



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E  
GESTÃO  
SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL  
ASSESSORIA TÉCNICA**

**VINCULAÇÕES DE RECEITAS DOS ORÇAMENTOS  
FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL E O PODER  
DISCRICIONÁRIO DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO  
GOVERNO FEDERAL**

**Brasília  
Fevereiro 2003**

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP**  
**SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF**  
**ASSESSORIA TÉCNICA – ASTEC**

BRASIL. 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 – Volume 1, n. 1 (2003) – Brasília. Secretaria de Orçamento Federal – SOF

Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal – Volume 1, n. 1 (2003) – Brasília. Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

1. Finanças Públicas 2. Orçamento Federal 3. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão I. Brasil. Secretaria de Orçamento Federal

**A responsabilidade pelo uso indevido das informações contidas neste material é exclusiva daqueles que as utilizarem.**

# SUMÁRIO

<b><i>I.</i></b>	<b><i>Introdução</i></b>	<b>4</b>
<b><i>II.</i></b>	<b><i>A Evolução do Grau de Discricionariedade dos Recursos da União</i></b>	<b>6</b>
<b>II.1</b>	<b>Receitas Vinculadas</b>	<b>7</b>
<b>II.2</b>	<b>Transferências Automáticas a Estados e Municípios por Repartição de Receitas</b>	<b>10</b>
<b>II.3</b>	<b>Rigidez das Despesas</b>	<b>11</b>
<b><i>III.</i></b>	<b><i>Fundo de Estabilização Fiscal - FEF</i></b>	<b>14</b>
<b>III.1</b>	<b>Mecanismo do FEF</b>	<b>14</b>
<b>III.2</b>	<b>Avaliação e Resultados do FEF</b>	<b>16</b>
<b>III.3</b>	<b>Implementação da Desvinculação de Recursos da União - DRU</b>	<b>17</b>
<b><i>IV.</i></b>	<b><i>Nível Atual de Vinculações de Receitas da União</i></b>	<b>18</b>
<b><i>V.</i></b>	<b><i>Conclusão</i></b>	<b>23</b>
<b><i>VI.</i></b>	<b><i>Bibliografia</i></b>	<b>24</b>
<b><i>VII.</i></b>	<b><i>ANEXO I</i></b>	<b>25</b>

## I. Introdução

A grande relevância da política fiscal, como instrumento de estímulo à geração de emprego e à redução dos efeitos negativos de períodos de baixo crescimento econômico, motiva a elaboração deste trabalho. A análise da flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários é de grande importância para se avaliar a capacidade do poder público de intervir na economia. Tal flexibilidade, no orçamento do Governo Federal, é afetada por dois tipos de restrições: pelo excessivo grau de vinculação de receitas e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias.

A primeira restrição refere-se ao grande volume de receitas vinculadas que provoca rigidez orçamentária na medida em que estas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas. As despesas financiadas por essas receitas podem ser tanto de execução obrigatória no exercício da arrecadação quanto de execução não obrigatória nesse período. Neste último caso, os recursos arrecadados ficam em uma reserva alocada no órgão cujas receitas são vinculadas, não sendo usadas para qualquer outra finalidade diferente daquela que motivou a sua criação.

A segunda restrição diz respeito ao crescimento contínuo das despesas de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias, o que prejudica sobremaneira a flexibilidade da política fiscal. Verifica-se que as despesas com pessoal e encargos sociais, previdência social, assistência social, educação e saúde cresceram significativamente entre 1995 e 2002.

Essas restrições reduzem a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender outras demandas da sociedade.

Este estudo pretende apresentar o grau de vinculação existente nos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo federal, evidenciando a margem que possuem os gestores públicos para a tomada de decisões sobre a alocação de recursos orçamentários.

Para isto, está dividido como segue: a parte I mostra a evolução do grau de discricionariedade dos recursos da União; a parte II apresenta a

implementação do Fundo Social de Emergência – FSE e sua contribuição na melhoria do poder decisório; e, finalmente, a parte III mostra o nível atual de vinculações de receitas da União.

## II. A Evolução do Grau de Discricionariedade dos Recursos da União

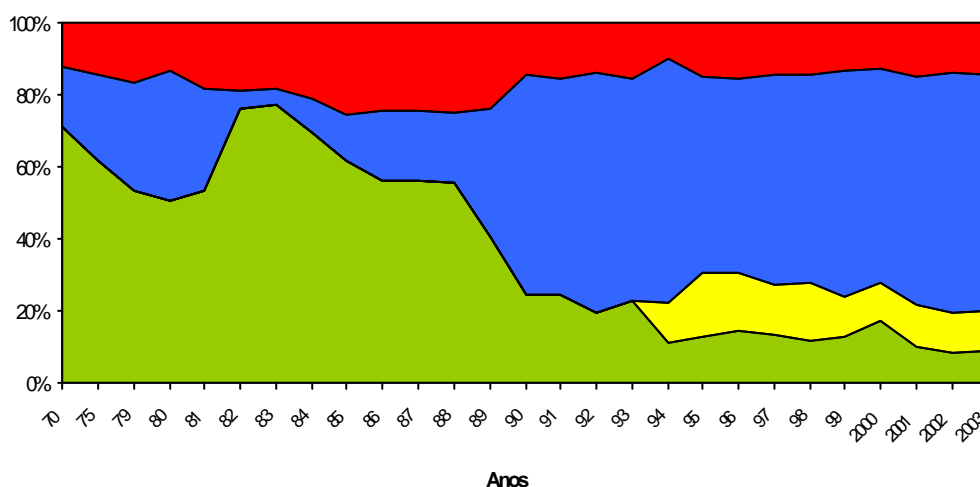
O orçamento brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, passou por um processo de expressiva redução no grau de discricionariedade alocativa dos recursos.

Este movimento esteve atrelado a diversas restrições no uso das receitas, como as vinculações e transferências constitucionais que, somadas aos gastos em boa medida incomprimíveis de pessoal, benefícios previdenciários, entre outros, tornaram o processo de destinação de recursos extremamente rígido, dificultando o seu direcionamento de acordo com as necessidades e prioridades vigentes.

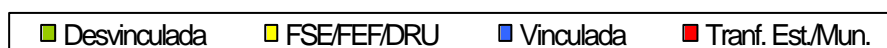
O grau de discricionariedade da alocação de recursos pode ser analisado a partir do volume das receitas disponíveis para livre alocação, aqui denominadas de receitas desvinculadas, no total da arrecadação. Consideram-se desvinculados os recursos orçamentários que não têm destinação especificada em lei e os que não são transferidos para os entes subnacionais. No gráfico abaixo, observa-se a evolução e o nível atual de vinculações existentes no orçamento do governo federal.

