



SENADO FEDERAL  
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

**Carolina Magalhães Brito Navarro**

**Aspectos atuais da vinculação de receitas no âmbito da União.**

Brasília  
2017

**Carolina Magalhães Brito Navarro**

**Aspectos atuais da vinculação de receitas no âmbito da União.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista no Programa de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro.

Orientador: Oliveira Alves Pereira Filho

Área de Concentração: Orçamento Público

Brasília

2017

**Carolina Magalhães Brito Navarro**

**Aspectos atuais da vinculação de receitas no âmbito da União.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista no Programa de Pós-Graduação do Instituto Legislativo Brasileiro.

Brasília, 15 de agosto de 2017.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Oliveira Alves Pereira Filho

---

Prof. Luciana Duarte Bhering de Carvalho

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador, Professor Oliveira, pela confiança depositada no projeto deste trabalho e apoio constante.

Aos amigos da Secretaria de Orçamento Federal, em especial Luciana, Rodrigo, Oscar, Luiz Guilherme e Julião, por toda amizade e paciência. Aos demais amigos da SEAFI pelo contínuo incentivo.

Aos queridos amigos por estarem sempre presentes.

Ao apoio e exemplo da minha família, minha mãe, meus irmãos e sobrinhos: Simone, Antônio e Mirella, Marcos, Rose e Héber, Isadora e Romero.

Ao Gabriel, pelo amor, alegria e apoio constantes.

A Deus.

## Resumo

Este trabalho tratou da vinculação de receitas sob os enfoques da Teoria das Finanças Públicas Tradicional e da *Public Choice* aplicados ao orçamento público brasileiro. A partir da classificação por fonte de recursos, apresentaram-se conceitos e características que permitiram verificar o elevado grau de rigidez tanto sob a ótica da despesa quanto da receita. Foram apresentados aspectos da gestão da política fiscal e os mecanismos que o governo utiliza para equacionar as limitações impostas pela rigidez orçamentária. Ainda foi realizada uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e das perspectivas para a vinculação de receitas. Observou-se que se uma receita for vinculada a uma despesa obrigatória, ela será executada por causa da natureza de tal despesa. Por outro lado, se a receita for vinculada a uma despesa discricionária, existirá um potencial de ela possuir baixa execução ou de não ser realizada.

**Palavras-Chave:** Vinculação de Receitas, Rigidez Orçamentária, Despesas Obrigatórias, Mecanismos de Desvinculação.

## **Abstract**

This paper analyses the problem of earmarked revenues in Brazilian Federal Budget through the perspective of Classical and Public Choice theories. Based on a classification of Brazilian funding sources, the argument revealed a high level of rigidity in both expenditure and revenues. In addition, the argument presents the general aspects of fiscal policy and mechanisms applied by government to cope with limitation imposed by budget rigidity. The work also analyses the Constitutional Amendment 95/2016 and its perspectives to earmarked revenues. In this way, if an earmarked revenue is related to a mandatory expenditure, it will be necessarily implemented. However, if the earmarked revenue is related to a discretionary spending, there is the possibility that it is not going to be implemented.

**Keywords:** Earmarked revenues, Budget rigidity, Mandatory expenditures, De-earmarking mechanisms.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Grau de Rigidez Orçamentária

Figura 2: Despesas por Identificador de RP *versus* Fontes de Receita

Figura 3: Irregularidades na Desvinculação de Superávits Financeiros – Resumo

## **LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

Gráfico 1: Participação das Despesas Obrigatórias e Discricionária na LOA 2017

Gráfico 2: Fontes Livres e Vinculadas na LOA 2017

Tabela 1: Fontes de receitas vinculadas que pagam despesas discricionárias (RPs 2 e 3) em 2016

Tabela 2: Superávit Financeiro 2016

Tabela 3: Realização x Projeção da Lei Orçamentária Anual (Variação %)

Tabela 4: Relação de atos de desvinculação de Superávit Financeiro

Tabela 5: Realização despesas obrigatórias e discricionárias em relação à LOA

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CF – Constituição Federal
- COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
- DF – Distrito Federal
- DRU – Desvinculação de Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- IOF – Imposto sobre Operações De Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários
- IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- LC – Lei Complementar
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MTO – Manual Técnico de Orçamento
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PIB – Produto Interno Bruto
- PIS/PASEP – Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- RERCT – Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária

RFB – Receita Federal do Brasil

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RP – Identificador de Resultado Primário

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RTN – Resultado do Tesouro Nacional

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

Introdução .....	13
1. Referencial Teórico .....	16
1.1. Argumentos contrários à vinculação de Receitas .....	16
1.2. Argumentos favoráveis à vinculação de Receitas .....	18
1.3. Conclusão sobre as abordagens da Escola Tradicional e da Escolha Pública.....	21
2. Elementos da Execução Orçamentária .....	23
2.1. Receitas Orçamentárias e suas vinculações no Brasil .....	23
2.2. Classificação das despesas orçamentárias primárias em obrigatórias e discricionárias .....	24
2.3. Mínimos Constitucionais .....	26
2.4. Rigidez Orçamentária: interação entre Receita e Despesa.....	28
2.5. Classificação, seleção e análise das principais Fontes de Receitas vinculadas .....	29
3. Desvinculação de Fontes, Contingenciamento e Teto dos Gastos .....	35
3.1. Desvinculação de Fontes .....	35
3.1.1. Desvinculação de Receitas da União – DRU .....	35
3.1.2. Demais normativos de desvinculação de fontes de receitas.....	36
3.2. Contingenciamento.....	39
3.3. Novo Regime Fiscal – EC 95/2016.....	40
Conclusão.....	44
Referências Bibliográficas .....	49
Anexo I – Artigos 15 a 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 .....	51
Apêndice A – Fontes de Recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social .....	53

## Introdução

A vinculação de receitas é a prática de designar uma receita de tributos para uma atividade governamental específica. No atual desenho do processo orçamentário brasileiro, no âmbito da União, ela se apresenta como resultado de um movimento de partilha de poder. Ou seja, quando grupos de interesses propõem uma nova vinculação, outros grupos dentro do próprio parlamento não se opõem e acabam aprovando aquela vinculação. A existência de uma extensa legislação vigente sobre vinculação de receitas, com aproximadamente 400 normas entre dispositivos constitucionais, leis e decretos-lei é um reflexo desse fenômeno.

Uma das causas da ampla vinculação de receitas advém da pulverização dos interesses das partes envolvidas. A ausência de agendas de prioridades dificulta o entendimento sobre quem está ganhando ou quem está perdendo. Desse modo, a atuação do Legislativo nas decisões orçamentárias promove redução da discricionariedade do Poder Executivo sobre áreas específicas do Orçamento. Com efeito, o orçamento torna-se um instrumento mais rígido.

Em um cenário econômico desfavorável, como o vivenciado pelo Brasil nos últimos anos, essa mecânica acentua as restrições para o governo federal. O excessivo grau de vinculação de receitas a áreas específicas e o elevado nível de despesas constitucionais e legalmente obrigatórias inviabilizam cortes necessários nas despesas, que permitiriam a garantia do equilíbrio fiscal das contas públicas. Por um lado, existem receitas que não podem ser utilizadas para despesas diferentes daquelas para as quais foram designadas (uma fonte A só pode financiar despesas de um programa B); por outro lado, existem elevados gastos obrigatórios, como previdência social, despesas com pessoal e transferências aos estados e municípios.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como o Novo Regime Fiscal, foi aprovada em 15 de dezembro de 2016 e entrou em vigor a partir do exercício de 2017. Seu objetivo foi promover o reequilíbrio das contas públicas por meio da limitação de gastos, proporcionando uma redução na taxa de juros e um ambiente favorável à retomada do crescimento econômico.

Assim, este trabalho pretende explorar o seguinte problema: vincular a receita a uma área específica seria suficiente para garantir a aplicação de recursos orçamentários para este setor? A hipótese adotada é que a execução orçamentária é majoritariamente determinada pelas despesas

obrigatórias, mesmo que a legislação estabeleça um rol de receitas vinculadas a despesas de áreas específicas.

O objetivo principal é apresentar elementos para analisar se o mecanismo de vinculação de receitas a uma área específica é suficiente para garantir a aplicação de recursos orçamentários para este setor. Para isso, será desenvolvida uma breve discussão teórica sobre a vinculação de recursos, evidenciando: os elementos de execução orçamentária, o rol de fontes vinculadas no âmbito da União e mecanismos de gestão da política fiscal. Como objetivo específico, o trabalho pretende avaliar se, com a existência de um limite para as despesas, conforme disposto pelo Novo Regime Fiscal, a dinâmica de vinculação de receitas ainda será aplicável.

Conforme já mencionado, o orçamento público brasileiro está submetido a inúmeras restrições que implicam em aumento da rigidez orçamentária, tanto no âmbito das receitas como no das despesas. De acordo com Bird e Jun (2005), vincular receitas é uma prática popular em muitos países ao redor do mundo e consiste em designar receitas de fontes específicas para financiar despesas em determinadas áreas. Do lado das despesas, o Glossário do Orçamento Federal define as despesas obrigatórias como aquelas “nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional”. Na prática, a execução das fontes de receitas vinculadas tem sido aquém da sua arrecadação, levando a um questionamento sobre o porquê da afetação de receitas não ser aplicada à área a que se destina; a tentativa de compreender tal processo justifica este trabalho.

Como metodologia, o trabalho concentrou-se numa abordagem predominantemente qualitativa sobre a vinculação de receitas. As principais técnicas usadas para desenvolver esses conceitos foram: pesquisa bibliográfica sobre os diversos enfoques teóricos sobre vinculação de receitas; pesquisa documental, buscando sistematizar a legislação orçamentária específica sobre vinculação de receitas e sumarizar documentos produzidos por órgãos do governo federal sobre o tema (Acórdãos do Tribunal de Contas da União, Manual Técnico do Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal, Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Relatório Bimestral, Relatório de Cumprimento de Metas – Relatório Quadrimestral, Relatório Resumido de Execução Orçamentária); análise de dados orçamentários dos exercícios de 2013 a 2017

(Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – base de arrecadação de receitas e execução de despesas, Resultado do Tesouro Nacional).

O Capítulo 1 do trabalho traz o referencial teórico para a análise do problema. Existem dois grandes grupos de modelos: a Teoria de Finanças Públicas Tradicional e a Teoria da Escolha Pública. O primeiro grupo parte do pressuposto que o governo tem um papel normativo para corrigir as falhas alocativas e distributivas do mercado, agindo como uma instituição que melhora os resultados do mercado, atingindo uma alocação eficiente de recursos. Sob esse ponto de vista, a vinculação seria um mecanismo inerentemente ineficiente, pois limitaria a capacidade do gestor de tomar decisões orçamentárias ótimas. A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), por sua vez, tem uma visão contrária e afirma que as decisões políticas são movidas por interesses individuais. Assim, vincular receitas é uma forma de proteger os cidadãos para que suas demandas sejam atendidas e não apenas imposição de uma burocracia governamental com interesses próprios e poder. Finaliza-se com a indicação de que a discussão sobre a rigidez orçamentária não é consensual e, quando excessiva, traz entraves à condução da política fiscal do país.

