


Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO, AINDA NECESSÁRIA?

Fernando Álvares Correia Dias

Textos para Discussão

103

Outubro/2011

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

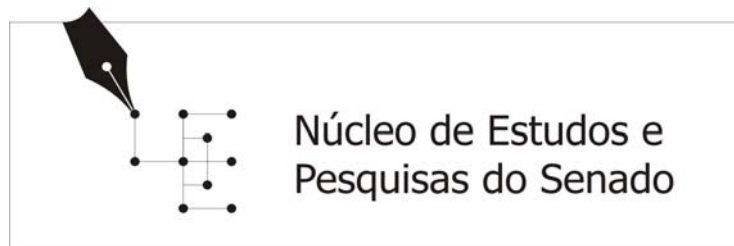
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

nepsf@senado.gov.br

URL: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

ISSN 1983-0645

DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO, AINDA NECESSÁRIA?

*Fernando Álvares Correia Dias*¹

RESUMO:

Este trabalho constitui-se em revisão e atualização de trabalho realizado em 2007, quando da última prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela Emenda Constitucional nº 56, de 2007. Como o prazo previsto nessa emenda vai até 31 de dezembro de 2011, o Poder Executivo recentemente encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2 de agosto de 2011, prorrogando mais uma vez a DRU, desta vez até 31 de dezembro de 2015.

O trabalho tem por objeto a DRU e suas implicações para os gastos sociais e para o ajuste fiscal do governo federal. Esse mecanismo foi adotado em 1994, quando da implementação do Plano Real, e tem sido prorrogado recorrentemente desde então. Busca-se responder às seguintes perguntas: a DRU é realmente necessária para a consecução das metas de superávit primário? A DRU retira recursos do orçamento da seguridade social? Com o fim da desvinculação dos recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino e na área de saúde, a DRU teria se tornado desnecessária? Ela desvia recursos do patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador? Por que razão o sistema orçamentário brasileiro precisa conviver com esse artifício? A análise é realizada a partir de dados extraídos da execução orçamentária de 2010, constantes do Balanço Geral da União e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). A partir dessa análise, podemos mostrar aspectos da estrutura fiscal-orçamentária que permitem responder a essas e outras questões.

¹ Economista e Consultor Legislativo do Senado Federal.

SUMÁRIO

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Introdução | 5 |
| 2 | Desvinculação de Receitas da União (DRU)..... | 6 |
| 3 | Implicações Orçamentárias e Fiscais da DRU..... | 9 |
| | 3.1 Aumento dos Recursos de Livre Alocação..... | 9 |
| | 3.2 DRU e Superávit Primário..... | 11 |
| 4 | DRU e Gastos Sociais..... | 14 |
| | 4.1 Orçamento da Seguridade Social..... | 15 |
| | 4.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)..... | 17 |
| | 4.3 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)..... | 19 |
| 5 | Prorrogação da DRU ou Reforma Fiscal | 20 |
| 6 | Conclusões | 21 |
| | Referências Bibliográficas..... | 25 |

DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO, AINDA NECESSÁRIA?

1 INTRODUÇÃO

A desvinculação de receitas da União foi adotada em 1994, quando da implementação do Plano Real. Até então, a alta taxa de inflação permitia que o setor público apresentasse resultados operacionais positivos com relativa facilidade. Isso era possível porque o valor real das despesas sofria o efeito da erosão inflacionária e, assim, o governo podia controlar seus gastos adiando reajustes ou postergando o efetivo pagamento. Cessados os efeitos da inflação, a desvinculação possibilitou a melhoria das contas públicas, enquanto não se implantassem as reformas constitucionais pretendidas.

Nesse contexto, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE) como medida necessária à estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União (DRU). Em 2007, foi aprovada pelo Congresso Nacional sua prorrogação, até 31 de dezembro de 2011, pela Emenda Constitucional (EC) nº 56, de 20 de dezembro de 2007.

O Poder Executivo recentemente encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 2 de agosto de 2011, prorrogando mais uma vez a DRU, desta vez, até 31 de dezembro de 2015. A proposta mantém a atual redação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, apenas prorrogando o seu prazo e atualizando a sua redação.