GRÁFICO I

### Composição das Receitas Orçamentárias



Obs: 1 - Somente receitas do Tesouro, desconsideradas as de colocação de títulos e de privatizações.



A partir do gráfico apresentado, observa-se que houve significativo decréscimo no montante das receitas desvinculadas, principalmente no período compreendido entre os anos de 1988 e 1994.

Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%. No exercício de 2002, considerando-se a parcela da DRU, apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e a previsão para 2003 é que este percentual seja de 19,7%.

## **II.1 Receitas Vinculadas**

Mediante a análise do gráfico I, verifica-se que a parcela correspondente à receita vinculada da União elevou-se significativamente no início dos anos 90.

Vários fatores contribuíram para este processo. O principal foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, juntamente com diversas legislações posteriores, criaram uma série de destinações específicas para as receitas do Governo Federal, as quais encontram-se detalhadas no anexo I deste trabalho.

Entre as principais vinculações criadas pela Constituição Federal de 1988, podem-se destacar:

- os recursos à educação, conforme o art. 212, o qual determina que no mínimo 18% das receitas dos impostos sejam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- as contribuições sociais elencadas no art. 195, as quais são vinculadas ao financiamento do orçamento da seguridade social;
- os recursos aos Estados e Municípios, por intermédio de transferências automáticas de receitas.

No que diz respeito às vinculações criadas após a CF de 88, destacam-se:

- a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira - CPMF, instituída pela Emenda Constitucional nº 12/96, cujos recursos, à época, eram inteiramente destinados à saúde, e que, atualmente, também são vinculados à Previdência Social e ao Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza;
- a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os Combustíveis, conforme Emenda Constitucional nº 33/01, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infra-estrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás.

O resultado deste processo foi o aumento expressivo de vinculações de recursos que, a partir de 1990, têm mantido a sua participação em torno de 75,0% do total das receitas federais.

Salienta-se que significativa parcela de responsabilidade no aumento das receitas vinculadas está associada ao crescimento da participação das contribuições sociais no total de recursos arrecadados, em decorrência tanto da criação de novas contribuições, como foi o caso da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), quanto do aumento de alíquotas – como foram os casos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

No tocante à majoração de alíquotas, algumas contribuições sociais sofreram acréscimo provisório, enquanto outras tiveram aumento permanente, conforme descrito a seguir:

- **CPMF:** instituída pela Emenda Constitucional (E.C.) nº 12, que determinou a alíquota máxima em 0,25% (a alíquota efetivamente cobrada nesse período foi de 0,20%). Em 1999, a E.C. nº 21 prorrogou a sua cobrança por mais 36 meses, bem como permitiu a elevação da alíquota para 0,38%, nos primeiros 12 meses, e para 0,30%, nos 24 meses subseqüentes. Em 2002, foi editada a E.C. nº 37, prorrogando a cobrança da CPMF até o exercício de 2004, e estabelecendo que a alíquota será de 0,38% para os anos de 2002 e

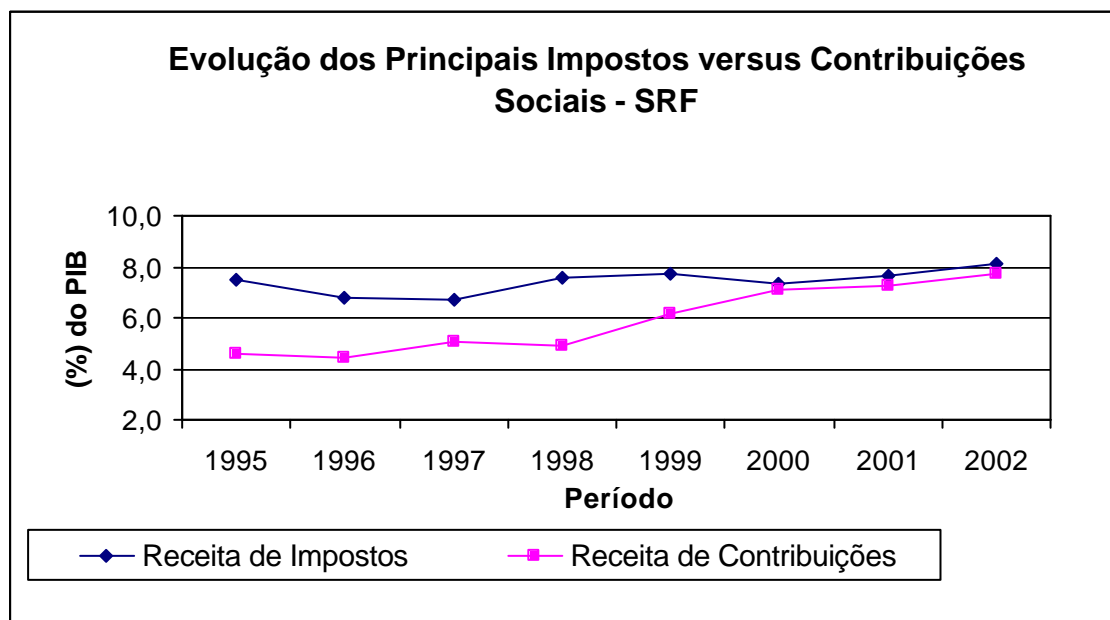
2003 e 0,08% em 2004, período esse em que o total das receitas será destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

- **Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL):** alíquota acrescida de 8% para 12%, relativamente aos fatos geradores ocorridos entre 1º de maio de 1999 e 31 de janeiro de 2000; e de 8% para 9% entre 1º de fevereiro de 2000 e 31 de dezembro de 2002, conforme estabelece a Medida Provisória nº 2.037 – 19, de 28/06/00. Ressalta-se que de acordo com a Lei nº 10.637, de 31/12/02, manteve-se a alíquota dessa contribuição em 9%;

- **COFINS:** alíquota acrescida de 2% para 3% a partir de fevereiro de 1999, conforme a Lei nº 9.718/1998 (aumento permanente).

Em relação ao PIB, as receitas de contribuições sociais administradas pela SRF aumentaram sua participação de 4,6%, em 1995, para 7,7%, em 2002, o que equivale a uma elevação de sua carga fiscal em 69% em termos de participação no PIB, chegando a corresponder por volta de 46% do total das receitas administradas pela SRF em 2002.