O segundo capítulo apresenta os principais elementos da execução orçamentária de modo a permitir o entendimento da dinâmica de vinculação de receitas no âmbito do orçamento brasileiro. São descritas as classificações das receitas e despesas orçamentárias, a necessidade de cumprimento de mínimos constitucionais, e as interações no orçamento brasileiro que resultam em rigidez orçamentária. Para as receitas, apresenta-se um quadro com a consolidação de todas as fontes de receitas da União e suas legislações pertinentes.

No terceiro capítulo são abordados alguns dos mecanismos utilizados para equacionar o problema da rigidez orçamentária – Desvinculação de Receitas da União – DRU, desvinculação de superávits, contingenciamento –, soluções que implicam na não execução de despesas financiadas por fontes vinculadas e que permitem o alcance anual da meta de resultado primário. Por fim, será discutido o Novo Regime Fiscal e as mudanças que ele pode trazer para o mecanismo de vinculação de receitas.

## 1. Referencial Teórico

O conceito de vinculação de receitas, ou *earmarking*, é bastante questionado tanto por economistas quanto por administradores públicos, uma vez que pode contribuir para uma maior rigidez orçamentária, além de dificultar a condução da política econômica. Apesar de poder apresentar diferentes formas, em geral, pode ser definida como a prática de designar uma receita (por meio de leis ou na própria constituição) de tributos ou grupo de tributos para uma atividade governamental específica (ANESI, 2006).

Nas próximas seções, serão elencados argumentos contrários e favoráveis à vinculação de receitas, mostrando que não existe um consenso estabelecido sobre sua necessidade. Mas, de modo geral, as duas perspectivas que se destacam na análise do tema são: a Teoria de Finanças Públicas Tradicional e a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*).

### 1.1. Argumentos contrários à vinculação de Receitas

Pela Teoria Tradicional das Finanças Públicas, o governo tem um papel normativo para corrigir as falhas alocativas e distributivas do mercado, agindo como uma instituição que melhora os resultados do mercado, atingindo uma alocação eficiente de recursos. Essa abordagem emprega o mecanismo da “função bem-estar social” como fundamento para guiar as ações da autoridade orçamentária tomadora de decisões.

Sob essa perspectiva, os tributos vinculados não são recomendados, pois os gastos públicos devem ser determinados por decisões de política e não pelo montante arrecadado. Dessa forma, o pensamento tradicional classificaria a vinculação orçamentária como uma regra ineficiente, “essencialmente porque retirava do ‘maximizador de bem-estar social’ a flexibilidade de suas decisões orçamentárias ótimas.” (MOTTA, 2008).

De acordo com Silva (2003), oito argumentos contrários à vinculação de receitas podem ser destacados: distorções nas escolhas públicas, inadequação à dinâmica do processo orçamentário, comprometimento do papel do orçamento como instrumento da política fiscal, custos diretos das vinculações, perda de qualidade do sistema tributário, produção de efeitos restritivos à formação de poupança pública, geração de esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo e efeitos

adversos das vinculações sobre a geração de incentivos econômicos orientados à obtenção de resultados.

Com base no trabalho de Silva (2003), Dantas (2008) sintetiza as desvantagens de um orçamento rígido:

- i. não permite que as decisões de gastos ajustem-se às mudanças de preferências dos agentes responsáveis pelo seu financiamento, evidenciando assim a natureza dinâmica do orçamento público como espelho do grau de desenvolvimento de uma nação;
- ii. via de regra, as vinculações possuem um indesejável caráter pró-cíclico;
- iii. caso haja rigidez, podem sobrar recursos em alguns itens do orçamento e faltar em outros;
- iv. melhorias na máquina arrecadadora poderiam ser revertidas para setores menos favorecidos, caso não houvesse o aumento automático dos recursos para os setores com recursos garantidos pela vinculação;
- v. a blindagem fiscal de alguns itens desvia o ônus do ajuste fiscal para outros, em especial os investimentos, que, na maioria dos casos, são gastos discricionários;
- vi. a vinculação impossibilita a geração de incentivos econômicos para que os beneficiários dessa rigidez melhorem a eficiência de seus gastos, uma vez que os recursos estão “garantidos”.

Por sua vez, Bird e Jun (2005) sintetizam o debate com a consideração de que o maior argumento contra a vinculação de qualquer tipo é que ela leva a um orçamento ineficiente, essencialmente porque cria rigidez no processo de alocação das despesas e impede que o gestor público possa realocar as receitas quando as prioridades de gastos se modificam.

Mankiw (1995)<sup>1</sup> corrobora as críticas à vinculação demonstrando como o fenômeno da rigidez orçamentária pode ser associado a problemas de defasagem na condução das políticas de estabilização: primeiro, em virtude de existir uma demora entre o reconhecimento do choque econômico e a implementação de ações políticas em resposta a ele; segundo, em virtude da lentidão do processo legislativo.

---

<sup>1</sup> Apud Dantas (2008).

## 1.2. Argumentos favoráveis à vinculação de Receitas

A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) elaborou um contraponto sistemático à interpretação e ações preconizadas pela Teoria Tradicional. O trabalho de Buchanan (1963) trouxe uma nova abordagem para a questão da vinculação de receitas. Segundo o autor, que é o principal representante da escola *Public Choice*, as decisões públicas não podem ser entendidas como fruto das determinações de um gestor público plenamente informado e onisciente, capaz de atuar na correção dos resultados de mercado e, necessariamente, alcançar a alocação eficiente de recursos. Ao contrário, Buchanan demonstra como essas decisões são carregadas de preferências e são tomadas em nível individual.

De acordo com Dantas (2008), a perspectiva da escola da escolha pública propõe que as falhas de mercado não são corrigidas a custo zero. Afinal, assim como existem falhas de mercado, também existem as falhas de governo, e essa consideração abre espaço para que se perceba como alguns problemas surgem a partir das tentativas de satisfação e reprodução de interesses particulares de burocratas e políticos. Nesse sentido, o crescimento do setor público não deveria ser imediatamente entendido como uma resposta direta às demandas dos cidadãos, havendo a possibilidade de estabelecimento e imposição das demandas de uma burocracia governamental com interesses próprios de poder. Assim, nessa perspectiva, são necessários mecanismos que confirmem maior poder ao cidadão para frear o gasto público. A vinculação de impostos é vista como um desses mecanismos, com o mérito de restringir a elevação do gasto público ao mesmo tempo em que permite que o orçamento reflita de forma mais direta os interesses da sociedade.

Para Buchanan, a vinculação se insere no contexto da participação individual na formação das decisões coletivas, de modo que as restrições exercidas pelas vinculações sobre a suposta independência da autoridade orçamentária não necessariamente produziria “ineficiência” no processo fiscal. O autor se baseia no fato de que a vinculação pode prover melhores meios de garantir escolhas racionais individuais e compor uma característica desejável de uma dada estrutura fiscal. Ainda, o financiamento de serviços públicos por um fundo geral somente permite ao cidadão que vote no nível agregado de serviços públicos, enquanto a vinculação permite que o eleitor-contribuinte possa fazer “escolhas” privadas sobre cada serviço público, separadamente,

pela comparação de seus custos e benefícios; ou seja, há um voto separado em um imposto específico para financiar uma referida despesa. (Dantas, 2008).

Motta (2008) faz referência ao trabalho de Eklund (1972), que defende que as vinculações provocam a obtenção de mais receitas. Sendo assim, sem vinculações, nenhuma receita adicional seria obtida, não se podendo falar, portanto, em problema de rigidez orçamentária adicional. Assim como Buchanan, Eklund<sup>2</sup> considera que a estrutura fiscal de um país é determinada pelo processo político, que reflete os interesses e o poder de vários grupos de pressão, bem como as preferências da burocracia e as ambições da elite dominante. As vinculações são usadas por grupos políticos em suas tentativas de maximizar os benefícios que eles derivam dos bens públicos. Ademais, se sua utilização não faz algum grupo pior do que antes, pode ser considerado um instrumento eficiente no sentido de Pareto.

Ainda sobre os aspectos favoráveis à vinculação de receitas, Rajkumar (2004) aponta três principais justificativas para a vinculação de receitas: o Princípio do Benefício (*The Benefit Principle*), o Princípio do Aumento de Receitas (*The Revenue Enhancement Principle*) e o Princípio da Proteção (*The Protection Principle*).

O primeiro princípio está relacionado à eficiência na alocação de recursos e é mais adequado para bens e serviços que, ainda que sejam públicos, possuem características de bens privados, como, por exemplo, as contribuições sobre combustíveis para financiar a manutenção das estradas. Nesse exemplo, os principais usuários das estradas seriam responsáveis por sua manutenção, assim, o cidadão que não fosse dono de automóvel ou que não o utilizasse tanto, não estaria financiando um serviço que não o beneficia. Sob esse prisma, a eficiência é alcançada, pois os tributos se ajustarão ao nível no qual a provisão do bem é ótima.

O Princípio do Aumento da Receita é baseado no direcionamento da arrecadação de impostos sobre bens nocivos (*sin taxes*), como cigarros ou jogos, à atividades benéficas, como esportes ou cultura. Para esses casos, haveria legítimo suporte político para um aumento considerável de receitas e seria plenamente justificável perante a sociedade, tendo em vista os fins a que se destinam (Câmara, 2008).

Por sua vez, o Princípio da Proteção faz referência à proteção dos gastos com itens prioritários, garantindo proteção contra a volatilidade do processo orçamentário, e que o governo

---

<sup>2</sup> Apud Motta (2008)

cumpra suas despesas mais importantes. No entanto, é preciso que algumas condições sejam satisfeitas: a) as fontes serão utilizadas exclusivamente nas destinações previstas em lei; b) apenas um número limitado de bens seja protegido; c) existência de fontes estáveis de receita. No entanto, para Rajkumar, se existir excessiva vinculação no orçamento, introduzir mais receitas vinculadas pode ser injustificável e custoso mesmo que atenda aos três princípios indicados.

Ainda sob a perspectiva de que a vinculação de receitas é benéfica, Silva (2003) elenca quatro argumentos favoráveis à adoção desse mecanismo:

a) regularidade dos fluxos de recursos e eficiência econômica do gasto público: nesse caso, a vinculação pode ser considerada positiva à medida que proteja determinadas políticas setoriais, cujos resultados dependam da sustentação financeira no longo prazo e das decisões políticas de curto prazo. A proteção de investimentos em curso, para que não sofram interrupção de fluxos financeiros necessários à conclusão de programas também contribui para a eficiência do gasto público;

b) estabilidade do sistema federativo: ao condicionar grande parte das transferências fiscais intergovernamentais a critérios técnicos previamente definidos em legislação, a vinculação cria condições para que os governos locais e estaduais tenham estabilidade nos repasses, independentemente do jogo político-partidário. Quando não existe uma legislação específica que destina recursos aos entes federados, as transferências são pautadas por uma racionalidade sujeita a fortes variações circunstanciais, o que pode gerar descontinuidades na condução das políticas públicas subnacionais e, conseqüentemente, gerar ineficiência econômica dos gastos públicos;

c) descentralização do processo decisório – a proximidade entre a comunidade e os órgãos decisórios estaduais e municipais permite maior identidade entre as demandas sociais e a alocação do gasto público, o que contribuiria para a melhoria da eficiência na alocação dos recursos; e

d) formação de poupança compulsória – constitui a base das linhas de financiamento governamental destinadas ao financiamento do desenvolvimento. Pinheiro (1988)<sup>3</sup> observa que a vinculação de receitas garante (i) estabilidade no fluxo de captação de recursos das instituições financeiras que operam com crédito orientado ao desenvolvimento, e (ii) redução dos riscos

---

<sup>3</sup> Apud Silva (2003)

dessas mesmas instituições financeiras, o que lhes permite maiores oportunidades e menores custos de captação de recursos nos mercados interno e externo.