A cada prorrogação desse instrumento, renova-se a polêmica. De um lado, há os que se posicionam contra a desvinculação, pois defendem o aumento dos gastos ditos sociais. De outro, há o governo federal que defende a desvinculação, com o argumento de que seria imprescindível para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

Neste trabalho, faremos um histórico da desvinculação de receitas, desde a adoção do FSE até a atual prorrogação da DRU. Analisaremos também suas implicações para a consecução do ajuste fiscal e para áreas sociais como educação, saúde e trabalho. Ademais, discutiremos a questão das sucessivas prorrogações desse mecanismo como alternativa a uma ampla reforma fiscal.

2 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

A DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de comprometimento de receitas no orçamento geral da União. Tais vinculações implicam uma grande inflexibilidade na alocação de recursos públicos, que tem sido apontada como um sério problema de gestão governamental, já que prejudica tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.

As vinculações de receitas, somadas a gastos em boa medida incompressíveis – despesas com pessoal, benefícios previdenciários, serviço da dívida etc. –, dificultam a capacidade de o governo federal alocar recursos de acordo com suas prioridades sem trazer endividamento adicional para a União. Assim, as finalidades da desvinculação são:

- a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas obtenham excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos;
- b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas;
- c) permitir o financiamento de despesas rígidas, sem endividamento adicional da União;
- d) viabilizar a obtenção de superávits primários, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual, a partir do exercício de 1999².

² A meta de resultado primário constou do texto da Lei Orçamentária Anual para 1999 e das leis de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2000 e subsequentes.

A DRU é sucessora do FEF, sucessor, por sua vez, do FSE. Todos foram instrumentos excepcionais que objetivaram desvincular, de sua destinação constitucional ou legal rígida, parte das receitas tributárias da União. O quadro abaixo mostra o histórico dos instrumentos de desvinculação de receitas, instituídos a partir de 1994:

QUADRO 1
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS – 1994/2011

| Denominação | Dispositivo | Vigência |
|--|--------------------|---------------------|
| Fundo Social de Emergência (FSE) | ECR nº 1/1994 | 1994 e 1995 |
| Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) | EC nº 10/1996 | 1996 e 1º sem. 1997 |
| FEF – Prorrogação | EC nº 17/1997 | 2º sem. 1997 a 1999 |
| Desvinculação de Receitas da União (DRU) | EC nº 27/2000 | 2000 a 2003 |
| DRU – Prorrogação 1 | EC nº 42/2003 | 2003 a 2007 |
| DRU – Prorrogação 2 | EC nº 56/2007 | 2008 a 2011 |

Fonte: Elaboração do autor.

O fundamento legal da DRU, atualmente em vigor, é a EC nº 56, de 2007, que a prorrogou nos mesmos termos da EC nº 42, de 2003. O dispositivo desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

A EC nº 56, de 2007, ressaltou da desvinculação as principais transferências aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios previstas na Constituição Federal³. Tais transferências são as relativas aos impostos sobre renda (IR), sobre produtos industrializados (IPI), sobre operações financeiras (IOF) – ouro e sobre propriedade territorial rural (ITR). Ou seja, a desvinculação não afeta essas transferências constitucionais, de forma que estados, DF e municípios, nesses casos, não sofrem perdas com a DRU.

No entanto, foram incluídas as contribuições de intervenção no domínio econômico entre as receitas sujeitas à desvinculação, uma inovação em relação à versão anterior da DRU constante da EC nº 27, de 2000. Com isso, a contribuição incidente sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis) foi desvinculada, resultando em perdas para

³ Conforme o § 1º do art. 76 do ADCT.

os estados e municípios⁴. Essa perda foi contornada com o aumento da participação dos governos subnacionais de 25% para 29% da receita da CIDE, por força da EC nº 44, de 2004⁵.

A Emenda ressalvou também da desvinculação a destinação da contribuição social do salário-educação, devida pelas empresas, ao financiamento do ensino fundamental público.