**GRÁFICO II**

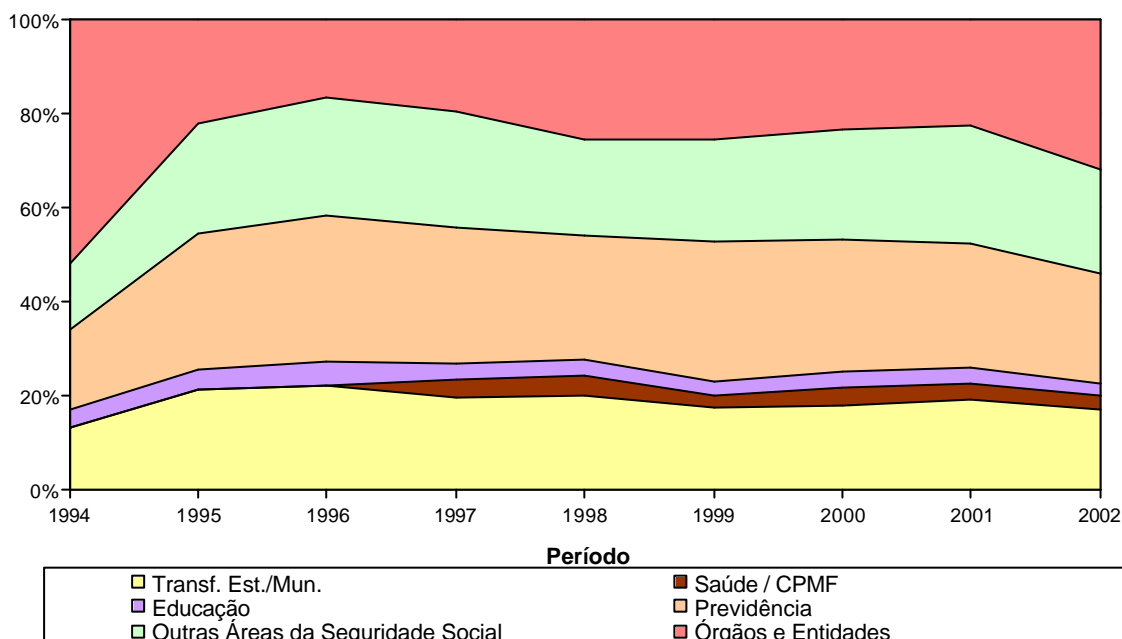


Fonte: Secretaria da Receita Federal

O reflexo do aumento da participação das contribuições no total da arrecadação da União pode ser percebido também mediante a análise da destinação dos recursos vinculados, conforme o gráfico a seguir:

### GRÁFICO III

RECEITAS VINCULADAS POR ÁREA



Observa-se que, a partir de 1995, houve expressivo aumento da participação das receitas vinculadas à Seguridade Social (o que inclui Saúde, Previdência e outras áreas da Seguridade) em detrimento dos demais órgãos e entidades beneficiárias de recursos vinculados e das transferências para estados, DF e municípios. Em termos percentuais, a parte da Seguridade nesse total aumentou de 31,1%, em 1994, para 46,2%, em 2002.

## II.2 Transferências Automáticas a Estados e Municípios por Repartição de Receitas

Durante a reforma constitucional de 1988, houve significativa reformulação na repartição das receitas públicas, no sentido da desconcentração de recursos tributários da União em favor dos Estados e Municípios. Isso se deu, sobretudo, devido à elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de

Participação dos Municípios (FPM), que passaram, respectivamente, de 14% e 16%, em 1985, para 21,5% e 22,5%, em 1988.

Além do aumento nos percentuais dos referidos fundos, a Constituição Federal instituiu outras transferências, como 3% das receitas do IR e do IPI para os programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% do produto da arrecadação do IPI aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; 50% do ITR aos Municípios onde se localizam os imóveis rurais; 30% e 70%, respectivamente, do IOF – Ouro aos Estados e aos Municípios de origem; e 2/3 dos recursos do salário-educação aos Estados onde a arrecadação for realizada.

Tendo em vista que os percentuais acima não variaram após a promulgação da CF, a participação das transferências no total das receitas da União tem se mantido praticamente constante, em torno de 14,0% do total arrecadado.

Destaque-se que nos exercícios de vigência do Fundo Social de Emergência – FSE e do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – 1994 a 1999 -, uma parcela do imposto de Renda foi retirada da base de cálculo das transferências a Estados, DF e Municípios. A explicação para essa retenção por parte da União encontra-se mais detalhada na subseção III.2.

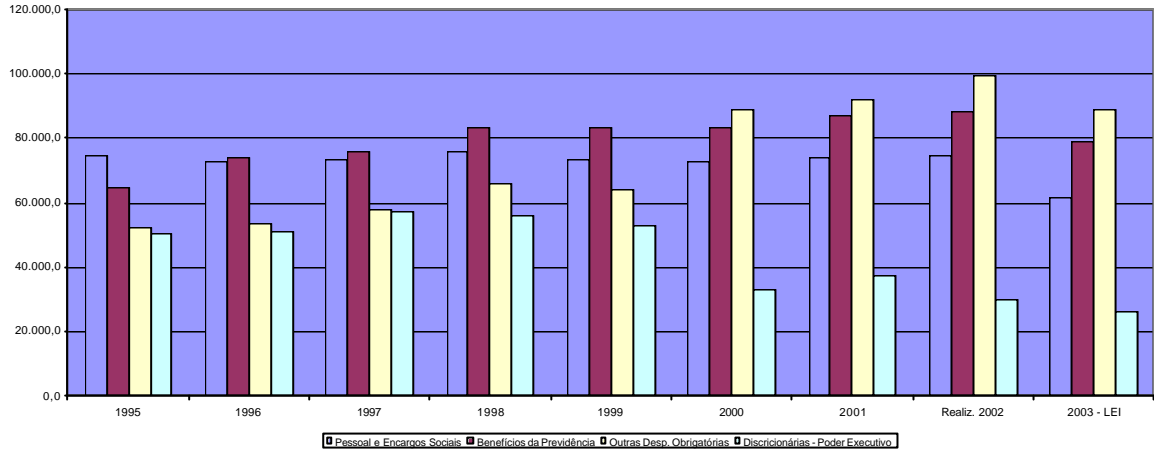
### **II.3 Rigidez das Despesas**

Aliado à vinculação de receitas, um outro fator é responsável pela redução do poder decisório do gestor público, qual seja, o aumento contínuo do montante das despesas de execução obrigatória.