Apesar da grande contribuição da escola da escolha pública, algumas críticas são feitas ao seu modelo. De acordo com Motta (2008), o trabalho de Deran (1965) afirma que o modelo de Buchanan falha por considerar que as vinculações são continuamente reavaliadas pelo eleitor.

No entanto, uma das características das vinculações é a de que elas estão entremeadas na estrutura financeira do setor público e não são reavaliadas com a mesma frequência em que as condições mudam. A quantidade de bens que é disponibilizada pelas vinculações depende apenas do volume de impostos vinculados arrecadados e do custo do bem e, em um dado instante de tempo, sua oferta não varia em resposta a seu preço. Isto quer dizer que pode até ser possível que a quantidade vinculada inicialmente corresponda à demanda pública pelo bem ou serviço, mas com o passar do tempo, nada garante que a quantidade ofertada corresponderá às preferências do público, mesmo que estas preferências não se alterem. Assim, dada uma rigidez das vinculações ao longo do tempo, e ao passo que mudam as preferências dos contribuintes, a quantidade de bens públicos ofertados sob o regime de vinculação relaciona-se com a demanda dos contribuintes somente por coincidência. (MOTTA, 2008, p. 10)

### **1.3. Conclusão sobre as abordagens da Escola Tradicional e da Escolha Pública**

Como se pode perceber após a análise das duas principais correntes que buscam interpretar o fenômeno da vinculação de receitas, a discussão não é consensual. Investigar as razões dessa falta de consenso levaria o argumento para um debate sobre os fundamentos teóricos do orçamento e seus aspectos normativos e políticos que não poderão ser tratados aqui, uma vez que são assuntos que fogem ao escopo desse trabalho.

O escopo do trabalho é apresentar a situação atual das vinculações de receita no contexto brasileiro. Múltiplos fatores, de ambas Escolas, serão tangenciados e permitirão compreender como, na prática, o processo orçamentário brasileiro se desenvolve nesse tema.

Nesse caminho, Alier (2006), em um estudo sobre a rigidez orçamentária<sup>4</sup> em países da América Latina – o Brasil é classificado como um país com elevada rigidez orçamentária –,

---

<sup>4</sup> A rigidez orçamentária pode ser resultado tanto de vinculação de receitas quanto de obrigatoriedade de despesas. Alier apresenta a interação entre receitas e despesas e os graus de rigidez resultantes. Para maior detalhamento, ver o item 2.4 deste trabalho.

sintetiza os múltiplos fatores que compõem essa problemática. Seu trabalho demonstra como, além da falta de consensos, a literatura também é extremamente limitada no que diz respeito à mensuração e comparação do grau de rigidez orçamentária entre os países. Ainda, esse autor demonstra como a rigidez é consequência de um conflito político que dificulta o processo orçamentário e a gestão da política fiscal de um país. Com enfoque no caso brasileiro, esta temática será o objeto dos próximos capítulos.

## **2. Elementos da Execução Orçamentária**

Neste capítulo serão apresentados conceitos e características necessários para se analisar a rigidez orçamentária, tanto pela vinculação de receitas quanto pela obrigatoriedade da despesa, no âmbito do Orçamento da União. Primeiramente, tratar-se-á da classificação de receitas por fonte de recursos. Em seguida, será apresentada uma breve classificação da despesa por identificador de resultado primário, além dos mínimos constitucionais. Por fim, será apresentada a rigidez orçamentária sob a perspectiva da interação entre receita e despesa e como isso é observado para o caso brasileiro.

### **2.1.Receitas Orçamentárias e suas vinculações no Brasil**

O Manual Técnico do Orçamento – MTO 2017 dispõe que a receita orçamentária pode ser classificada por vários critérios, quais sejam: a) natureza de receita; b) indicador de resultado primário; c) fonte/destinação de recursos; e d) esfera orçamentária. Para efeitos deste trabalho, a classificação utilizada será a fonte/destinação dos recursos por essa permitir visualizar as receitas vinculadas por lei a uma finalidade específica e as que, na execução orçamentária, sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução desse objetivo. É importante salientar que a classificação por fonte de recursos possui estabilidade ao longo do tempo, apresentando alterações apenas quando há mudanças na legislação ou para fins de adequação à melhor técnica orçamentária.

De acordo com o MTO 2017, a classificação por fontes é

[...] mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras. (Manual Técnico do Orçamento 2017, p. 24).

Vale destacar que essa forma de classificar a receita atende ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que traz no parágrafo único do artigo 8º e no art. 50, inciso I:

Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Assim, dependendo do normativo que deu origem à fonte de recursos, essa pode ser classificada como vinculada ou não-vinculada. O primeiro tipo mostra o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela legislação. Já o segundo tipo possui processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, e pode atender a qualquer finalidade, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade (MTO, 2017).

Tendo em vista a ampla legislação vigente sobre vinculação de receitas, com aproximadamente 400 normativos (entre constituição, leis, medidas provisórias e decretos-lei)<sup>5</sup>, foi elaborado um quadro que consolida todas as fontes da União e o amparo legal para cada uma delas<sup>6</sup>. O quadro se encontra no Apêndice A deste trabalho.

## 2.2. Classificação das despesas orçamentárias primárias em obrigatórias e discricionárias

As despesas orçamentárias primárias<sup>7</sup> podem ser classificadas em despesas obrigatórias e discricionárias. As **obrigatórias** são aquelas nas quais o gestor público não possui liberdade para definir o seu montante nem o momento de sua realização, por advir de uma determinação legal ou constitucional. Devido a essas características, tais despesas **são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas**, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução, não se sujeitando aos limites de empenho e de movimentação financeira de que trata o caput do art. 9º da LRF<sup>8</sup>. A Lei de

<sup>5</sup> Soares (2008) *apud* Dantas (2008)

<sup>6</sup> Para maior detalhamento, consultar o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União – 2017.

<sup>7</sup> Para este trabalho, será considerado apenas o Resultado Primário (Receitas Primárias menos Despesas Primárias), que é o critério estabelecido pela LDO e reflete o resultado das operações básicas do Setor Público. *O resultado primário corresponde ao resultado nominal excluída a parcela referente aos juros nominais (juros reais mais atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida. O resultado primário, uma vez que não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente, evidencia o esforço fiscal do setor público livre da “carga” dos déficits incorridos no passado, [...] (Disponível em <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf>. Acesso em 17/6/2017).*

<sup>8</sup> Art. 9º *Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério*

Diretrizes Orçamentárias – LDO de cada exercício traz a relação das despesas consideradas obrigatórias. Destacam-se: Benefícios Previdenciários no âmbito do RGPS, Pessoal e Encargos Sociais, Abono e Seguro Desemprego do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Anistiados Políticos, Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social – BPC-LOAS, Complementação ao FUNDEB, Fundo Constitucional do DF, Subsídios e Subvenções Econômicas, Transferências Constitucionais e Legais aos Entes Federados.

Ainda, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, instituiu as emendas parlamentares impositivas, que, apesar de serem tratadas como despesas discricionárias na LDO de cada exercício, por força constitucional, são despesas que possuem execução obrigatória.

§ 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.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 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. **(grifos nossos)**

As despesas **discricionárias**, por sua vez, são aquelas sobre as quais o gestor possui flexibilidade tanto na determinação do seu montante, quanto no momento da sua execução e são as que efetivamente concorrem para produção de bens e serviços públicos. Adicionalmente, **são as despesas discricionárias que servem de variável de ajuste quando existe a necessidade de contingenciamento para atendimento do disposto na LRF.**

A LDO de cada exercício traz um marcador para classificar a despesa primária em obrigatória e discricionária<sup>9</sup>. Para 2016, a Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, dispõe:

---

*Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

<sup>9</sup> A partir de 2003, a redação da classificação dos identificadores de resultado primário consta na LDO e se mantém estável ao longo dos anos.

Art. 6º, §4º O identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário previsto no art. 2º, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2016 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando [...]:

[...]

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

- a) obrigatória, quando constar do Anexo III (RP 1);
- b) discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2);
- c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3); ou
- d) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de execução obrigatória nos termos do art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição (RP 6)<sup>10</sup>;

[...]

Os marcadores de resultado primário são importantes para o acompanhamento das despesas orçamentárias e serão utilizados para construção do filtro empregado adiante para identificar as fontes vinculadas que financiam despesas discricionárias.

Há de se destacar que a compreensão dessas classificações de despesas é essencial para o entendimento da hipótese deste trabalho, que a execução orçamentária é majoritariamente determinada pelas despesas obrigatórias. A partir delas, será possível observar o impasse enfrentado pelo Poder Executivo Federal durante a execução orçamentária e financeira dentro de um cenário econômico desfavorável e no qual é necessário dar cumprimento à legislação vigente.

### **2.3. Mínimos Constitucionais**

Além da classificação das despesas entre obrigatórias e discricionárias, existem ainda determinações constitucionais sobre gastos mínimos em determinadas áreas, saúde e educação são os principais exemplos. Tais determinações, até 2016, eram regulamentadas pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000 e a Lei Complementar nº 141, de 2012, para área de Saúde, e pelo art. 212, da Constituição Federal, para a área de Educação. Com o advento da Emenda

---

<sup>10</sup> Para 2017, a LDO trouxe o RP 7, que é a Emenda Parlamentar de Bancada de Execução Obrigatória.

Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, entre outras providências, os mínimos das referidas áreas passaram a ser calculados da seguinte forma:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As despesas nas referidas áreas são compostas por uma combinação de despesas obrigatórias e discricionárias, e o que se pretende destacar aqui é que, com a existência desses mínimos constitucionais, as despesas discricionárias – que seriam as únicas opções de liberdade na execução para o gestor público – passam a ter obrigatoriedade em sua execução, tendo em vista a necessidade de cumprimento dos mínimos constitucionais.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2015<sup>11</sup>, por exemplo, ilustra bem a problemática enfrentada pelo Poder Executivo para dar cumprimento a todos os mandamentos legais e constitucionais no exercício de 2015, pois não havia naquela ocasião mais espaço para contingenciamento de despesas discricionárias, com vistas ao atendimento do art. 9º da LRF, sem que fosse comprometido o cumprimento dos mínimos constitucionais.