A DRU, ademais, não se aplicava à parcela da extinta contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza⁶. Tratava-se, no caso, da parcela de 0,08% da alíquota total de 0,38% da CPMF. A parcela restante de 0,30%, destinada às áreas de saúde e previdência, sujeitava-se à DRU.

Por fim, as leis de diretrizes orçamentárias têm ressalvado da desvinculação as contribuições sociais do trabalhador e do empregador ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos, em observância ao disposto no inciso XI do art. 167 da Constituição Federal.

A preservação integral das principais transferências constitucionais aos estados e municípios é a principal diferença da DRU em relação ao FSE e ao FEF, que acarretavam perda de recursos para os entes subnacionais. Essa preservação, juntamente com a exclusão do salário-educação, da parcela da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e das contribuições previdenciárias, foi fundamental para a aprovação da DRU no Congresso Nacional, em 2000, bem como para sua prorrogação em 2003 e 2007.

Com essas deduções, a base de cálculo da DRU passou de R\$ 755,6 bilhões para R\$ 526,5 bilhões, em 2010, e o valor desvinculado foi de R\$ 105,3 bilhões, conforme mostra a tabela abaixo:

⁴ Com essa alteração, também foram desvinculadas contribuições econômicas de menor importância, como a Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, entre outras.

⁵ Equivalente a 23,2% da receita integral.

⁶ Conforme o § 1º do art. 80 do ADCT.

TABELA 1
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> |
|--|--------------------|
| I. TOTAL DAS RECEITAS REALIZADAS | 755.573 |
| 1. RECEITA DE IMPOSTOS | 280.141 |
| 2. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ¹ | 461.902 |
| 3. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS ¹ | 13.530 |
| II. EXCLUSÕES | 229.118 |
| 2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS | 229.118 |
| 2.1. INSS | 209.478 |
| 2.2. Salário-Educação | 11.049 |
| 2.3. CPMF – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ² | -10 |
| 2.4. CPSS – Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos | 8.601 |
| III. BASE DE CÁLCULO DRU (I – II) | 526.455 |
| IV. DRU (III * 20%) | 105.291 |
| 1. Impostos (1*20%) | 56.028 |
| 2. Contribuições Sociais [(2 - II)*20%] | 46.557 |
| 3. Contribuições Econômicas (3*20%) | 2.706 |

Fonte: Balanço Geral da União. Elaboração do Autor.

1: Não inclui multas, juros e dívida ativa.

2: A CPMF vigorou até 2007, valor residual.

O valor desvinculado representa apenas 14% das receitas de impostos e contribuições, inferior aos 20% em decorrência das exclusões efetuadas. Como veremos a seguir, o valor efetivamente desvinculado é menor, pois os recursos desvinculados de impostos já eram de livre alocação.

3 IMPLICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS DA DRU

3.1 Aumento dos Recursos de Livre Alocação

O primeiro aspecto importante da DRU é seu efeito sobre os recursos de livre alocação, ou recursos ordinários⁷, cujo aumento é necessário para permitir maior flexibilidade na elaboração e execução do orçamento da União.

Em relação aos impostos, é importante notar que esses recursos já são de livre alocação⁸. Sua desvinculação tão-somente reduz os recursos para a manutenção e

⁷ Os recursos ordinários, ou fonte 100, são constituídos basicamente pela receita de impostos, após as vinculações constitucionais, e pelos recursos desvinculados pela DRU. Esses últimos constituíam, até o exercício de 2001, uma fonte de recursos à parte – a fonte 175.

desenvolvimento do ensino (MDE), que têm como base a receita de impostos após a desvinculação. Portanto, tais recursos são reduzidos em R\$ 2,5 bilhões (18% dos recursos desvinculados) e esse é o aumento dos recursos de livre alocação decorrente da desvinculação de impostos em 2010.

Em relação à desvinculação de recursos para MDE, a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011. Portanto, a partir deste ano, a DRU deixará de afetar as vinculações para MDE e, portanto, não mais implicará aumento dos recursos de livre alocação decorrente da desvinculação de impostos.

