 162 |

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do SICONFI e Painel de Transferências Abertas (emendas parlamentares)

Nas tabelas 1 e 2, observa-se que há grande discrepância entre os valores médios das fontes de receitas que podem influenciar a composição dos investimentos, com destaque para os valores médios das receitas não vinculadas (receitas tributárias, FPM ou FPM e IPI-Exportação) que compõe a maior parte dos recursos dos entes subnacionais.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Tabela 2 - Estatística Descritiva - Entes Estaduais | | | |
| Valores médios per capita por variável dependente e explicativas | | | | | | | |
|  | *Investimentos* | *Rnvinc* | *OpCredito* | | *AlienBens* | *EmParl* |
| Média | 289,3895604 | 3127,016802 | 131,9355221 | | 8,594097506 | 7,07052909 |
| Erro padrão | 15,48871908 | 85,20014198 | 11,63223327 | | 2,782588471 | 1,085857596 |
| Mediana | 240,2088983 | 2849,503125 | 86,07432031 | | 0,685728198 | 1,497446153 |
| Desvio padrão | 196,529813 | 1081,068608 | 147,5964938 | | 35,30708958 | 13,82071086 |
| Variância da amostra | 38623,9674 | 1168709,335 | 21784,72499 | | 1246,590575 | 191,0120486 |
| Curtose | 9,539205133 | 0,154781458 | 14,59234618 | | 56,65423312 | 11,18168915 |
| Assimetria | 2,574757398 | 0,909244597 | 3,029540942 | | 7,136103886 | 3,195342227 |
| Intervalo | 1338,868779 | 4820,500643 | 1130,719307 | | 328,7704694 | 82,46397875 |
| Mínimo | 58,72937849 | 1450,745374 | 0 | | 0 | 0 |
| Máximo | 1397,598158 | 6271,246017 | 1130,719307 | | 328,7704694 | 82,46397875 |
| Soma | 46591,71922 | 503449,7052 | 21241,61905 | | 1383,649699 | 1145,425713 |
| Contagem | 161 | 161 | 161 | | 161 | 162 |
| Nível de confiança(95,0%) | 30,58869547 | 168,2618933 | 22,97251563 | | 5,495338313 | 2,144360368 |

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do SICONFI e Painel de Transferências Abertas (emendas parlamentares)

Nos gráficos abaixo, ao comparar as médias per capita de cada variável explicativa, observa-se maior representatividade das receitas médias per capita das operações de crédito dos Estados comparando às receitas médias per capita das operações de crédito dos Municípios. Ainda vale observar que a aplicação de investimentos com recursos de oriundos de emendas parlamentares pelos entes municipais é mais significante do que a aplicação de investimentos com essa mesma fonte pelos entes estaduais.

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do SICONFI e Painel de Transferências Abertas (emendas parlamentares)

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do SICONFI e Painel de Transferências Abertas (emendas parlamentares)

Com o propósito de avaliar o impacto das receitas vinculadas nos gastos com investimentos dos entes subnacionais foi utilizado o programa RStudio e a técnica de regressão com dados em painel foi recomendada especialmente pela natureza dos dados desta pesquisa.

* 1. Apresentação e discussão dos resultados

Foram aplicados os modelos separadamente para os entes estaduais e municipais. Em ambos os casos, ao realizar o Teste Hausman verificou-se que os modelos de efeitos fixos e aleatórios são significativamente diferentes, indicando a necessidade de utilização do modelo de efeitos fixos uma vez que o *p*-value resultou < 0,05, portanto, apresentando significância.

Ao efetuar o teste de Lagrange (Gourieroux, Holly e Monfort) verificou-se a necessidade de incluir variáveis de efeitos individuais e de tempo.

Feitas as estimações iniciais, as checagens dos resíduos demonstraram a presença de autocorrelação serial (Breusch-Godfrey) e heteroscedasticidade por meio do teste Breusch-Pagan. Segundo Wooldridge (2006, pg. 253), “Se o teste BP resultar em um *p*-valor suficientemente pequeno, alguma medida corretiva deve ser tomada. Uma possibilidade é usar os erros-padrão robustos em relação à heteroscedasticidade...”. Desse modo, foram reestimados os modelos usando erros padrões robustos por meio do método "arellano", cujos resultados estão dispostos nas tabelas 2 e 3 abaixo.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 3: Modelo econométrico de efeitos fixos – entes estaduais   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | Coeficientes | Desvio-padrão | t value | Pr(>|t|) |  | | Rnvinc | -0.012211 | 0.040987 | -0.2979 | 0.766421 |  | | lag(Rnvinc, 1) | -0,040120 | 0.056383 | -0.7116 | 0.478490 |  | | EmParl | -0.838486 | 0.538556 | -1.5569 | 0.122851 |  | | lag(EmParl, 1) | -0.072957 | 0.778508 | -0.0937 | 0.925536 |  | | OpCredito | 0.832715 | 0.288945 | 2.8819 | 0.004898 | \*\* | | lag(OpCredito, 1) | 0.081178 | 0.159547 | 0.5088 | 0.612080 |  | | AlienBens | -0.103322 | 0.590067 | -0.1751 | 0.861375 |  | | lag(AlienBens, 1) | 0.573754 | 0.239063 | 2.4000 | 0.018366 | \* | |