#### Do Cumprimento dos mínimos constitucionais de saúde e educação

80. O contingenciamento das despesas discricionárias do Poder Executivo de R\$ 105,4 bilhões, definidos acima como o necessário para o atingimento da meta de R\$ 55,3 bilhões, **não permitiria o cumprimento dos mínimos constitucionais de saúde e educação.**

81. O limite disponível de despesas discricionárias do Poder Executivo, conforme o Decreto nº 8.496, após a avaliação referente ao 4º bimestre de 2015, é de R\$ 111,7 bilhões. Com base nas alterações definidas pela Portaria SOF nº 57/2015, este valor foi ampliado para R\$ 113,8 bilhões em decorrência do Decreto sem número 14.258 de Crédito Suplementar referente ao Ministério da Saúde. Dentro deste valor, R\$ 30,5

<sup>11</sup> Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/relatorio-5o-bimestre.pdf>. Acesso em 25/6/2017.

bilhões são necessários ao cumprimento dos mínimos constitucionais de Saúde (EC 29/2000 e LC 141/2012) e Educação (CF, art. 212), sendo R\$ 14,6 bilhões para saúde e R\$ 15,9 bilhões para educação. (**grifos nossos**)

O trecho acima foi elaborado em um contexto em que não havia mais margem para o Poder Executivo cumprir todas as normas constitucionais e legais. Como resultado, foi aprovada no Congresso Nacional uma redução na meta de resultado primário estabelecida na LDO<sup>12</sup> daquele exercício, de modo a permitir o pleno atendimento dos dispositivos legais.

Após a exposição das três subseções anteriores (receitas vinculadas, despesas obrigatórias e discricionárias e mínimos constitucionais), observa-se o elevado grau de rigidez do orçamento brasileiro, o que faz com que algumas vinculações de receitas acabem não sendo cumpridas. As próximas subseções serão dedicadas à identificação dessas fontes de receitas.

#### 2.4. Rigidez Orçamentária: interação entre Receita e Despesa

Em seu trabalho, Alier (2006) demonstra quatro tipos de interação entre receitas e despesas orçamentárias.

**Figura 1: Grau de Rigidez Orçamentária**



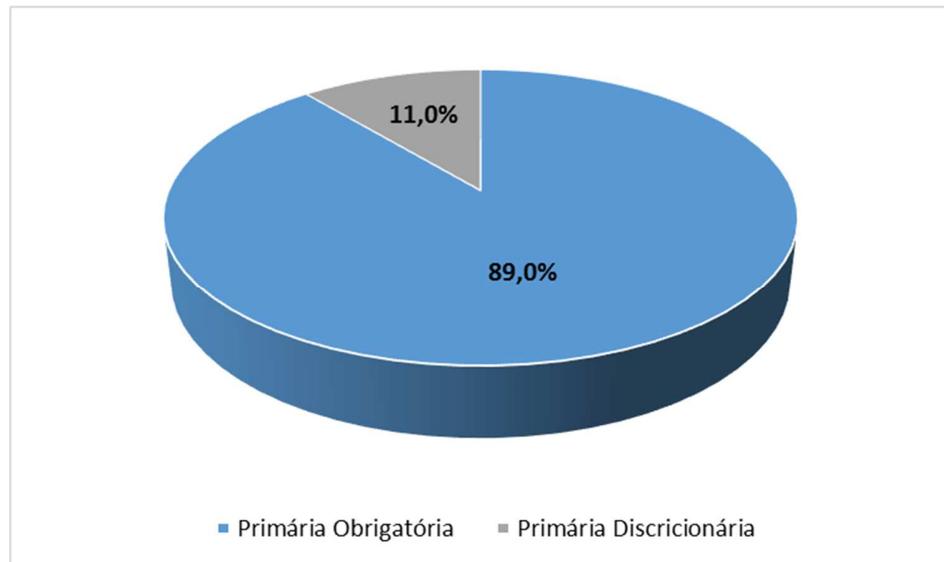
Fonte: Alier (2006), p.13. Elaboração própria.

Os dois primeiros tipos são os mais rígidos, marcados na cor verde para ilustrar que sua execução sempre ocorrerá com precedência sobre as outras despesas. Como exemplo do primeiro

<sup>12</sup> Art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, alterado pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015.

tipo, o autor cita as despesas com benefícios da Seguridade Social. O segundo tipo seria exemplificado pelas mesmas despesas de seguridade que, contudo, não possuem recursos vinculados suficientes para o pagamento. Usando essa classificação para a União, no exercício de 2017, observa-se que as despesas do tipo 1 e 2 representaram quase 90% das despesas primárias do orçamento (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Participação das Despesas Obrigatórias e Discricionária na LOA 2017**



Fonte: SIOP. Elaboração própria.

O terceiro tipo, em cinza na Figura 1, representa uma rigidez um pouco menor e é a categoria estudada no presente trabalho, buscando-se demonstrar que a execução orçamentária é determinada pela obrigatoriedade da despesa.

O quarto e último tipo, em vermelho, é classificado pelo autor como flexível, embora destaque que, dentro dessa categoria, estão despesas como contas de energia e telefone, o que faz com que o gasto não seja tão maleável quanto se poderia imaginar.

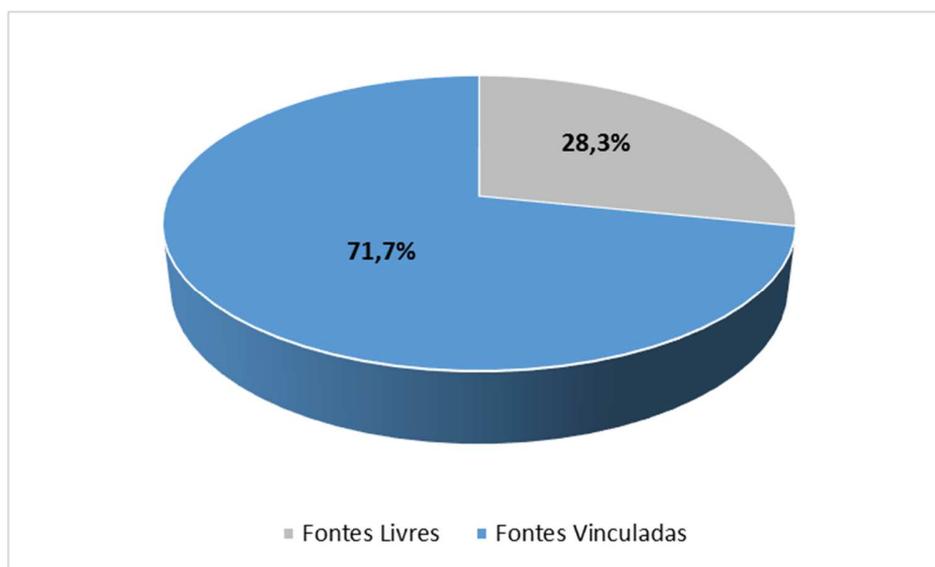
## **2.5. Classificação, seleção e análise das principais Fontes de Receitas vinculadas**

Uma vez conhecidos os conceitos sobre receitas vinculadas e despesas discricionárias, esta subseção desenvolverá dois aspectos necessários ao argumento geral: 1) apresentação do método de seleção para identificação das principais fontes de receitas vinculadas; 2) análise da conformidade daquelas que não atendam ao escopo deste trabalho.

### Fontes de Receitas Vinculadas versus Despesas Discricionárias

Conforme pode ser depreendido do Apêndice A, a maioria das fontes de receitas do orçamento da União é vinculada a áreas, fundos ou órgãos de acordo com a legislação específica. Na LOA 2017, por exemplo, as fontes vinculadas financiavam 71,7% das despesas primárias da União, como apresentado no gráfico a seguir:

**Gráfico 2: Fontes Livres e Vinculadas na LOA 2017**



Fonte: SIOP. Elaboração própria.

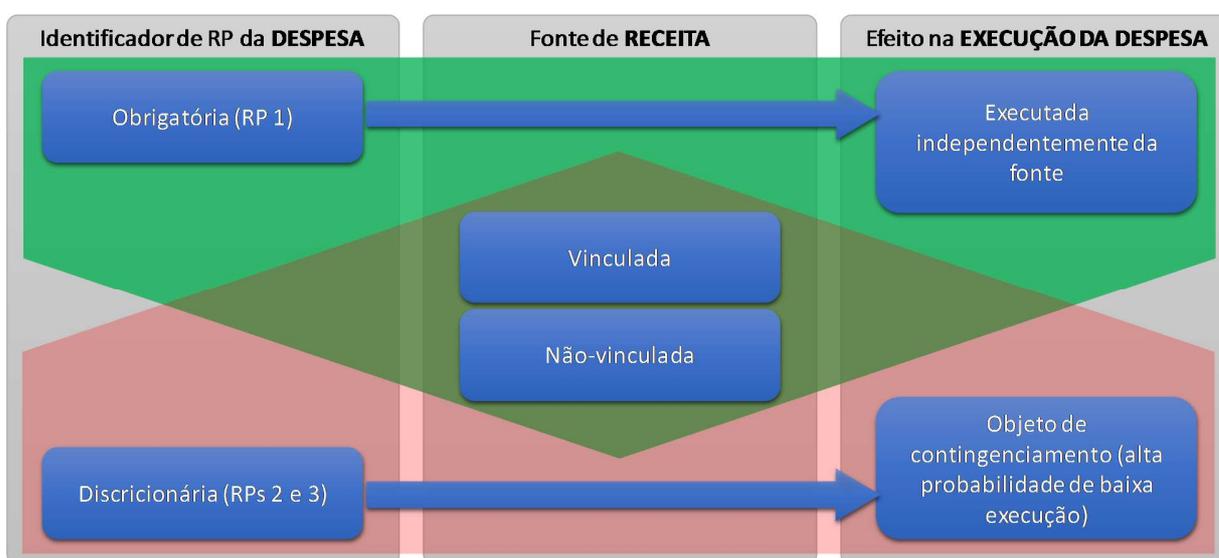
Quando uma **fonte é vinculada a uma despesa obrigatória** (o grau mais elevado de rigidez orçamentária), como, por exemplo, a fonte 02 – Transferência do Imposto Territorial Rural, que está destinada ao pagamento da transferência a outros entes (Ação 006M – Transferência do Imposto Territorial Rural), ao final do exercício, será executada na totalidade da sua arrecadação, pois é uma despesa designada no Anexo III da LDO do exercício como despesa obrigatória (RP 1). Outro exemplo é a fonte 54 – Recursos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que se destina ao pagamento das despesas com benefícios previdenciários no âmbito do RGPS. De fato, a arrecadação de tal fonte não é suficiente para pagamento dessas despesas, o que não impede, no entanto, que a despesa seja plenamente executada no exercício, afinal, trata-se de despesa obrigatória<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Em 2016, do total das despesas obrigatórias, 73% foram pagos com fontes vinculadas.

Por outro lado, se for observada a execução de uma fonte como a 78 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, destinada a financiar majoritariamente atividades ligadas à fiscalização nessa área, mas sem execução obrigatória determinadas na LDO, ou seja, despesas discricionárias, verificar-se-á que, ao final de um exercício fiscal, sua execução foi baixa em relação a sua arrecadação.

A figura a seguir sintetiza essa problemática:

**Figura 2: Despesas por Identificador de RP versus Fontes de Receita**



Fonte: elaboração própria.

Assim, com base na representação acima, para determinar quais fontes possuem a característica de apresentar uma arrecadação maior do que a despesa executada, parte-se das hipóteses de que a despesa será sempre executada, se for obrigatória; se for discricionária, poderá haver uma baixa execução.

Com base nisso, selecionaram-se todas as fontes de receita vinculadas do orçamento da União e excluíram-se as fontes 00 – Recursos Ordinários, 44 – Títulos do Tesouro Nacional e 88 – Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional, que são de livre aplicação, com seus respectivos montantes arrecadados em 2016. Concomitantemente, extraíram-se todas as despesas discricionárias (RP 2 e 3) com pagamento no mesmo exercício. A partir desse filtro, tem-se o rol de fontes que são vinculadas e destinadas ao pagamento de despesas discricionárias (Tabela 1).