Em relação às contribuições, a desvinculação efetivamente aumenta os recursos de livre alocação. A parcela de 20% das contribuições sociais, majoritariamente vinculadas à seguridade social, passa a poder ser alocada em qualquer despesa. Com isso, o aumento dos recursos de livre alocação é de R\$ 46,6 bilhões. Esse é o principal efeito da DRU: transferir recursos de contribuições sociais do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal da União. Da mesma forma, a parcela de 20% das contribuições econômicas permite o aumento dos recursos de livre alocação em R\$ 2,7 bilhões.

A tabela seguinte resume o aumento dos recursos livres em 2010, quando ainda havia desvinculação de recursos de MDE:

TABELA 2
ACRÉSCIMO DE RECURSOS LIVRES – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> |
|---|--------------------|
| Redução de Recursos Vinculados à MDE | 2.521 |
| Desvinculação de Contribuições Sociais | 46.557 |
| Desvinculação de Contribuições Econômicas | 2.706 |
| Total | 51.784 |

Fonte: Balanço Geral da União e STN. Elaboração do Autor.

⁸ As receitas de multas, juros e dívida ativa de impostos são vinculadas. No entanto, o valor da desvinculação dessas receitas é pouco relevante e não será considerado.

Portanto, o aumento efetivo de recursos livres foi de R\$ 51,8 bilhões e não os R\$ 105,3 bilhões da Tabela 1, que atualiza o Demonstrativo da DRU constante do Anexo X das informações complementares à lei orçamentária anual⁹.

Com isso, é aumentada em 37% a parcela dos recursos livres no total das receitas primárias que, como veremos no próximo tópico, ajuda a viabilizar a consecução das metas de superávit primário. A composição das receitas primárias é mostrada na tabela a seguir:

TABELA 3
COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> | |
|-------------------------------|--------------------|----------------|
| | Sem DRU | Com DRU |
| Receitas Livres | 140.002 | 191.786 |
| Desvinculação Líquida | 0 | 51.784 |
| Receitas Livres Originais | 140.002 | 140.002 |
| Receitas Vinculadas | 779.771 | 727.987 |
| Receita Primária Total | 919.773 | 919.773 |

Fonte: Balanço Geral da União e STN. Elaboração do Autor.

3.2 DRU e Superávit Primário

A desvinculação de receitas e a criação ou majoração de contribuições sociais foram os principais instrumentos de ajuste fiscal adotados na implementação do Plano Real em 1994 e nos anos que se seguiram. As sucessivas prorrogações da desvinculação e da CPMF foram necessárias para preservar a estabilidade econômica e, a partir de 1999, viabilizar a obtenção de superávits primários.

A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos, impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas. Desde aquele exercício, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas.

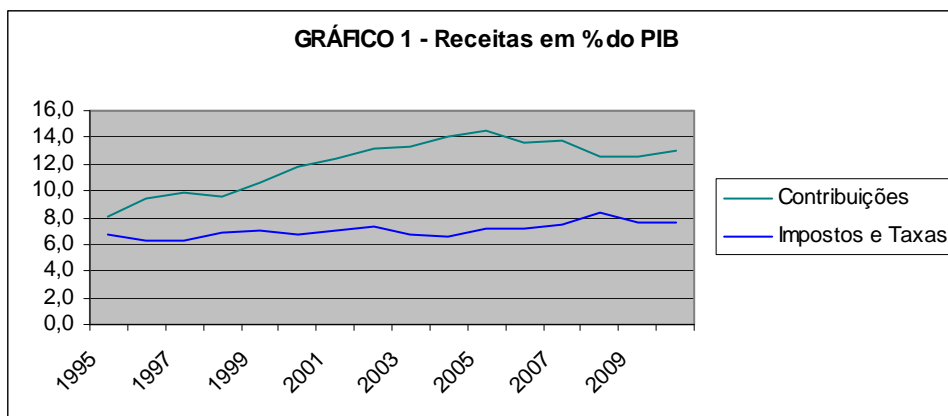
Como o art. 195 da Constituição Federal determina que as contribuições sociais sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro financiem exclusivamente a seguridade social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de

⁹ A Tabela 1 traz a receita realizada em 2010, enquanto o Demonstrativo da DRU traz a receita estimada. Na primeira, o valor da DRU é de R\$ 105,3 bilhões e no Demonstrativo da DRU, R\$ 109,4 bilhões.

natureza fiscal. O pagamento de juros e amortização da dívida, em especial, são despesas próprias do orçamento fiscal, com raras e específicas exceções.