A partir da análise da evolução no processo alocativo das despesas, constata-se que, de 1999 em diante, houve significativo acréscimo da participação dos gastos com a Previdência e com outros programas da área social em relação ao montante total, conforme o gráfico IV.

## GRÁFICO IV

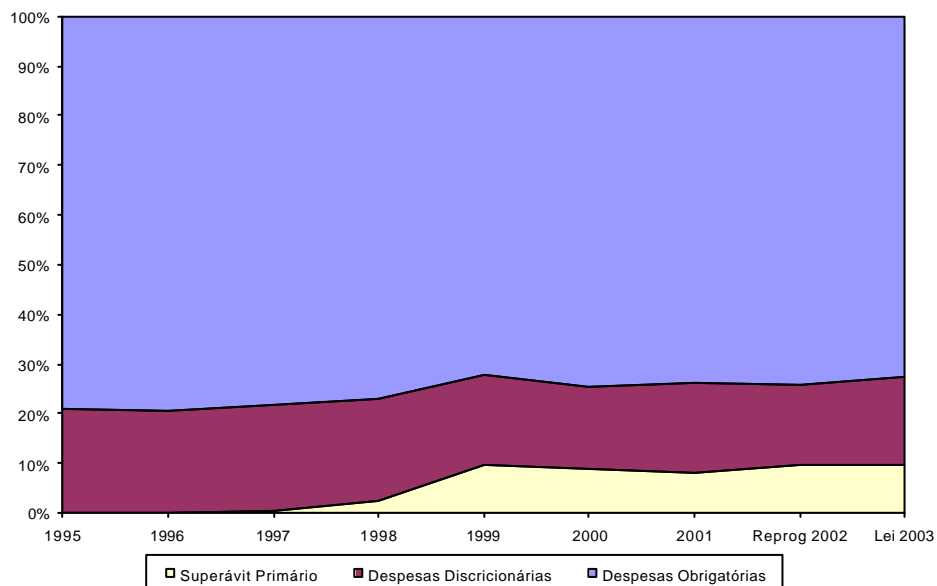
Evolução das Despesas Primárias - Empenho Liquidado  
(R\$ milhões médios de 2002)



Assim, uma parcela significativa de receitas desvinculadas, em torno de 55%, é destinada ao custeio de despesas de execução obrigatória, dificultando sobremaneira o gerenciamento e a condução de uma política fiscal voltada para o enfrentamento de problemas conjunturais. Ademais, a política de manutenção de determinado patamar de superávit primário reduz ainda mais o nível de despesas discricionárias do Governo Central, como pode ser observado no gráfico V.

## GRÁFICO V

EVOLUÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA



Os principais fatores que contribuíram para tal comportamento foram o crescimento da participação das despesas com os benefícios da previdência e com diversos programas da área social implementados a partir da década de 90, conforme exposto a seguir:

- Previdência: o aumento da participação dos gastos com benefícios deveu-se ao crescimento vegetativo da massa beneficiária, bem como aos reajustes do salário mínimo, promovidos durante a década de 90;
- Lei Orgânica da Assistência Social - Loas: criada em 1993, como política de Seguridade Social não Contributiva, objetiva assegurar mínimos sociais para garantia do atendimento às necessidades básicas dos cidadãos e a universalização dos direitos sociais através de recursos concedidos pela União. O programa se propõe a garantir um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 anos ou mais, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. O pagamento dos benefícios foram efetivamente iniciados em 1996;
- Complementação ao Fundef: em 1996, visando universalizar o ensino fundamental bem como melhorar a remuneração do magistério, foi criado, mediante a E.C. nº 14, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério, bem como determinada a obrigatoriedade por parte da União em complementar os recursos do Fundo sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor destinado ao gasto com cada aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A efetiva implementação do repasse do complemento iniciou-se a partir de 1998;
- Mínimo da Saúde: a partir de 2000, mediante a E.C. nº 29, determinou-se que a União está obrigada a aplicar montante mínimo de recursos em ações e serviços públicos de saúde, que não pode ser inferior ao volume de gasto corrigido pelo crescimento nominal esperado para o PIB;
- Fundo de Combate à Pobreza: instituído pela E.C. 31/01 para vigorar até 2010, com o objetivo de viabilizar a todos o acesso a níveis dignos de subsistência. A origem dos recursos do Fundo é composta, basicamente, por adicional de 0,08% cobrado na alíquota da CPMF, por adicional de 5%

sobre o IPI incidente sobre produto supérfluo e doações de pessoas físicas ou jurídicas, além das receitas do imposto 153, inciso VII.

Destaque-se, ainda, que uma parcela do superávit primário não pode ser utilizada diretamente para o pagamento de juros e amortizações, devido justamente ao excesso de vinculações de receitas. Para 2003, estima-se que apenas 61% do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social sejam utilizados para o serviço da dívida. Assim, os recursos restantes do resultado primário ficam esterilizados, servindo apenas para aumentar a disponibilidade de caixa do Tesouro e, indiretamente, reduzir a dívida líquida da União.

### **III. Fundo de Estabilização Fiscal - FEF**

Visando reverter a perda de flexibilidade na gestão, causada em grande medida pelo aumento de recursos vinculados, foi criado em 1993, e com vigência a partir de 1994, o Fundo Social de Emergência – FSE, tornando obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União para a composição do Fundo. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, o qual vigorou até 1999. Com o término da vigência do FEF, instituiu-se a Desvinculação de Recursos Orçamentários – DRU<sup>1</sup>, que vigorará até 2003.

#### **III.1 Mecanismo do FEF**

O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), criado no final de 1993 com o nome de Fundo Social de Emergência, foi concebido com o objetivo de aumentar a arrecadação e permitir maior flexibilização do orçamento a partir da desvinculação de 20% das receitas federais (impostos e contribuições), que ficariam livres para serem alocadas em destinações diferentes das estipuladas na legislação vigente.

A intenção era criar um mecanismo temporário de auxílio ao Governo no período inicial de queda da inflação, enquanto as reformas fiscais

---

<sup>1</sup> E.C. nº 27, de 21 de março de 2000.

não fossem aprovadas. No entanto, devido às dificuldades de aprovação de tais reformas, esse mecanismo foi prorrogado por diversas vezes, em 1996 e ao final de 1997, por meio das Emendas Constitucionais nº 10 e 17, respectivamente, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal. Sua vigência foi até 31/12/1999, conforme disposto na Emenda Constitucional nº 17, promulgada em 22/11/1997.