**Tabela 3: Fontes de receitas vinculadas que pagam despesas discricionárias (RPs 2 e 3) em 2016**

Fonte de Receitas
153 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS
151 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas
112 Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
180 Recursos Próprios Financeiros
113 Contribuição do Salário-Educação
129 Recursos de Concessões e Permissões
186 Outras Receitas Vinculadas
174 Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Prov. de Processos J
132 Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/M
172 Outras Contribuições Econômicas
111 Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis
178 Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
134 Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos
150 Recursos Próprios Não-Financeiros
118 Contribuições sobre Concursos de Prognósticos
158 Multas Incidentes sobre a Receita de Impostos e Contribuições Adm. RFB/M
135 Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
141 Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais
149 Operações de Crédito Externas - em Bens e/ou Serviços
176 Outras Contribuições Sociais
130 Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
157 Receitas de Honorários de Advogados
139 Alienação de Bens Apreendidos
181 Recursos de Convênios
164 Títulos da Dívida Agrária
127 Custas Judiciais
163 Reforma Patrimonial - Privatizações
175 Taxas por Serviços Públicos
148 Operações de Crédito Externas - em Moeda
196 Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais
133 Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário
195 Doações de Entidades Internacionais
115 Contribuição para os Programas Especiais (PIN e PROTERRA)
108 Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Essa listagem consolida as fontes vinculadas que financiaram despesas discricionárias (RP 2 e 3) no exercício de 2016. Considerando que a publicação oficial dos saldos das Fontes de Receitas do orçamento federal é divulgada anualmente no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, por meio do Superávit Financeiro da União<sup>14</sup>, obtiveram-se as fontes listadas (com

<sup>14</sup> O superávit financeiro é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas (Lei nº 4.320/1964, art. 43,

saldo positivo) na Tabela 2<sup>15</sup>. O resultado obtido corrobora a hipótese do trabalho, de que a execução orçamentária é majoritariamente determinada pelas despesas obrigatórias, ao demonstrar que existem fontes de receitas vinculadas cujas despesas, por não serem obrigatórias, não foram executadas.

**Tabela 4: Superávit Financeiro 2016**

		R\$ milhões
Fonte de Recursos		Superávit Financeiro
80	Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	108.799
50	Recursos Não-Financeiros Diretam. Arrecadados	42.837
29	Recursos de Concessões e Permissões	16.020
74	Tx/Mul.P/Poder de Polícia e Mul.Prov.Proc.Jud	9.603
72	Outras Contribuições Econômicas	9.528
78	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	8.434
86	Outras Receitas Vinculadas	5.972
11	Contrib.Deriv.Petroleo,Comb.Com.- CIDE	5.775
12	Recursos Dest. a Manut.e Des.do Ensino	4.361
76	Outras Contribuições Sociais	3.099
30	Contribuicao P/o Des.Da Ind.Cinemat.Nacional	1.640
13	Contribuição do Salário-Educação	1.253
41	Compensações Financ.P/Explor.de Rec.Minerais	1.237
32	Juros de Mora da Receita Administ.pela SRF	1.014
35	Cota-Parte Adic. Frete Renov.Marinha Mercante	868
18	Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	795
34	Compensações Financ.p/Utiliz.de Rec.Hídricos	568
39	Alienação de Bens Apreendidos	464
75	Taxas por Serviços Públicos	328
48	Operações de Crédito Externas-Em Moeda	312
33	Recursos do Prog. De Adm. Patrim. Imobiliário	136
95	Doações de Entidades Internacionais	108
57	Receitas de Honorários de Advogados	93
66	Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada	19
<b>TOTAL</b>		<b>223.262</b>

Fonte: Tabela 4, Portaria STN nº 264, de 30 de março de 2017.

Nesse cenário, é possível perceber que existem saldos expressivos em algumas fontes vinculadas<sup>16</sup>. A União tem utilizado esses superávits de formas distintas, como mecanismos que

§ 2º). O ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários, enquanto o passivo financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária (Lei nº 4.320/1964, art. 105, §§ 1º e 3º).

<sup>15</sup> Vale ressaltar que o superávit financeiro é estoque, não se refere apenas a receitas e despesas de 2016, é o saldo acumulado de vários exercícios.

<sup>16</sup> Para maior aprofundamento sobre o tema, autores referenciados neste trabalho, Motta (2008), Dantas (2008), Pereira Filho e Marciniuk (2013), detalharam os casos das fontes da CIDE-Combustíveis e do FISTEL.

permitem uma folga na condução da política fiscal. Em um primeiro momento, a geração de superávit advinda da não utilização das receitas vinculadas à sua destinação específica torna-se benéfica, porque o governo pode, mesmo não utilizando esse recurso para pagar diretamente juros e reduzir a dívida bruta, descontar esse valor acumulado no cálculo da dívida líquida, o que é um indicador importante para o mercado financeiro. A outra forma de utilizar esses superávits é na forma de desvinculação da sua destinação original para o pagamento de dívida ou de despesas obrigatórias (a ser apresentada no próximo capítulo).

### **3. Desvinculação de Fontes, Contingenciamento e Teto dos Gastos**

No capítulo anterior foram identificadas as fontes de receita que possuem execução orçamentária abaixo da sua arrecadação em um exercício fiscal por meio da análise do Superávit Financeiro. No presente capítulo serão descritos mecanismos empregados pelo Poder Executivo Federal para equacionar as limitações impostas pela rigidez orçamentária causada pela vinculação de receitas.

#### **3.1.Desvinculação de Fontes**

Existem duas formas para se desafetar recursos destinados a uma área específica para que os mesmos possam ser aplicados em qualquer despesa. A primeira é a Desvinculação de Receitas da União, mecanismo permitido pela Constituição Federal. A segunda, possui o mesmo efeito da DRU, e tem sido autorizadas por meio de Medidas Provisórias, nem todas convertidas em lei, exceto no caso da dívida, que possui regra de caráter permanente.

##### **3.1.1. Desvinculação de Receitas da União – DRU**

Dantas (2008) apresenta um breve histórico dos mecanismos utilizados pelo governo federal para obter um pouco mais de flexibilidade na gestão fiscal em face do aumento da rigidez orçamentária. Além do aumento de receitas por meio da instituição de contribuições que não precisam ser compartilhadas com os outros federados, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência – FSE, para estabilizar a economia após o Plano Real, tornando obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições para a composição do Fundo. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo FEF – Fundo de Estabilização Fiscal, que vigorou até 1999 e, em seguida, pela Desvinculação de Recursos da União – DRU.

Na prática, a DRU permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas específicas em qualquer despesa considerada prioritária e também na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. Já foi prorrogada diversas vezes, e está em vigor até 2023 pela Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. A alíquota de desvinculação era de 20% e passou para 30% com a EC 93/2016.

Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, **30% (trinta por cento)** da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data." **(grifos nossos)**

Portanto, o mecanismo da DRU estabelece uma ineficácia para a vinculação legal de receitas, corroborando o argumento central deste estudo de que a vinculação de receitas é um expediente secundário em relação à obrigatoriedade da despesa.

### 3.1.2. Demais normativos de desvinculação de fontes de receitas

Além da DRU, o governo federal também utiliza outros instrumentos legais que possibilitam a desafetação de algumas fontes vinculadas. Nos últimos anos, em função da deterioração do cenário econômico brasileiro, tem havido frustração de várias receitas de impostos importantes<sup>17</sup> e responsáveis pelo financiamento de diversas despesas, como pode ser observado na tabela a seguir:

**Tabela 5: Realização x Projeção da Lei Orçamentária Anual (Variação %)**

Item	2014	2015	2016
Imposto de Importação	-10,9%	-18,8%	-32,5%
IPI	-13,4%	-18,4%	-24,7%
Imposto sobre a Renda	-8,6%	-4,8%	-2,7%
IOF	-15,8%	-2,1%	-11,7%
COFINS	-5,7%	-9,1%	-10,2%
PIS/PASEP	-8,0%	-9,5%	-9,5%
CSLL	-6,2%	-20,4%	3,3%
Arrecadação Líquida para o RGPS	-5,7%	-10,8%	-1,3%

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – RTN e SIOP. Elaboração própria.

Para equacionar esse problema, um dos mecanismos disponíveis é a possibilidade de desvinculação de superávits financeiros para pagamento de despesas obrigatórias. A tabela seguinte demonstra os atos editados que possibilitaram a desvinculação de fontes. Vale destacar

<sup>17</sup> Para efeitos deste trabalho, foi considerada como frustração de receita quando a arrecadação (etapa de efetivo ingresso dos recursos no caixa da União) for inferior à previsão (constante na LOA) referente ao tributo.

que a vinculação, conforme determina o parágrafo único do art. 8º da LRF, mantém-se mesmo em exercício diverso daquele do ingresso.

**Tabela 6: Relação de atos de desvinculação de Superávit Financeiro**

<b>Dispositivo legal</b>	<b>Data</b>	<b>Finalidade</b>
Lei 10.595	11.12.2002	Amortização da dívida e concessão de financiamento ao BNDES
Lei 10.762	11.11.2003	Amortização da Dívida e concessão de financiamento ao BNDES
Lei 11.485	13.06.2007	Concessão de crédito à Caixa e atendimento de despesas do Orçamento da Seguridade Social
Lei 11.688	04.06.2008	Concessão de crédito ao BNDES (sem especificar o exercício)
Lei 11.803	05.11.2008	Amortização da dívida mobiliária interna
Lei 11.943	28.05.2009	Amortização da dívida (autorização de caráter permanente)
Lei 11.948	16.06.2009	Concessão de crédito ao BNDES
Lei 12.306	06.08.2010	Cobertura de despesas primárias obrigatórias
Medida Provisória 661	02.12.2014	Cobertura de despesas primárias obrigatórias (autorização de caráter permanente) Obs.: O dispositivo foi excluído no Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória, que se transformou na Lei nº 13.126, de 21 de maio de 2015.
Medida Provisória 704	23.12.2015	Cobertura de despesas primárias obrigatórias Obs.: A Medida Provisória perdeu a vigência por decurso do prazo.

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo do tempo, os valores de superávit financeiro foram utilizados tanto em créditos adicionais, quanto para compensar a arrecadação em valores inferiores aos constantes na lei orçamentária (frustração de receitas). Como citado anteriormente, a longa crise econômica que resultou em sucessivas revisões da arrecadação federal para baixo, piorou a situação. A desvinculação de superávits financeiros de exercícios anteriores, apesar de ter sido utilizada desde 2002, é um tema que ainda não está pacificado, tendo sido objeto de questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União – TCU em diversas oportunidades.

Os Acórdãos a seguir relatados referem-se ao uso de recursos da Fonte 78 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL, no entanto, suas interpretações podem ser estendidas para qualquer fonte vinculada que não esteja com uma execução adequada à sua finalidade. No Acórdão nº 3.634/2013, o TCU se posicionou no sentido de que a transferência

dos recursos ao Tesouro Nacional deveria ocorrer apenas em cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, e não como forma de aplicação desvinculada das receitas. Depois de pedido de reexame por parte da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, o Tribunal mudou o entendimento, por meio do Acórdão nº 2.320/2015, afirmando que seria legalmente possível a aplicação desvinculada das receitas do FISTEL pelo Tesouro, desde que fossem observados os procedimentos de gestão orçamentária relativos ao Fundo.