A partir do Plano Real, podemos notar um crescimento da carga tributária, em sua maior parte decorrente da criação ou majoração das contribuições sociais. Para o governo federal, esse tributo tem a vantagem da não repartição com os estados e municípios e de não obedecer ao princípio da anterioridade tributária.

A receita de impostos e taxas, integrante do orçamento fiscal, manteve-se no patamar de 6 a 8% do Produto Interno Bruto (PIB); já a receita de contribuições, em sua maior parte integrante do orçamento da seguridade social, passou de 8,1% do PIB, em 1995, para 12,9% em 2010. Essa hipertrofia das receitas da seguridade social é evidenciada no gráfico 1:



O mecanismo da DRU tem papel fundamental para que a meta de superávit primário seja alcançada. Não estivessem desvinculadas as receitas da seguridade social, a destinação legal das contribuições sociais estaria mantida e os recursos acabariam por ser aplicados em gastos com previdência, saúde ou assistência social. Ainda que não houvesse aumento de despesas, esses recursos não poderiam ser aplicados no serviço da dívida pública federal, que constituem despesas do orçamento fiscal. Com a DRU, receitas do orçamento da seguridade deixam de ser vinculadas, contribuindo para viabilizar o superávit pretendido.

A execução orçamentária de 2010 resultou em superávit primário do governo central de R\$ 79,0 bilhões, equivalentes a 2,15% do PIB, como ilustrado pela tabela a seguir:

TABELA 4
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> | |
|---|--------------------|--------------|
| | Valor | % PIB |
| 1 RECEITA PRIMÁRIA TOTAL | 919.773 | 25,03 |
| Receitas Livres (Inclui DRU) | 191.786 | 5,22 |
| Receitas Vinculadas do Orçamento Fiscal | 320.170 | 8,71 |
| Receitas Vinculadas do Orçamento da Seguridade Social | 407.817 | 11,10 |
| 2 DESPESA PRIMÁRIA TOTAL | 840.726 | 22,88 |
| Despesas do Orçamento Fiscal | 388.338 | 10,57 |
| Despesas do Orçamento da Seguridade Social ¹ | 452.388 | 12,31 |
| 3 RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (1-2) | 79.047 | 2,15 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração do Autor.

1: Dado do SIAFI/Prodasen. Despesa paga.

A relação entre o mecanismo da DRU e a formação do superávit primário pode ser entendida a partir da Tabela 5. Nela, as receitas livres, inclusive as decorrentes da desvinculação, são destacadas utilizando a mesma identidade contábil do superávit primário (ver Anexo 2):

TABELA 5
DESTINAÇÃO DAS RECEITAS LIVRES – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> | |
|--|--------------------|--------------|
| | Valor | % PIB |
| 1 RECEITAS LIVRES (INCLUI DRU) | 191.786 | 5,22 |
| 2 Desvinculação Líquida | 51.784 | 1,41 |
| 3 Receitas Livres Originais | 140.002 | 3,81 |
| 4 Resultado Primário Acima da Linha | 79.047 | 2,15 |
| 5 Despesas do Orçamento Fiscal menos Receitas Vinculadas | 68.168 | 1,86 |
| 6 Despesas da Seguridade Social ¹ menos Receitas Vinculadas | 44.571 | 1,21 |
| 7 Hiato de Recursos Livres (3-4-5) | -7.213 | -0,20 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração do Autor.

1: Dado do SIAFI/Prodasen. Despesa paga.

Vê-se que os recursos livres equivalem a três parcelas: o superávit primário, as despesas do orçamento fiscal não cobertas por suas receitas vinculadas e as despesas da seguridade social não cobertas por suas receitas vinculadas. Embora no orçamento diferentes fontes financiem tanto o superávit primário quanto as despesas, no orçamento como um todo há essa equivalência entre os recursos livres e essas destinações de recursos.