As fontes do FEF, nos termos do seu último período de vigência, foram as seguintes:

1. produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações; (art. 72, I, ADCT);
2. até 5,6% do produto da arrecadação do Imposto de Renda, líquida da parcela de que trata o item (1); (art. 72, II + § 5º ADCT);
3. arrecadação adicional da Contribuição Social sobre o Lucro das instituições financeiras, decorrente da elevação das alíquotas; (art. 72, III, ADCT);
4. 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos, ou a serem criados; (art. 72, IV, ADCT);
5. arrecadação do PIS devido pelas instituições financeiras. (art. 72, V, ADCT).

O FEF interferiu no processo de vinculação das receitas orçamentárias da União, previstos pela Constituição, bem como nas transferências dos Fundos de Participação, o que gerou um grande embate entre a União e os demais entes federativos.

Na verdade, o FEF procurava poupar em grande parte os Fundos abordados acima, apesar de ainda reter uma pequena parcela que a eles seria destinada. Garantia-se, em primeiro lugar, os recursos do FPE, FPM, dos Fundos de Desenvolvimento e os 10% do IPI - Exportação, para depois se separar os 20% para o FEF. No entanto, uma parcela do Imposto de Renda, descrita pelos itens 1 e 2 supracitados, ia diretamente para o Fundo antes de se proceder ao cálculo dos repasses previstos pelo art 159 da Constituição aos demais entes da Federação.

Todas as demais vinculações constitucionais de impostos e de contribuições sociais também foram afetadas pelo FEF.

### **III.2 Avaliação e Resultados do FEF**

Para uma melhor avaliação dos ganhos efetivos por parte do Governo Federal com o Fundo de Estabilização Fiscal, usualmente faz-se a distinção entre dois efeitos que ele proporcionou: aumento do montante de recursos à disposição do Governo Federal; e desvinculação de receitas federais de determinadas despesas, possibilitando maior flexibilidade ao gestor público para alocação de recursos.

Conforme já mencionado, a elevação das receitas da União deu-se não apenas pela majoração de alíquotas e extensão na cobrança de tributos, mas também pela retenção de parcela de impostos e contribuições que seria transferida a entes subnacionais.

Quanto ao efeito desvinculação, o ganho efetivo da União foi menor que o total de recursos alocados ao FEF, evidenciados no orçamento pela Fonte de recursos 199 nos exercícios de 1995 a 1999. Isso ocorreu, basicamente, devido à receita de impostos que já era de livre alocação<sup>2</sup>, mas mesmo assim sofreu desvinculação por conta dele.

Considerando, pois, os efeitos mencionados, estima-se que o ganho efetivo para o Governo Federal foi de cerca de R\$ 7 bilhões/ano, entre 1996 e 1999. Deste valor, algo em torno de R\$ 2,7 bilhões/ano refere-se ao ganho relativo à retenção de recursos originalmente destinados a entes subnacionais, por conta principalmente das transferências aos fundos de participação. Os R\$ 4,3 bilhões/ano restantes, por sua vez, dizem respeito ao efeito desvinculação líquido, desconsiderando as receitas alocadas ao FEF que já eram livres antes da sua existência.

Com relação ao efeito desvinculação, este se torna fundamental ao se deparar com o volume de recursos livres para programação, nos orçamentos de 1996 a 1999. Nesses exercícios, tal montante de recursos atingiu pouco mais de R\$ 50 bilhões/ano, sendo a desvinculação efetiva anteriormente mencionada responsável por cerca de 8,6% deste valor.

---

<sup>2</sup> Com exceção do mínimo para manutenção e desenvolvimento do ensino - art. 212 da Constituição Federal, e das transferências aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios - arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal.

### **III.3 Implementação da Desvinculação de Recursos da União - DRU**

Com o término do FEF previsto para dezembro de 1999, e ainda não tendo sido realizadas as reformas necessárias à flexibilização do nível de vinculações existentes, o Poder Executivo se viu obrigado a prorrogar este mecanismo de desvinculação orçamentária. Assim, encaminhou ao Congresso proposta de Emenda Constitucional prorrogando a desvinculação de 20% das receitas de impostos e de contribuições sociais. A referida Emenda foi aprovada e sua vigência irá até dezembro de 2003.

A DRU veio, assim, suprir a falta do FEF. Porém, a principal diferença da DRU é o fato de que esta não reduz o valor de transferências constitucionais por repartição de receitas a Estados e Municípios.

#### **IV. Nível Atual de Vinculações de Receitas da União**

O estudo realizado neste capítulo, acerca do atual nível de vinculações de receitas da União, toma por base a arrecadação efetiva observada em 2002 e os valores constantes na LOA 2003. A partir da análise desses dados, pode-se afirmar que, em 2002, o montante de receitas vinculadas atingiu 80,6% do total de recursos do Tesouro. Em outras palavras, isto significa que o poder de destinação de recursos para este ou aquele setor esteve restrito a 19,4% dos recursos arrecadados.

Parte significativa do montante da receita arrecadada com impostos é transferida aos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>3</sup>, que recebem 47% do IR e 57% do IPI, valores equivalentes a 13,8% da receita primária total em 2002 e a 13,7% em 2003. O restante da receita de impostos, líquida das transferências da União e da DRU, serve de base para calcular os 18% dos recursos vinculados às despesas com educação, como estabelece a Constituição.

A participação, na receita total, das Contribuições Sociais é de 43,6% e 48,4%, respectivamente, em 2002 e 2003, sendo que a quase totalidade desses recursos é vinculada à Seguridade Social. No cálculo desta vinculação, deve-se excluir 20% da DRU de todas as Contribuições Sociais, exceto a receita da Previdência Social<sup>4</sup> e a parte da CPMF que financia despesas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em termos líquidos, a vinculação à Seguridade é de 38,9% da receita total em 2002 e 42,7% em 2003.

Além das vinculações à educação e à seguridade, vige atualmente uma expressiva quantidade de dispositivos legais que restringe a livre alocação de receitas da União. Esse montante adicional vinculado atinge cerca de 7,9% da receita da União em 2002, e 9,1% em 2003. Tais vinculações, ao limitar a atuação do Governo Central a ações e objetivos específicos, geram ineficiência na distribuição dos escassos recursos disponíveis.

O grau de vinculação das receitas, no governo central, aumenta significativamente quando se faz uma avaliação sem considerar a existência da

---

<sup>3</sup> Título VI, Capítulo I, Seção VI, da Constituição.