No exercício de 2016, esse mecanismo não foi repetido, pois a utilização do superávit financeiro de determinadas fontes foi questionada pelo Tribunal de Contas da União quando da apreciação das contas da Presidente da República de 2015. Dessa forma, optou-se por não repetir o mesmo mecanismo até que não haja mais questionamentos acerca da legalidade do procedimento<sup>18</sup>.

### **Figura 3: Irregularidades na Desvinculação de Superávits Financeiros – Resumo**

<b>IRREGULARIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação, em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);</li> <li>• Utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.</li> </ul>

Fonte: Relatório de Contas do Governo da República – Exercício de 2015 - Tribunal de Contas da União.

Em 2017, o Acórdão nº 749/2017 manteve o entendimento da Corte, que seria legalmente possível a aplicação desvinculada de receitas pelo Tesouro, desde que fossem observados os procedimentos de gestão orçamentária específicos. Contudo, merece destaque o trecho abaixo:

“127. No entanto, é importante salientar que a legalidade da desvinculação de superávit financeiro de fundos por meio de medida provisória está sendo examinada em trabalho específico desta Corte (TC 008.584/2016-8), ainda pendente de julgamento.” (p.21)

<sup>18</sup> Para maior aprofundamento sobre o tema, consultar o item 7.7 Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação do Relatório de Contas do Governo da República – Exercício de 2015 do Tribunal de Contas da União, disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 30/06/2017.

Assim, como mencionado anteriormente, esse mecanismo não foi utilizado pela União no último exercício, tendo em vista a controvérsia existente acerca do procedimento.

### 3.2. Contingenciamento

No capítulo 2, foram discutidas as despesas obrigatórias e discricionárias e também foi apresentado como as despesas discricionárias estão sujeitas ao contingenciamento, conforme disposto na LRF:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º **Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira,** segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações **constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.** (grifos nossos)

O contingenciamento consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. No ordenamento jurídico brasileiro, a lei orçamentária tem caráter meramente autorizativo, portanto, o expediente do contingenciamento das despesas discricionárias é legítimo e utilizado para atendimento da LRF. Seu objetivo é adequar a execução orçamentária da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro Nacional.

Desde o advento da LRF, o Poder Executivo anuncia um elevado contingenciamento no início do exercício e no decorrer do ano, nas avaliações bimestrais<sup>19</sup>, amplia os limites de empenho e movimentação financeira. No entanto, nos últimos anos, em virtude do cenário econômico deteriorado, pôde-se observar uma execução de despesas discricionárias abaixo do previsto na LOA<sup>20</sup>, conforme exposto na tabela a seguir:

**Tabela 7: Realização despesas obrigatórias e discricionárias em relação à LOA**

Item	R\$ milhões											
	2013			2014			2015			2016		
	LOA (a)	Realizado (b)	(b)/(a) %	LOA (a)	Realizado (b)	(b)/(a) %	LOA (a)	Realizado (b)	(b)/(a) %	LOA (a)	Realizado (b)	(b)/(a) %
Obrigatórias	693.397	699.380	0,9%	768.566	781.083	1,6%	855.780	917.218	7,2%	938.825	971.677	3,5%
Discricionárias	271.999	220.715	-18,9%	283.092	259.140	-8,5%	312.340	241.500	-22,7%	256.784	270.696	5,4%

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – RTN e SIOP. Elaboração própria.

Pela análise dos grandes números, percebe-se que a despesa discricionária tem apresentado uma execução baixa, atingindo um valor realizado 22,7% menor do que o previsto na LOA do exercício de 2015. Além disso, apresenta uma queda em termos nominais em relação ao exercício anterior, quando também se observa o ano de 2015. Já as despesas obrigatórias seguem na direção oposta, apresentando, em todos os anos, realização superior ao fixado na LOA.

Diante do cenário de elevados contingenciamentos na despesa discricionária, observa-se novamente que, em um quadro fiscal deficitário, as despesas que não possuem obrigatoriedade legal ou constitucional, mesmo que sejam financiadas por receitas especificamente destinadas a elas, não serão executadas.

### 3.3. Novo Regime Fiscal – EC 95/2016

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95/2016, já mencionada no item 2.3., estabeleceu o Novo Regime Fiscal – NRF, também conhecido como teto dos gastos, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o qual vigorará por vinte exercícios financeiros. O regime em questão fixa limites individualizados para o Poder Executivo, para os órgãos dos Demais Poderes, Ministério Público da União – MPU e Defensoria

<sup>19</sup> A operacionalização do art. 9º da LRF é feita de acordo com o estabelecido na LDO de cada exercício, por meio dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

<sup>20</sup> O Exercício de 2016 apresentou uma execução maior ao previsto na LOA, sendo uma exceção a essa afirmação, devido principalmente a 3 fatores: revisão da meta de resultado primário de - R\$ 30,5 bilhões para -R\$ 170,5 bilhões, redução do estoque de Restos a Pagar e também da entrada de recursos devido ao Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT, também conhecido como “Repatriação”.

Pública da União – DPU, para as despesas primárias dos órgãos integrantes daqueles orçamentos e estabelece, nos termos do § 1º do art. 107, o método para sua apuração:

“ Art. 107 (...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.”

A instituição de um limite para os gastos vem como um complemento às disposições trazidas pela LRF, uma vez que as regras fiscais<sup>21</sup> trazidas por ela não se mostraram suficientes para redução do endividamento público. Ainda que essa lei tenha trazido regras para criação ou ampliação de despesas<sup>22</sup>, os períodos de expansão econômica com elevada arrecadação (como os vividos no Brasil na década de 2000) não contiveram o avanço da despesa, uma vez que o acompanhamento fiscal era apurado sobre o resultado primário.

De acordo com a Exposição de Motivos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 83/2016 – EMI 83/2016, que encaminhou a proposta de Emenda à Constituição e que culminou na promulgação da EC 95/2016, a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Diante de tal cenário, é necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública.

Nos últimos anos, muitas despesas foram criadas com impactos presentes e futuros. Além dessa criação de despesas, há também o problema do elevado crescimento de despesas já existentes, tais como aquelas com Previdência e benefícios da LOAS, despesas essas que crescem

<sup>21</sup> Estabelecimento de meta de resultado primário, regras para criação de despesa obrigatória de caráter continuado.

<sup>22</sup> Artigos 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, disponíveis no Anexo I deste trabalho.

basicamente por dois fatores: o envelhecimento da população brasileira e a política de valorização do salário mínimo, que é o fator de correção desses benefícios. A partir desse exemplo, pode-se observar que os gastos com benefícios da Previdência, em 2002, correspondiam a 6,41% do PIB passando em 2017, para 8,24%. O mesmo movimento aconteceu com LOAS, que, no mesmo período, passou de 0,39% para 0,75% do PIB. Ainda podem ser citados outros fatores como os reajustes aos servidores públicos, a ampliação dos subsídios e subvenções econômicas e as desonerações de impostos a diversos setores da economia.

Em resumo, mesmo com os dispositivos contidos na LRF para limitar o avanço das despesas obrigatórias, essas não foram controladas e o orçamento brasileiro foi se tornando um instrumento cada vez mais rígido. Em um cenário de retração econômica, como o atual, o governo não dispõe de alternativas para reorganizar as finanças públicas, pois suas obrigações superam a sua arrecadação. Essa característica da despesa dentro do orçamento brasileiro também foi destacada na EMI 83/2016:

O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. A face mais visível desse processo são as grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego, assim como crises fiscais recorrentes. (EMI 83/2016, p. 2)

O Novo Regime Fiscal é caracterizado como anticíclico: ao estabelecer uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita que varia com o ciclo econômico, o que resultará em maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits/déficits em momentos de recessão. Em um primeiro momento, dado cenário fiscal deteriorado e o risco de aumento da dívida pública, a fixação de uma meta de resultado primário continuará sendo observada, de modo a permitir um instrumento de estabilidade fiscal de curto prazo aliado a um de longo prazo, o teto dos gastos.

Nesse contexto, o novo Regime Fiscal trará limites anuais para a despesa corrigida, como já citado, apenas pelo índice de inflação IPCA. Como o regime é novo, ainda não se sabe como os atores irão se comportar num cenário de retomada do crescimento econômico sem a possibilidade

de expandir gastos, ou ainda, caso o limite seja atingido, se os necessários cortes para o cumprimento do teto constitucional serão realizados.

A preocupação com os rumos dos gastos públicos em um cenário de retomada do crescimento econômico também foi mencionada na EMI 83/2016 quando é destacado que “a maior relevância do limite de crescimento real zero da despesa não financeira será justamente no momento em que sairmos da atual recessão. Quando a receita voltar a crescer, e com ela as pressões para gastar mais, contaremos com uma trava para o gasto público que nos permitirá evitar o desequilíbrio fiscal crônico”.

Outro fator que precisa ser analisado na vigência do Novo Regime Fiscal é o crescimento da despesa. De acordo com a norma vigente, a despesa será anualmente corrigida pela inflação (IPCA). Ocorre, no entanto, que existem despesas obrigatórias que crescem além da inflação como o caso das despesas previdenciárias, conforme já mencionado anteriormente. Apenas essa despesa corresponde a 42% da despesa primária na LOA 2017 e possui uma média de crescimento real de 3,5%<sup>23</sup>, o que nos leva a concluir que tal despesa, em alguns anos, juntamente com as outras obrigatórias, ocuparão toda a margem de crescimento de despesas discricionárias no orçamento da União.

No cenário descrito acima, com um teto de gastos absorvido pelo aumento de despesas obrigatórias acima da inflação, pode-se inferir que o espaço para realização de despesas discricionárias será cada vez menor. Assim, mesmo que ocorra aumento de receitas vinculadas a uma área específica, seu respectivo gasto não poderá ser efetivado. Desse modo, mostra-se essencial a criação de uma agenda no âmbito do legislativo federal para que sejam iniciadas discussões sobre as vinculações de receitas, reavaliando sua necessidade e efetividade.

---

<sup>23</sup> Crescimento vegetativo constante no Anexo IV.6 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS do PLDO 2018.

## Conclusão

Este trabalho abordou a vinculação de receitas públicas sob os vieses de duas correntes teóricas principais: Teorias das Finanças Públicas Tradicional e *Public Choice*. Para a primeira, o governo tem um papel normativo para corrigir as falhas alocativas e distributivas do mercado, agindo como uma instituição que melhora os resultados do mercado, atingindo uma alocação eficiente de recursos. Assim, sob essa perspectiva, os tributos vinculados não são recomendados, pois os gastos públicos deveriam ser determinados por decisões de política e não pelo montante arrecadado. Diversos argumentos contrários à prática de se vincular tributos foram apresentados: distorções nas escolhas públicas, comprometimento do papel do orçamento como instrumento da política fiscal, produção de efeitos restritivos à formação de poupança pública, geração de esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo e efeitos adversos das vinculações sobre a geração de incentivos econômicos orientados à obtenção de resultados, indesejável caráter procíclico, entre outros.