Na medida em que as receitas vinculadas do orçamento da seguridade social não podem ser alocadas em despesas com juros e em despesas do orçamento fiscal, temos que os recursos livres devem ser maiores que o superávit primário mais as despesas do orçamento fiscal não cobertas por suas receitas vinculadas (ver Anexo 2). Portanto, sem a DRU, haveria um hiato de recursos livres de R\$ 7,2 bilhões em 2010. Esse valor é bem inferior aos recursos desvinculados de R\$ 51,8 bilhões.

Se analisarmos os mesmos dados para 2006, vemos que hoje a desvinculação de recursos é menos relevante para a obtenção do superávit primário. Naquele ano, o hiato de recursos livres seria de R\$ 13,6 bilhões para um volume de recursos desvinculados de R\$ 42,5 bilhões.

Dessa relação podemos tirar algumas conclusões:

- 1) A geração do superávit primário obviamente compete com as despesas discricionárias do orçamento fiscal, dadas as despesas obrigatórias, o que ajuda a explicar a contenção dos investimentos públicos.
- 2) Os dados da execução orçamentária de 2010 mostram uma insuficiência de recursos livres para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal; no entanto, esse hiato hoje é bem menos relevante que no passado.
- 3) O volume de recursos desvinculados, que depende do percentual de 20% e das receitas ressalvadas do mecanismo, está superdimensionado para atender às necessidades da atual estrutura de receitas e despesas do orçamento.
- 4) Alguns analistas sustentam que, a partir de 2012, seria possível alcançar a meta de superávit primário sem a DRU, mediante uma adequada troca de fontes orçamentárias. Não obstante, ainda que isso seja possível, persistiria o problema da rigidez orçamentária. Ou seja, a administração financeira e orçamentária do governo federal fica indubitavelmente mais complicada sem o recurso da DRU.

4 DRU E GASTOS SOCIAIS

A principal controvérsia suscitada pela desvinculação de recursos refere-se a seu possível efeito de reduzir os gastos sociais. Desde a aprovação do FSE, em 1994, essa polêmica é renovada a cada proposta de prorrogação do mecanismo. De um lado, a

oposição em geral critica a desvinculação¹⁰, pois defende o aumento dos gastos ditos sociais¹¹. De outro, o governo federal, pelos motivos já apontados, defende a desvinculação.

Esse último contesta o impacto negativo da DRU sobre os gastos da área social. Argumenta que não há redução de recursos destinados à previdência social, porque o gasto com aposentadorias e pensões é incompressível. Para responder a suspeitas de que a DRU desvia recursos de suas finalidades sociais, o governo demonstra que, desde 1996 até 2010, as despesas nas áreas de saúde e educação vêm crescendo. Por fim, afirma que a DRU não implica elevação no montante de receitas disponíveis para o governo federal em detrimento dos estados e municípios.

De fato, as despesas com determinadas funções sociais do governo não deixaram de ser atendidas em decorrência da existência da DRU, em especial, as despesas obrigatórias da seguridade social. No entanto, dada a estrutura de receita e despesa, esse mecanismo propicia a poupança de recursos, antes vinculados, para a formação do saldo primário positivo, que o ajuste fiscal exige.

4.1 Orçamento da Seguridade Social

Do ponto de vista do orçamento da seguridade social, a maior parte dos recursos desvinculados de contribuições sociais acaba redirecionada para esse orçamento. Portanto, com o crescimento das despesas da seguridade, atualmente o Tesouro Nacional realiza aportes significativos, de forma que não se pode afirmar que a DRU implique perdas significativas para a seguridade social.

¹⁰ Não toda a oposição ou somente ela. Há membros da bancada da saúde e da educação tanto na oposição quanto na situação.

¹¹ Deve-se observar que nem sempre os gastos nas áreas de educação e previdência social favorecem as camadas mais pobres da população, o que torna o termo “gasto social” um tanto impreciso.