DRU. Com a vigência deste dispositivo de liberação de receitas vinculadas, os recursos livres para 2002 são de 19,4% das receitas totais, e 19,7% para 2003. Quando se desconsidera a DRU, os recursos livres caem para 13,2% em 2002 e para 12,9% em 2003. Portanto, pode-se afirmar que tal mecanismo aumenta a flexibilidade na execução orçamentária.

#### GANHO EFETIVO DA DRU

R\$ milhões

Descrição	2002			2003		
	C/ Vigência DRU	S/ Vigência DRU	Ganho da DRU	C/ Vigência DRU	S/ Vigência DRU	Ganho da DRU
	(a)	(b)	(c = a - b)	(d)	(e)	(f = d - e)
<b>Total Receitas Livres</b>	<b>77.079,3</b>	<b>52.413,3</b>	<b>24.666,1</b>	<b>80.017,6</b>	<b>52.461,7</b>	<b>27.555,8</b>
Impostos	55.207,3	51.251,1	3.956,2	55.229,7	51.278,9	3.950,8
Contribuições	20.503,0	0,0	20.503,0	23.834,5	486,5	23.348,0
Receitas não Administradas	1.369,1	1.162,2	206,9	953,4	696,4	257,0

Apesar de a DRU contribuir para a ampliação dos recursos livres do orçamento Fiscal da União, a obrigatoriedade de pagamento de algumas despesas acaba revertendo essa situação. A Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002 - Lei Orçamentária Anual - LOA 2002, aloca R\$ 17,2 bilhões de receitas do orçamento Fiscal para o financiamento das despesas do orçamento deficitário da Seguridade Social. Na LOA, o montante de receitas de contribuições sociais desvinculadas por meio da DRU é de R\$ 20,5 bilhões. Assim, apenas R\$ 3,3 bilhões são efetivamente liberados para serem utilizados livremente no orçamento Fiscal, conforme quadro a seguir. Situação equivalente ocorre em 2003.

<sup>4</sup> Conforme disposto no § 2º, art. 47 da LDO 2001 e no § 2º, art. 45 da LDO 2002.

## RECEITAS E DESPESAS - LOA 2002

Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002

R\$ milhões			
Descrição	Receita	Despesa	Diferença
Orçamento Fiscal (*)	280.103,7	262.889,2	17.214,5
Orçamento Seguridade Social	149.838,2	167.052,8	(17.214,5)
Refinanciamento da Dívida Pública	220.467,7	220.467,7	-
<b>Total</b>	<b>650.409,6</b>	<b>650.409,6</b>	<b>0,0</b>

(\*) No item Receita, está incluída parcela referente a DRU das Contribuições Sociais, no valor de R\$ 20.273,8 milhões.

Finalmente, há diversas contribuições econômicas e taxas vinculadas a órgãos e fundos que, por não estarem sujeitas à DRU, causam um impacto maior na questão da rigidez da utilização das receitas da União, além de gerar dificuldades na alocação de receitas e despesas na Lei orçamentária.

Dentre essas dificuldades, a mais relevante decorre da não utilização dos recursos vinculados a unidades orçamentárias, seja devido ao desequilíbrio entre a capacidade de gasto da unidade e o volume de receitas arrecadadas, seja para o cumprimento da meta de Resultado Primário. No intuito de promover o equilíbrio entre essas receitas e despesas na LOA, em 2003, assim como em 2002, foram criadas reservas de contingência nas respectivas unidades, como pode ser observado no quadro abaixo, que lista as mais expressivas em termos de montante de recursos alocados.

### Receitas Próprias e Vinculadas - Reserva

R\$ milhões		
Unidade	Lei 2002	Lei 2003
FUNDAF	2.972,2	1.678,7
Fundo de Amparo ao Trabalhador		5.330,9
DNIT		4.371,5
ANP	442,5	909,4
FUST	341,0	456,0
Fundo Nac. Desenv. Cient. e Tecnológico	-	595,3

A LRF ao determinar que as receitas vinculadas serão utilizadas exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso<sup>5</sup>, intensificou o problema de vinculações orçamentárias. Dessa maneira, tem-se verificado o crescimento, durante os últimos exercícios, do montante de receitas vinculadas que não podem ser destinadas ao pagamento de gastos cuja finalidade seja diferente da definida, nem ao pagamento de juros, encargos e amortização da Dívida Pública do Governo Central.

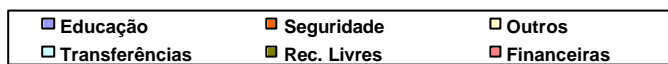
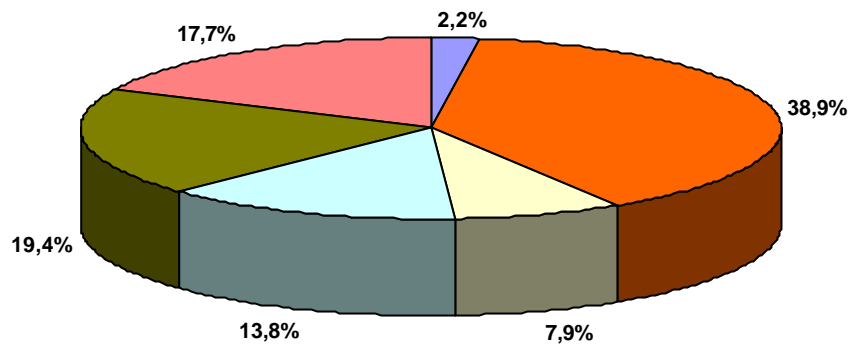
O resultado da excessiva vinculação de receitas a certas despesas deixa a administração orçamentária brasileira bastante rígida. A solução desenhada para resolver este problema, a DRU, não reduziu significativamente o excessivo grau de vinculações de receitas do Governo Federal. O ganho decorrente da DRU, verificado nos impostos, que são constitucionalmente livres, exceto em relação às transferências constitucionais e às despesas com educação, corresponde a apenas 1,0% da receita total, em 2002 e 2003. As desvinculações das Contribuições Sociais retornam à Seguridade Social para financiar o aumento expressivo, observado a cada ano, das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

A previsão legal para o término da vigência da DRU, segundo a Emenda Constitucional nº 27, de 2000, é dezembro de 2003. O fim das desvinculação de receitas reduzirá as receitas livres do Governo Federal em aproximadamente 2%. Deste percentual metade é atualmente desvinculado da aplicação mínima em educação e a outra metade é desvinculada das receitas vinculadas a seguridade social. A aparente pequena desvinculação de receitas promovida pela DRU, quando comparada com a receita total, representa, para 2002, 20% do resultado primário dos orçamentos Fiscal e da Seguridade. Portanto, o fim deste mecanismo de desvinculação de receitas ampliarão as reservas vinculadas á órgãos e setores, uma vez que não poderão ser utilizados para o efetivo pagamento da dívida pública.