Sob o enfoque da escola *Public Choice*, ao contrário da Teoria Tradicional, as decisões públicas não podem ser entendidas como resultado da atuação de um gestor público capaz de atingir uma alocação eficiente de recursos, pois essa atuação é carregada de preferências e de tomadas de decisão em nível individual. Dessa forma, a vinculação poderia prover melhores meios de se garantir escolhas racionais individuais. Ainda como pontos favoráveis à vinculação de receitas, elencam-se que essa prática permitiria que o orçamento refletisse os interesses da sociedade de forma mais direta, a regularidade dos fluxos de recursos, a descentralização do processo decisório e a eficiência econômica do gasto público.

Em resumo, a principal distinção entre a Teoria Tradicional e a da Escolha Pública se deve ao *locus* da decisão pública. Na primeira, a alocação de bens e serviços públicos seria determinada por uma única entidade, o Estado, cujo objetivo seria maximizar o bem-estar social, logo a decisão da alocação de recursos deveria estar na mão do gestor. Na segunda, a alocação seria resultado de preferências individuais, coletivizadas por meio do Estado, de forma semelhante à determinação da oferta e demanda de bens e serviços em mercados privados, e, por meio da vinculação de receitas, seria possível aos cidadãos a escolha dessas cestas de bens.

Da literatura consultada, não foi possível se depreender um consenso sobre o tema de vinculação de receitas. Aplicando os argumentos ao caso brasileiro, observou-se que a rigidez orçamentária é consequência de um processo de partilha de poder e atualmente apresenta-se em nível bastante elevado, dificultando o processo orçamentário e a gestão da política fiscal do país. Assim, conforme apresentado ao longo do trabalho, o orçamento brasileiro é caracterizado por um elevado grau de rigidez tanto sob a ótica da obrigatoriedade das despesas quanto da vinculação das receitas.

Do lado das receitas, a vinculação atinge 73% das fontes de recursos da União; as despesas de execução obrigatória, por sua vez, correspondem a 89% do orçamento em 2017 (LOA). Nesse contexto, buscou-se evidenciar as características das receitas e despesas orçamentárias, as restrições e os mecanismos utilizados pelo Poder Executivo Federal na execução orçamentária.

Para melhor entendimento da execução orçamentária no âmbito da União, foram apresentados conceitos e características necessários para se analisar a rigidez orçamentária. Dentre diversas classificações para a receita orçamentária, escolheu-se a classificação por fonte de recursos, pois ela funciona como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, permitindo, na receita, que se conheça o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas e, na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Dentro da classificação por fontes existe a divisão entre receitas vinculadas e não-vinculadas a uma área específica. Um dos produtos desse trabalho foi a compilação da legislação das receitas vinculadas a partir do Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, o quadro-resumo se encontra no Apêndice A deste trabalho.

Para as despesas, as LDOs de cada exercício consolidam o rol das despesas obrigatórias no âmbito da União. Tais despesas assumem a característica de obrigatoriedade em virtude de lei ou determinação constitucional. As demais despesas, classificadas como discricionárias, são aquelas sobre as quais o gestor possui flexibilidade tanto na determinação do seu montante, quanto no momento da sua execução. Destacou-se que, além da classificação entre obrigatória e discricionária, existem mandamentos constitucionais para gastos mínimos na área de saúde e educação. Dessa forma, para dar cumprimento a esses mandamentos constitucionais, dentro da própria despesa conhecida como discricionária, pode haver obrigatoriedade de execução.

Os pontos apresentados auxiliaram a compreensão do elevado nível de rigidez do orçamento da União. Evidência disso é que, em alguns exercícios, como o de 2015, foi necessária a alteração na meta de resultado primário ao final do exercício para que todos os mandamentos legais e constitucionais fossem atendidos.

Nessa mesma esteira, dois fatores que mereceram destaque na execução orçamentária e estiveram ligados à hipótese deste trabalho foram a interação entre a vinculação de receitas e o tipo de despesas a qual ela está relacionada. Observou-se que, se uma receita for vinculada a uma despesa obrigatória, ela será executada por causa da natureza daquela despesa, da mesma forma que fontes livres são destinadas ao pagamento de despesas obrigatórias. Por outro lado, se a receita for vinculada a uma despesa discricionária, existirá um potencial de ela possuir baixa execução ou de não ser realizada.

Para demonstrar a afirmação de que as despesas discricionárias financiadas por fontes vinculadas possuem uma execução abaixo da sua arrecadação, utilizou-se como filtro todas as fontes vinculadas que financiam despesas discricionárias (RPs 2 e 3), verificando-se seus saldos na publicação do Superávit Financeiro da União. Detectou-se saldo superavitário expressivo na maioria das fontes vinculadas, cuja utilização pode ocorrer basicamente como abatimento no valor da dívida líquida ou na forma de desvinculação da sua destinação original para o pagamento de dívida ou de despesas obrigatórias.

No último capítulo, foram apresentados aspectos da gestão da política fiscal e como o governo utiliza mecanismos para equacionar as limitações impostas pela rigidez orçamentária. As práticas descritas foram: a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a desvinculação de superávits financeiros, para as receitas, e os contingenciamentos de despesas discricionárias. Por fim, fez-se uma análise da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e dos seus possíveis impactos para a vinculação de receitas.

Afirmou-se que a DRU possibilita ao governo aplicar recursos destinados a áreas específicas em qualquer despesa considerada prioritária, formar superávit primário e remanejar recursos para o pagamento de juros da dívida pública. O mecanismo da DRU estabelece uma ineficácia para a vinculação legal de receitas, corroborando para a confirmação do argumento central deste estudo: de que esse expediente é secundário em relação à obrigatoriedade da despesa.

Além da DRU, outro mecanismo com efeito idêntico já foi amplamente utilizado: a desvinculação de superávits financeiros. Esse instrumento foi usado tanto em créditos adicionais quanto para compensar a frustração de receitas em algumas fontes. Essa prática sofreu questionamento nos últimos exercícios em algumas ocasiões – Acórdãos do Tribunal de Contas da União nºs 3.634/2013, 2.320/2015 e 749/2017 – por fazer uso da receita em finalidade diferente da vinculação. Por esse motivo, não foi utilizado no exercício de 2016.

O Poder Executivo ainda utiliza o contingenciamento das despesas discricionárias como forma de garantir o cumprimento da meta de resultado primário no exercício. Como já mencionado, as despesas discricionárias podem ainda conter elementos de obrigatoriedade, uma vez que sob essa classificação existem despesas que precisam ser realizadas para dar cumprimento aos mínimos constitucionais de educação e saúde. Assim, a parte discricionária é a única margem de manobra em meio à rigidez orçamentária que atinge quase 90% do orçamento nos últimos anos. Em meio a um cenário fiscal deficitário, seu montante de execução tem diminuído em relação ao fixado na LOA, e também em termos nominais em relação aos anos anteriores.

Nesse ponto, remeteu-se ao problema deste trabalho: vincular uma receita a uma área específica garante que ela seja executada? A partir da análise dos elementos da gestão fiscal brasileira, observou-se que quando uma vinculação é destinada a uma despesa discricionária, ela não ocorre no mesmo montante da sua arrecadação, como é o caso do FISTEL e da CIDE, estudado com detalhamento por autores referenciados neste estudo. No entanto, se uma receita for vinculada a uma despesa obrigatória, ela será sempre executada, mesmo quando existir frustração, pois tal despesa será financiada por uma fonte livre e até mesmo, por meio da DRU ou desvinculação de superávits (até 2015), por fontes vinculadas a outras áreas.

Por fim, em um contexto de cenário fiscal deteriorado e elevada rigidez orçamentária, foi promulgada, em dezembro de 2016, a Emenda Constitucional nº 95, cujo objetivo foi o de estabelecer um limite para os gastos públicos, visando reverter o quadro de desequilíbrio fiscal que o Governo Federal tem apresentado nos últimos anos. A instituição desse teto para os gastos vem como um complemento ao disposto na LRF, pois essa lei não se mostrou suficiente para conter o avanço da despesa. Em um cenário de expansão econômica com incrementos na arrecadação, como o do início dos anos 2000, a despesa foi expandida, e atualmente em um

cenário de retração, a despesa precisa ser controlada, o que evidencia o caráter procíclico da despesa pública brasileira.

O Novo Regime Fiscal traz limites anuais para a despesa com correção apenas por um índice de inflação IPCA. Como o regime é novo, ainda não se sabe como os atores irão se comportar em um cenário de retomada do crescimento econômico sem a possibilidade de expandir gastos, ou ainda, caso o limite seja atingido, se os necessários cortes para o cumprimento do teto constitucional serão realizados. Outro fator preocupante é o peso de algumas despesas obrigatórias no orçamento anual, despesas como benefícios da Previdência, LOAS, Abono e Seguro-desemprego, que possuem uma taxa de crescimento nominal maior que a inflação, e com o decorrer dos anos passarão a ocupar todo o espaço das despesas discricionárias.

No cenário antes da publicação da EC 95/2016, a execução das receitas vinculadas que financiam despesas discricionárias já era abaixo da sua arrecadação; agora, com a vigência do NRF, a discussão a respeito da vinculação de receitas assume outra perspectiva: mesmo com o aumento da arrecadação de uma receita destinada a uma determinada área, essa não poderá ser executada, tendo em vista o limite de gastos estabelecido. Dessa forma, mostra-se essencial que sejam iniciadas discussões no âmbito do legislativo federal para que as vinculações estabelecidas sejam reavaliadas.

Encerrando este estudo, destaca-se que o escopo ficou limitado a caracterizar a situação da dinâmica atual do orçamento federal brasileiro. Portanto, não se sugere que as vinculações de receitas sejam extintas e/ou que as despesas se tornem obrigatórias para serem executadas, uma vez que resultaria em um orçamento ainda mais rígido e, provavelmente inexecutável na vigência de um teto para os gastos.

## Referências Bibliográficas

ANESI, V. *Earmarked Taxation and Political Competition*. Journal of Public Economics 90(4-5): pp 679-701, 2006

ALIER, M. *Measuring Budget Rigidities in Latin America*. International Monetary Fund, 2006.

BIRD, R. M. and JUN, J. *Earmarking in Practice and Korean Practice*. International Tax and Investment Center – Special Report – October, 2005.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Glossário do Orçamento Federal. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario\\_view?letra=A](http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=A)>. Acesso em: 25 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. *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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar, 1964.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai, 2002.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jan, 2015, Edição Extra.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015*. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 dez, 2015, Edição Extra.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento – MTO*. Versão 2017. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório de Avaliação do Quinto Bimestre de 2015 – novembro de 2015*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/relatorio-5o-bimestre.pdf>>. Acesso em: 25 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Brasília, fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROfev2017.pdf/10eefa1d-08f9-4b32-b316-519ff13243c3>>. Acesso em: 26 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Contas do Governo da República – Exercício de 2015*, disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>>. Acesso em: 30/06/2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.634/2013*. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 10/12/2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2013. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1299401/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1299401/DTRELEVANCIA%20desc/false/1)>. Acesso em: 21 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.320/2015*. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rego. Sessão de 16/9/2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 set. 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31353232333739&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 21 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 749/2017*. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 12/4/2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 abr. 2017. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15B4A7944015B6411539954CA&inline=1>>. Acesso em: 21 de julho de 2017.