Signif. codes: 0 ‘\*\*\*’ 0.001 ‘\*\*’ 0.01 ‘\*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do SICONFI e Painel de Transferências Abertas (emendas parlamentares)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 4: Modelo econométrico de efeitos fixos – entes municipais   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | Coeficientes | Desvio-padrão | t value | Pr(>|t|) |  | | Rnvinc | 0.0290794 | 0.0114386 | 2.5422 | 0.011023 | \* | | lag(Rnvinc, 1) | -0.0049049 | 0.0166951 | -0.2938 | 0.768917 |  | | EmParl | 0.0127879 | 0.0287782 | 0.4444 | 0.656788 |  | | lag(EmParl, 1) | 0.2662666 | 0.0438705 | 6.0694 | 1.308e-09 | \*\*\* | | OpCredito | 0.6115833 | 0.1456814 | 4.1981 | 2.704e-05 | \*\*\* | | lag(OpCredito, 1) | -0.2033377 | 0.0643939 | -3.1577 | 0.001593 | \*\* | | AlienBens | 0.9049872 | 0.1397843 | 6.4742 | 9.763e-11 | \*\*\* | | lag(AlienBens, 1) | 0.3578765 | 0.1585390 | 2.2573 | 0.023998 | \* | |

Signif. codes: 0 ‘\*\*\*’ 0.001 ‘\*\*’ 0.01 ‘\*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do SICONFI e Painel de Transferências Abertas (emendas parlamentares)

1. Conclusões

A condução desta pesquisa foi norteada pela comparação da efetividade das vinculações de capital (operações de crédito, alienação de bens e emendas parlamentares) em promover investimentos comparando às receitas de uso livre (impostos e transferências do FPE, FPM e IPI-Exportação), e avaliar se possivelmente haveria mudança na destinação dos recursos de emendas parlamentares caso eles fossem desvinculados. Além disso buscou-se avaliar a existência da diferença de efetividade dessas emendas em promoverem investimentos em estados e municípios.

Inicialmente foram levantados os valores das despesas totais com investimentos e receitas orçamentárias acima elencadas relativos ao período de 2013 a 2018.

Antes de buscar as respostas para estas questões, fez-se um breve relato dos processos que envolvem às receitas públicas oriundas das transferências intergovernamentais, operações de crédito, alienação de bens e tributárias, bem como as opiniões de economistas teóricos e administradores públicos, os quais questionam amplamente o conceito de vinculação de receitas.

Observa-se que a questão das vinculações de receita está no rol de debates das finanças públicas desde há muito tempo e, embora os prós e contras estejam postos e fundamentados, trata-se de prática utilizada no mundo todo, mas ainda não se pode concluir que sua aplicação seja vantajosa no formato atual inscrito na Constituição Federal brasileira. Estudiosos alertam sobre a grande quantidade de variáveis a serem avaliadas antes de qualquer decisão sobre alterações no modelo das vinculações de capital.

Quanto aos resultados da estimação para os entes estaduais, verificou-se que, para as receitas não vinculadas originadas do Fundo de Participação dos Estados, IPI-exportação e receitas tributárias, a estimação pelo modelo de efeitos ﬁxos indica que essas receitas não possuem efeito algum sobre as despesas com investimentos. Esse resultado sugere que os gestores subnacionais são racionais ao não onerarem exclusivamente a geração atual no financiamento de investimentos que potencialmente beneficiarão também as gerações futuras.

Com relação às operações de crédito contratadas pelos Governos de Estado e respectivas receitas de alienações de bens, tratam-se de fatores explicativos positivos e signiﬁcativos como esperado, uma vez que se destinam obrigatoriamente às despesas de investimentos. A cada real per capita recebido com operação de crédito, gasta-se R$0,83 per capita com despesas de investimentos. Quanto à alienação de bens, essas receitas não demonstraram efeito contemporâneo sobre os investimentos, porém a defasagem mostrou-se significante, sugerindo que esses recursos ficam mais empoçados nas contas dos entes.