---

<sup>5</sup> Parágrafo único do Art. 8º.

GRÁFICO VI  
VINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO – 2002  
Receita Total



## V. Conclusão

Para ampliar a flexibilidade da política fiscal, o Governo Federal, a partir de 1994, desvinculou receitas e aumentou contribuições não transferíveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo assim, o grau de vinculação de receitas permaneceu elevado, atingindo em 2002 o patamar de 80,6% das receitas do Tesouro.

Isso se deve, em parte, às Contribuições Sociais vinculadas constitucionalmente à Seguridade Social, que apresentaram um significativo crescimento a partir de 1995. Além desse aumento da arrecadação vinculada, houve também crescimento significativo das despesas obrigatórias como a Previdência Social, Pessoal, Assistência Social e Saúde.

O esforço para desvinculação de receitas foi acompanhado pelo aumento da vinculação de recursos para a Seguridade Social e das despesas obrigatórias, em um período de baixo crescimento econômico. Esses fatores mostram que o FSE/FEF/DRU é um instrumento temporário importante, mas não resolve a questão de flexibilidade da política fiscal.

No lado das despesas de execução obrigatória, um grande passo já foi dado com a edição da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, de 5 de maio de 2000, que define critérios para a criação e / ou expansão dos referidos gastos. Contudo, ainda são necessárias mudanças estruturais, principalmente, nas questões relativas à previdência pública e privada e à definição de políticas mais duradouras e consistentes na gestão de recursos humanos do Governo Federal. Estas alterações aumentariam a flexibilidade da política fiscal e, conseqüentemente, a capacidade do governo atender outras demandas da sociedade.

Para que os gestores públicos consigam gerenciar de maneira mais racional os seus orçamentos, direcionando os gastos públicos para o atendimento de demandas mais prementes, faz-se necessária, incontestavelmente, a revisão da legislação e uma reforma tributária. Esta reforma deve ser acompanhada de mudanças nos critérios de distribuição de transferências Constitucionais e Legais e na questão de vinculações de

receitas. Ressalta-se que o instrumento de desvinculação temporário de receitas (DRU) vigorará somente até 2003, o que corrobora a urgência em se tomar medidas que viabilizem o planejamento orçamentário de maneira mais racional.

A referida reforma também será essencial para a melhoria da qualidade dos resultados primários produzidos, evitando a esterilização de recursos, que criam uma falsa idéia de maior disponibilidade de recursos do Tesouro.

Todavia, as mudanças propostas não podem deixar de resguardar os direitos adquiridos e os recursos mínimos para áreas de relevante interesse coletivo.

## **VI. Bibliografia**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 MAIO DE 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal ), 2000.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO, Diversos anos.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA UNIÃO, Diversos anos.

MOTTA, J.R.S.T. Estrutura tributária brasileira. Fundação Getúlio Vargas, 1999 (Monografia do curso de pós-graduação em Economia do Setor Público).

NÓBREGA, M.; AMADEO, E.; LOYOLA, G.; CAMARGO, J.M.; e CALLEGARI, J. Uma saída para salvar o orçamento. Tendências, Consultoria Integrada, 2002 (Artigo especial).

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 405).

VII. ANEXO I

ANEXO I

PRINCIPAIS VINCULAÇÕES DAS RECEITAS FEDERAIS

## Principais Vinculações das Receitas Federais

1. Imposto sobre a Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (CF, art. 159)

Descrição	IR	IPI
Transferência para Estados	21,5	21,5
Transferência para Municípios	22,5	22,0
Transferência para Estados Exportadores	-	10,0
Programa de Financiamento Setor Produtivo (exclusive multas e juros desses)	3,0	3,0
TOTAL	47,0	57,0

- 1.1 Fundo de Participação dos Municípios subdivide-se em:

FPM	%
Capital	2,25
Interior	19,44
Reserva	0,81
TOTAL	22,5

- 1.2 Programa de Financiamento do Setor Produtivo subdivide-se em:

PFSP	%
FNE	1,8
FNO	0,6
FCO	0,6
TOTAL	3,0

2. Imposto Territorial Rural (CF, art. 158)

- 50% : Municípios

- 50% : União

3. IOF - Ouro (CF, art. 153, parágrafo 5º)

- 30% : Estado de origem  
- 70% : Município de origem

4. Todos os Impostos

- 18% (após transferências constitucionais e DRU) vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (CF, art. 212)

5. Custas Judiciais (Lei Complementar nº 79 / 94)

- 50% para o FUNPEN  
- 50% para a União

6. Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos de Valores Mobiliários (Lei nº 7.940/89)

- 100% para a CVM (exclusive multas e juros, os quais são recursos livres da União)

7. Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, Capitalização e da Previdência Privada Aberta (Lei nº 8.003/90)

- 100% para a SUSEP

8. Concurso de Prognósticos (CF, art. 195, inciso III)

	Prognósticos	Federal	Esportiva	Instantânea
Seguridade Social	18,2	7,0	7,0	22,0
FNC	3,0	3,0	3,0	3,0
FUNPEN	3,0	3,0	3,0	3,0
Crédito Educativo	7,8	-	4,5	-
Clubes de Futebol	-	-	10,0	-
INDESP	-	-	10,5	-
Adicional Seguridade	-	15,0	-	-
Adicional INDESP	4,5	-	4,5	-
COB	1,7	1,7	1,7	1,7
Comitê Paralímpico	0,3	0,3	0,3	0,3
Custos Operacionais	15,0	15,0	20,0	30,0
Custeio e Manutenção	5,0	5,0	-	-
Imposto de Renda	13,8	19,5	12,0	12,0
Prêmios Líquidos	32,2	45,5	28,0	28,0
<b>Total</b>	<b>104,5</b>	<b>115,0</b>	<b>104,5</b>	<b>100,0</b>

9. Recursos do Crédito Educativo e Recursos do Fundo de Financiamento do Ensino Superior – FIES

-100% para o financiamento estudantil

10. Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Lei nº 8.401/92)

- 100% para o Ministério da Cultura (FNC). Cobrado sobre importação de títulos e obras audiovisuais estrangeiras e nacionais para serem exibidas nos diversos veículos existentes (cinema, TV, etc).