BUCHANAN, J. M. *The economics of earmarked taxes*. The Journal of Political Economy, v. 71, n.5, Oct, 1963.

CÂMARA, M. P. S. *Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988*. Monografia Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, 2008.

DANTAS, K. E. G.. *A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988 – Rigidez ou Flexibilidade? O caso da CIDE-Combustíveis*. Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público. Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

MOTTA, J. R. S. T. da. *A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PEREIRA FILHO, O. A.; MARCINIUK, F. L.. *Vinculação Tributária e Provisão de Bens Públicos no Setor de Telecomunicações*. Trabalho não-publicado. Universidade de Brasília: Brasília, 2013.

RAJKUMAR, A. S. *Brazil: Land of Carnival, Soccer and Earmarking*. Background paper prepared for the World Bank Public Expenditure Review in Brazil. The World Bank. Washington, 2004.

SILVA, M. S. *Vinculação de Receitas Não-Financeiras da União*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, out. 2003.

**Anexo I – Artigos 15 a 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

### Apêndice A – Fontes de Recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Fonte	Vinculação	Amparo Legal
00 - Recursos Ordinários	Sem vinculação.	Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária, de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica.
01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	Transferência a outros Entes.	Constituição Federal, art.159, inciso II.
02 - Transferência do Imposto Territorial Rural	Transferência a outros Entes.	Constituição Federal, art.158, inciso II.
06 - Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal	Vinculada ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.	Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002.
08 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	Vinculada a área: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.	Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.
11 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis	Os recursos arrecadados com a CIDE - Combustíveis são destinados, na forma da lei orçamentária: ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.	Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.
12 - Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Manutenção e desenvolvimento do ensino.	Constituição Federal, art. 212.

Fonte	Vinculação	Amparo Legal
13 - Contribuição do Salário-Educação	A quota federal, correspondente a 1/3 do montante de recursos: destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino básico, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras; a quota estadual, correspondente a 2/3 do montante de recursos: creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino básico.	Constituição Federal, art. 212, §5º.
15 - Contribuição para os Programas Especiais (Pin e Proterra)	Para aplicação em projetos relevantes para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.	Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.
16 - Recursos de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos	Os recursos são vinculados ao financiamento de estudos, programas, projetos e obras, incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e ao pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.	Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.
17 - Recursos Oriundos das Contribuições Voluntárias para o Montepio Civil	Pagamento de despesas processuais incorridas pela União.	Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
18 - Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	Diversos, dependendo da loteria Vincula-se, entre outros, ao Fundo Penitenciário Nacional; ao Fundo Nacional da Cultura; ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior; ao Ministério do Esporte, às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal, e à Seguridade Social.	Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Leis nºs 8.212/1990, 8.313/1991, 8.436/1992, 9.615/1998 e 10.260/2001.
19 - Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro	30% para o Estado, Distrito Federal ou Território, conforme a origem, e 70% para o Município de origem.	Constituição Federal, art. 153, § 5º.

<b>Fonte</b>	<b>Vinculação</b>	<b>Amparo Legal</b>
20 - Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais	Fundo Nacional de Cultura, obedecida na aplicação a origem geográfica dos recursos.	Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.
23 - Contribuição para o Custeio das Pensões Militares	Pagamento das pensões para os dependentes dos militares, equivalente ao valor da remuneração ou dos proventos do militar.	Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002.
27 - Custas Judiciais	Ações Judiciais.	Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996.
29 - Recursos de Concessões e Permissões	Os recursos são vinculados aos setores de transporte terrestre, marítimo, rodoviário e aeroportuário.	Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.
30 - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	Fundo Nacional de Cultura.	Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006.
31 - Selos de Controle e Lojas Francas	Receitas vinculadas ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAP.	Leis nºs 4.502/1964 e 9.532/1997.
32 - Juros de Mora da Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF	Receitas vinculadas ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAP.	Leis nºs 9.430/1996 e 9.069/1995.
33 - Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário	Programa de Administração Patrimonial Imobiliário da União.	Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.
34 - Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	Itaipu: 10% para os órgãos da administração direta da União e 90% para os Estados e Municípios. Demais empresas: 40% aos Estados; 40% aos Municípios; 13,77% ao Ministério do Meio Ambiente; 2,67% ao Ministério de Minas e Energia; e 3,56% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT,	Leis nºs 7.990/1989, 8.001/1990, 9.433/1997, 9.648/1998 e 9.984/2000.

Fonte	Vinculação	Amparo Legal
35 - Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	Descontados os 20% referentes à Desvinculação de Receitas da União – DRU, os recursos que transitam pelo Orçamento da União, ficam distribuídos da seguinte forma: 76,08% ao Fundo da Marinha Mercante – FMM e Ministério dos Transportes; 2,40% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT; 1,20% ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo - FDEPM e 0,32 % ao Fundo Naval.	Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.
39 - Alienação de Bens Apreendidos	60% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF; e 40% Fundo Nacional de Assistência Social – (art. 27, inciso VII, da Lei nº 8.212, de 1991).	Lei nº 8212, de 24 de julho de 1991.
40 - Contribuições para os Programas PIS/PASEP	60% serão destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, para o custeio do Programa de Seguro Desemprego e concessão de abonos salariais. 40% serão repassados ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.	Leis Complementares nºs 7 e 8, de 1970.
41 - Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais	Dos recursos da compensação financeira 23% são destinados aos Estados; 65% aos Municípios; 2% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, para o desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral; e 10% ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que destinará 2% dessa cota-parte à proteção mineral em regiões mineradas, por intermédio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.	Leis nºs 7.990/1989, 8.001/1990 e 9.993/2000.

<b>Fonte</b>	<b>Vinculação</b>	<b>Amparo Legal</b>
42 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	Vinculação Pendente de decisão do Supremo Tribunal Federal.	Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.
43 e 44 - Títulos do Tesouro Nacional	Sem vinculação.	Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001.
48 e 49 - Operações de crédito	Vinculado às atividades previstas no contrato da operação.	-
50 - Recursos Próprios Não Financeiros	Vinculada às respectivas Unidades.	-
51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas	Vinculada à seguridade social.	Constituição Federal, art. 195, inciso I e Lei nº 8.212/1990.
52 - Resultado do Banco Central	Os valores serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser amortizada, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil.	Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008.
53 - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS	Vinculada à seguridade social.	Constituição Federal, art. 195, inciso I e Lei nº 8.212/1990.
54 - Recursos do Regime Geral de Previdência Social	Vinculado ao RGPS.	Constituição Federal, art. 195, inciso I e Lei nº 8.212/1990.
56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	Recolhida integralmente ao Tesouro Nacional, com a finalidade de custear o Plano de Seguridade Social do Servidor, mantido pela União.	Constituição Federal, art. 40.
57 - Receitas de Honorários de Advogados	Vinculado ao custeio de despesas de representação judicial.	Leis nºs 7.711/1998, 10.480/2002 e 13.105/2015. Leis Complementares nºs 73/1993 e 80/1994.
58 - Multas Incidentes sobre a Receita de Impostos e Contribuições Administrados pela RFB/MF	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, excluídas as transferências constitucionais e legais.	Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; Lei nº 8.383, de 30, de dezembro de 1991; Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995; e Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.
59 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	Exclusivamente, ao pagamento de amortizações, juros e encargos da dívida assumida pela União.	-

Fonte	Vinculação	Amparo Legal
60 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito	Financiamento de programas de custeio e investimento agropecuário e de investimento agroindustrial; à aquisição e ao financiamento da comercialização de produtos agrícolas; ao financiamento para a formação de estoques reguladores de produtos agropecuários e ao financiamento de exportações.	-
62 - Reforma Patrimonial - Alienação de Bens	Amortização da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.	Leis n <sup>os</sup> 8.025/1990 e 9.636/1998.
64 - Títulos da Dívida Agrária	Cumprimento das indenizações de imóveis rurais para fins de reforma agrária e colonização, dentro das ações previstas no Plano Nacional de Reforma Agrária.	Constituição Federal, art. 184 Lei n <sup>o</sup> 4.504, de 30 de novembro de 1964.
69 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público	Custeio do Plano de Seguridade Social do Servidor.	Constituição Federal, art. 40.
71 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	Pagar amortização da dívida mobiliária federal.	Lei n <sup>o</sup> 4.595, de 13 de dezembro de 1964, art. 18, § 1 <sup>o</sup> . Lei n <sup>o</sup> 8.727, de 5 de novembro de 1993; Medida Provisória n <sup>o</sup> 2.192, de 24 de agosto de 2001; Medida Provisória n <sup>o</sup> 2.181, de 24 de agosto de 2001.
72 - Outras Contribuições Econômicas	Constituída por contribuições econômicas diversas, instituídas com o objetivo de atuar como instrumento de intervenção estatal em atividade econômica específica, vinculada ao órgão do Poder Público competente para esse fim, nos termos da lei.	-
73 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	Exclusivamente ao pagamento da dívida pública.	-
74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	Vinculada às respectivas Unidades.	Legislação específica dos órgãos competentes.

<b>Fonte</b>	<b>Vinculação</b>	<b>Amparo Legal</b>
75 - Taxas por Serviços Públicos	Vinculada às respectivas Unidades.	Legislação específica dos órgãos competentes.
78 - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	Recursos vinculados ao FISTEL.	Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966.
79 - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Não há mais arrecadação nesta fonte devido ao fim da CPMF.	Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001.
80 - Recursos Próprios Financeiros	Vinculada às respectivas Unidades.	-
81 - Recursos de Convênios	Vinculada às respectivas Unidades.	-
83 - Pagamento pelo Uso de Recursos Hídricos	40% aos Estados; 40% aos Municípios; 13,77% ao Ministério do Meio Ambiente; 2,67% ao Ministério de Minas e Energia; e 3,56% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e reestabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991.	Leis nºs 7.990/1989, 8.001/1990, 9.433/1997, 9.648/1998, 9.984/2000.
84 - Contribuições sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa	Para fazer face às despesas com a reposição da correção monetária dos saldos nas contas do FGTS.	Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001. Leis nºs 8.036/1990 e 8.844/1994.
86 - Outras Receitas Vinculadas	Vinculadas a aplicação específica, cujas características não permitem associação a outras fontes de recursos existentes.	-
87 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	Pagamento da dívida pública, quando proveniente da alienação de ações depositadas no Fundo de Amortização da Dívida – FAD e da liberação de garantias prestadas pela União.	-
88 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	Preferencialmente despesas com a dívida mobiliária, interna e externa, e com a aquisição de garantias da dívida mobiliária externa.	Leis nºs 9.027/1995 e 11.803/2008.
94 - Doações para o Combate à Fome	Vinculadas ao Fome Zero.	Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003.
95 - Doações de Entidades Internacionais	Vinculados a órgãos, fundos ou entidades da Administração Federal.	-

<b>Fonte</b>	<b>Vinculação</b>	<b>Amparo Legal</b>
96 - Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais	Vinculados a órgãos, fundos ou entidades da Administração Federal.	-
97 - Dividendos da União	Amortização da dívida pública federal, quando a receita for da União, ou recurso próprio da administração indireta, por exemplo, o Fundo Garantidor das Exportações – FGE.	Leis n <sup>os</sup> 6.404/1976 e 9.530/1997.

Fonte: Elaboração própria a partir do Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União de 2017. Quadro atualizado em 15/6/2017.