Observou-se que os recursos de origem de emendas parlamentares recebidas pelos Estados não apresentaram resultados significativos sobre as respectivas despesas com investimentos. Resultado que não nos causa estranheza uma vez que, devido aos limites financeiros e de quantidade de emendas por parlamentar, pode lhes ser mais vantajoso do ponto de vista político endereçar os recursos de emendas aos municípios, e, por outro lado, a utilização dessa fonte de receita para investimentos de maior volume, geralmente realizados pelos Estados, pode não ser viável.

Já em relação aos resultados da estimação para os entes municipais, verificou-se que, tanto para as receitas vinculadas - originadas de operações de crédito, alienação de bens e de emendas parlamentares, quanto para as receitas não vinculadas - obtidas do Fundo de Participação dos Municípios e IPI-exportação e receitas tributárias, a estimação pelo modelo de efeitos ﬁxos indica que essas receitas possuem efeitos significativos sobre as despesas com investimentos. Esse resultado, ao mesmo tempo que confirma a importância das transferências intergovernamentais para os municípios, demonstra que os gestores municipais possuem menor grau de racionalização ao realizar despesas com investimentos utilizando-se de receitas não vinculadas.

Observa-se que a captação de recursos por meio de operações de crédito é mais utilizada pelos entes estaduais do que pelos entes municipais, provavelmente devido a maior dificuldade destes entes de aprovarem projetos de financiamento, fazendo com que recorram às receitas correntes para realizarem investimentos. Essa dificuldade também pode ser a causa do efeito negativo observado das operações de crédito no ano seguinte ao registro de sua receita: deve ser natural a redução no investimento no ano imediatamente posterior ao de um desembolso creditício destinado a essa aplicação.

As emendas parlamentares demonstraram significância para os municípios após um período de defasagem, o que pode sinalizar que também há algum empoçamento destas receitas.

Vale observar que o resultado da estimação mostra que a proporção dos recursos de emendas parlamentares gastos com investimentos é menor que a proporção observada para operações de crédito e alienação de bens.

Em resposta ao problema dessa pesquisa, conclui-se que em geral as vinculações de capital têm sido significativas para a promoção dos investimentos no âmbito subnacional. Com relação à possível desvinculação das receitas, no caso dos governos municipais, que se utilizam também das receitas não vinculadas nas despesas com investimentos, acredita-se que, não haveria prejuízo para a realização de investimentos, se as receitas fossem desvinculadas. Frisa-se, que a proporção do recurso utilizado para investimento, no caso das emendas parlamentares, é significativamente maior que no caso das receitas não vinculadas.

Por fim, salienta-se que não se pode perder de vista a importância das vinculações de capital para a implementação das políticas públicas no contexto federativo.

1. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado,1988.

BRASIL. **Avaliação da gestão das transferências voluntárias realizadas pela União:** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, Secretaria de Gestão – SEGES, Exercícios 2008-2016, Relatório n° 201700374. Abril, 2018. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2000a.

BRASIL. **Lei nº 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. Presidência da República. Brasília, 1964.

BRASIL. [**Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/emc%2086-2015?OpenDocument). Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. [**Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/emc%2086-2015?OpenDocument). Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado, 2019a.

BRASIL. Ministério da Economia. **Entendendo a LRF**. Brasília: Janeiro, 2000b. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cartilha/entendendo-a-lrf/publicacao-2019-02-19-0501735407>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painéis Gerenciais** **+ Brasil**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/paineis-gerenciais-brasil>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finbra – a base de dados contábeis e fiscais dos entes federados**. Brasília, 2019c. Disponível em < https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=20303>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2019d. Disponível em < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)** - 8ª edição, 2018. Brasília, 2018b.

BRASI. Senado Federal. Secretaria de Comunicação Social. **Gleisi Hoffmann pede apoio à proposta que permite emendas parlamentares para o FPE e FPM**: Agência Senado – Brasília : Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/01/gleisi-hoffmann-pede-apoio-a-proposta-que-permite-emendas-palamentares-para-o-fpe-e-fpm>. Acesso em: 23 jun.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais/Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008. 75 p.

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practices**. The World Bank, Washington, 2007.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de Receitas Públicas e Princípio da Não-Afetação: Usos e Mitigações**, 2010. 36 p. São Paulo – Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/pt-br.php>. Acesso em: 11 jul. 2019.

CARVALHO JUNIOR, A. C. C. D’ÁVILA et al. **Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias**. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto n° 2, 2017.