11. Contribuição do Salário Educação (CF, art. 212, parágrafo 5º)

1/3: FNDE

2/3: Secretarias Estaduais de Educação

12. Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (Lei nº 9.432/97)

- Destina recursos ao Fundo da Marinha Mercante e ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

13. Adicional sobre Tarifas de Passagens Aéreas Domésticas (DL nº 76.590/75)

- 100% destinado ao fundo aeroviário

14. Cota-Parte dos Preços de Realização dos Combustíveis Automotivos Decreto-Lei nº 1.785/80)

- 100% dos recursos destinam-se à Agência Nacional de Petróleo (ANP)

15. Cota-Parte das Compensações Financeiras (Leis nºs 7.990/89, 8.001/90 e 9.433/97)

Recursos Hídricos	Itaipu Royalties	Recursos Minerais
80% Estados e Municípios	90% Estados e Municípios	88% Estados e Municípios
2,7% MMA	2,4% MMA	10% DNPM
13,8% MME	4% MME	2% FNDCT
3,6% FNDCT	3,2% FNDCT	
	0,4% MCT	

16. Royalties do Petróleo

-Até 5%:

Em terra: 100% para Estados e Municípios

Na Plataforma: 80% para Estados e Municípios e 20% para a Marinha.

- Excedentes:

Em terra: 75% para Estados e Municípios e 25% para o FNDCT.

Na Plataforma: 60% para Estados e Municípios, 15% para a Marinha e 25% para o FNDCT.

- Participação Especial: 50% para Estados e Municípios, 40% para a ANP e 10% para o MMA.

17. Selos de Controle, Lojas Francas (DL nº 1.455/76)

- 100% para o FUNDAF/SRF

18. Contribuição para o PIS/PASEP (CF, art. 239, parágrafos 1 e 3)

- 60% destinado ao FAT (custeia, principalmente, os programas de seguro - desemprego e de pagamento do abono salarial)

- 40% destinado ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico

19. Contribuição Social s/ o Lucro das Pessoas Jurídicas (CF, art. 195)

- 80% destina-se à seguridade social
- 20% de livre programação (pertencentes à DRU)

20. Contribuição Social p/ o Financiamento da Seguridade Social (CF, art. 195)

- 80% destina-se à seguridade social
- 20% de livre programação (pertencentes à DRU)

21. Contribuição dos Empregadores e dos Trabalhadores à Seguridade Social (CF, art. 195)  
- 100% destinado ao Fundo de Previdência e Assistência Social - MPAS para custeio dos benefícios previdenciários

22. Contribuição para o Plano da Seguridade Social do Servidor (Lei nº 8.162/91)

- 100% destinado ao pagamento de aposentadoria do setor público

23. Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF (Emendas Constitucionais nº 21/99 e nº 31/00)

- 21,1% ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- 42,1% às ações do Ministério da Saúde;
- 21% ao pagamento de benefícios da previdência;
- 15,8% de livre programação (aplicação da DRU).

24. CIDE - Combustíveis (E.C. nº 33/2001 e Lei nº 10.336/2001)

- Recursos destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programa de infra - estrutura de transportes.

25. Outros Recursos Vinculados (Fonte 166)

Leis nº 9.991/00, 9.998/00, 10.052/00, 10.168/00 e 10.176/01

- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação – FUST;
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL;
- Ministério do Esporte e Turismo.

26. Juros de Mora da Receita Administrada pela SRF/MF (Lei nº 9.636, art. 37)

- 100% para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPU)

27. Recursos Diretamente Arrecadados

- 100% para os órgãos que os arrecadam

28. Alienação de Bens Apreendidos (DL nº 2.411/88)

- 60% destinado ao FUNDAF/SRF
- 40% destinado ao Ministério da Previdência

29. Multas incidentes s/ receitas administradas pela SRF (Lei nº 7.711/88)

- 100% para o FUNDAF, excluídas as transferências a Estados e Municípios

30. Reforma Patrimonial - Alienação de Bens (Lei nº 8.025/90)

- 100% destinado a programas habitacionais de caráter social

31. Doações de Entidades Internacionais ou de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais

- 100% destinado a finalidades pré-determinadas em contrato

32. Receita de Honorários de Advogados - FUNDAF (Lei nº 8.022/90)

- 100% destinado ao FUNDAF

**Vinculações Exclusivas para:**

- Refinanciamento da Dívida;
- Lançamento de Títulos da Dívida;
- Amortização e Encargos da Dívida;
- Indenização por Desapropriação para Fins de Colonização e Reforma Agrária.

1. Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (fonte 143)

- 100% para refinanciamento da dívida

2. Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional (fonte 144)

- 100% para lançamento de novos títulos

3. Operações de Crédito em Moeda, Bens e/ou Serviços (interna/externa)

- 100% destinado a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto das operações

4. Resultado do Banco Central

- 100% destinado ao pagamento de encargos ou amortizações da dívida pública federal

5. Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento das Dívidas Interna e Externa (exclusive Clube de Paris)

- 100% destinado no pagamento de amortizações e encargos resultantes de operações de crédito externos, como também ao pagamento de encargos e amortização das dívidas assumidas pela União

6. Recursos de Financiamento das Operações Oficiais de Crédito (oriundos dos encargos e amortização referentes aos programas de Saneamento de Estados e Municípios, Refinanciamento da Dívida Externa, vendas de estoques governamentais, etc)

- 100% destinado às despesas relacionadas ao financiamento de programas de custeio, investimento agropecuário e agro-industrial; à aquisição e ao financiamento da comercialização de produtos agrícolas; ao financiamento de estoques reguladores e ao financiamento de exportadores

7. Reforma Patrimonial – Privatização

- 100% destinado ao abatimento da dívida

8. Títulos da Dívida Agrária

- 100% destinado a indenizações por desapropriação de imóveis rurais para fins de colonização e reforma agrária

9. Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Refinanciamento da Dívida Externa com credores privados (BID, BEA e Aquisições de Garantia)

- 100% destinado à amortização da Dívida Mobiliária Federal

10. Recursos de Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito de Estados e Municípios (dívidas refinanciadas)

- 100% destinado ao pagamento das entidades originalmente credoras

11. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional (remuneração do saldo diário dos depósitos da União existentes no BACEN)

- 100% destinado ao pagamento dos encargos ou amortização da DPMF

12. Recursos de Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas do Clube de Paris

- 100% destinado ao pagamento dos encargos e amortizações da DPMF

13. Recursos do Fundo de Amortização da Dívida

- 100% destinados ao pagamento de encargos e amortização das dívidas