CARVALHO JUNIOR, A. C. C. D’ÁVILA. **A Regra de Ouro e o Orçamento de Investimentos**. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ARegradeOuroeoOramentodeInvestimentos.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

[COURI, Daniel Veloso](https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Couri,%20Daniel%20Veloso); [SALTO, Felipe Scudeler](https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Salto,%20Felipe%20Scudeler) et al. **Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios**. Brasília: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente. Estudo Especial n° 5, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/540060>. Acesso em: 11 jul. 2019.

CONTI, José Maurício. **Considerações sobre o federalismo fiscal em uma perspectiva comparada**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos A. Faraco (Coord.). Federalismo fiscal: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial - IBDF, 2010.

COSIO, Fernando Blanco; MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. In **Texto para discussão do IPEA**, nº 40, Brasília, 2008.

CROISSANT, Y.; MILLO, G. Panel data econometrics in R: The plm package. Journal of Statistical Software, v. 27, n. 2, 2008. Disponível em: <http://www.jstatsoft.org/v27/i02/>.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. Orçamento e Desenvolvimento. In: CAVALCANTI, B. S.; SOBREIRA, Rogério; RUEDIGER, Marco Aurélio. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas/ Organizadores**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 200pg. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=lB2T4u7AzsEC&lpg=PP1&hl=pt-BR&pg=PA57#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 16 jul. 2019.

DUARTE, Ângelo J. M. et al. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde**. Texto para discussão IPEA n. 1451. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro de 2009.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e questões: estilo**. ESAF, UnB e outras bancas examinadoras – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva Mendes. **Vinculação de Receitas Orçamentárias e seu Impacto nos Índices da Educação Básica**. [Distrito Federal] 2010. 34 p. Trabalho de Especialização em Orçamento Público. Tribunal de Contas da União (TCU) – Senado Federal (SF) – Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – Controladoria-Geral da União (CGU). Instituto Serzedello Corrêa – ISC-TCU.

MELLO, Allan Del Cistia. **Desvinculação de Receitas da União – DRU: argumentos que justificam sua criação e manutenção**. Brasília, 2012.

NASCIMENTO, E. R. N.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2.ed.: 2002. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. URL: Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público,** Cad. Fin. Públ., Brasília, n.9, p. 57-102, dez. 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MOTTA, João Ricardo S. T. A. **Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil**. Tese de Doutorado, 2008 – Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 218 pg. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6697/1/2008\_JoaoRicardoSantosTdaMotta.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A vinculação das receitas é a garantia de que os recursos do orçamento serão destinados à cobertura de políticas sociais**. [Entrevista concedida a Patrícia Fachin]. Instituto Humanita Unisinos, 06 Maio 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/588840-a-vinculacao-das-receitas-e-a-garantia-de-que-os-recursos-do-orcamento-serao-destinados-a-cobertura-de-politicas-sociais-entrevista-especial-com-fabricio-augusto-de-oliveira>. Acesso em: 19 jul. 2019.

PAMPLONA, Karla Marques**.**[**Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional. Uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais**](https://jus.com.br/artigos/13860/federalismo-fiscal-transferencias-intergovernamentais-constitucionais-e-desenvolvimento-regional). Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 14](https://jus.com.br/revista/edicoes/2009), [n. 2328](https://jus.com.br/revista/edicoes/2009/11/15), [15](https://jus.com.br/revista/edicoes/2009/11/15) [nov.](https://jus.com.br/revista/edicoes/2009/11) [2009](https://jus.com.br/revista/edicoes/2009). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13860>. Acesso em: 3 jul. 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

PRADO, S. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas.**  CEPAL/IPEA:Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>. Acesso em: 23 jun.2019.

REINALDO, L.M. **Estimação clássica e bayesiana para dados em painel**, 2017. Instituto de Ciências Exatas. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

REZENDE, F. (2007). **Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia**. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestion Estatal, 1(9), 55-102. https://doi.org/10.14409/da.v1i9.1224

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

1. O Finanças do Brasil - Finbra é o nome do banco de dados formado pelas informações contábeis, orçamentárias e financeiras enviadas pelos entes da federação ao Tesouro Nacional, em atendimento ao art. 51 da Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2019c). [↑](#footnote-ref-2)
2. Painel Transferências Abertas+BRASIL: painel gerencial do governo federal para consultas aos programas disponíveis, para captação otimizada de recursos, além de informações detalhadas sobre as transferências da União realizadas pelo Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal – Siconv, como o valor contratado, liberado, saldo e situação das parcerias (BRASIL, 2019b) [↑](#footnote-ref-3)