TABELA 6
SEGURIDADE SOCIAL – DESPESA¹ POR FONTE – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> |
|------------------------------------|--------------------|
| Fontes | Valor |
| INSS | 206.843 |
| COFINS | 107.974 |
| Recursos Livres (Fonte 100) | 37.626 |
| CSLL | 33.967 |
| PIS-Pasep | 17.179 |
| CPSS – Patronal | 12.681 |
| Royalties do Petróleo | 11.614 |
| Recursos Próprios Financeiros | 9.776 |
| Outras | 37.417 |
| Total | 475.075 |

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa liquidada.

Dos R\$ 46,6 bilhões desvinculados das contribuições sociais, em sua maior parte receitas do orçamento da seguridade social¹², R\$ 37,6 bilhões retornam como recursos de livre alocação (Fonte 100) usados no pagamento de despesas desse orçamento. Ou seja, a área da seguridade social cede recursos líquidos de cerca de R\$ 8,9 bilhões, que poderiam expandir suas despesas.

TABELA 7
SEGURIDADE SOCIAL – DESVINCULAÇÕES E APORTES

| | <i>R\$ milhões</i> | | | | |
|---|--------------------|--------|--------|--------|--------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 1 Desvinculação de Contribuições Sociais ¹ | 34.175 | 38.908 | 39.570 | 39.176 | 46.557 |
| 2 Aporte de Recursos Livres (Fonte 100) ² | 14.532 | 20.395 | 31.208 | 37.132 | 37.626 |
| 3 Líquido (1-2) | 19.643 | 18.513 | 8.362 | 2.045 | 8.931 |
| 4 Percentual (2/1) | 43% | 52% | 79% | 95% | 81% |

Fonte: Balanço Geral da União e SIAFI/Prodasen.

1: Não inclui multas, juros e dívida ativa.

2: Despesa liquidada.

Vemos, nessa tabela, que o aporte de recursos ordinários do Tesouro Nacional ao orçamento da seguridade social tem aumentado nos últimos anos. Esses aportes passaram de R\$ 14,5 bilhões, em 2006, para R\$ 37,6 bilhões, em 2010, correspondentes a 43% e 81% da desvinculação de contribuições sociais. Isso mostra que os recursos desvinculados pela DRU, atualmente, retornam em sua maior parte para o orçamento da

¹² A contribuição do salário-educação é uma contribuição social, de valor relevante, que não integra o orçamento da seguridade social. No entanto, ela não é desvinculada (ver tabela 1).

seguridade social. Esse fato é explicado pela expansão das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, especialmente devido a aumentos reais do salário mínimo.

Em 2009, especificamente, o menor crescimento do PIB e das receitas tributárias levou a que o Tesouro Nacional realizasse aporte de recursos ordinários quase equivalente à desvinculação de contribuições sociais.

Em relação às áreas sociais, uma análise meramente legal da DRU mostraria que as áreas de educação, saúde e trabalho foram prejudicadas ao longo da vigência da DRU. No entanto, com o fim da CPMF¹³ e da incidência da desvinculação sobre os recursos destinados à MDE, a partir de 2011, apenas o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) seria afetado.

Mostraremos a seguir quais são os impactos efetivos da desvinculação para MDE e o FAT. Cabe esclarecer que não existe maneira inquestionável de aferir até que ponto a desvinculação impõe diminuição de recursos a órgão, fundo ou despesa. Isso só seria possível se apenas uma fonte financiasse cada ação de governo ou órgão. Se, ao contrário, retiram-se recursos de fontes vinculadas, mas se aportam montantes de outras fontes, como dizer se essas outras fontes estariam presentes caso não tivesse havido a desvinculação?

4.2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A DRU desobriga a União de destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 20% dos 18% da receita de impostos, vinculados a essa despesa pelo art. 212 da Constituição Federal. No entanto, a EC nº 59, de 2009, determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011¹⁴. A tabela abaixo mostra o efeito da DRU sobre os recursos destinados à MDE:

¹³ A DRU desvinculava 20% da parcela da arrecadação da CPMF destinada ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), de 0,20 ponto percentual da alíquota de 0,38%.

¹⁴ A EC nº 59, de 2009, originalmente de iniciativa da Senadora Ideli Salvatti, também ampliou os deveres do Estado relativos à educação.

TABELA 8
REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS A MDE – 2008 a 2011

| | <i>R\$ milhões</i> | | | |
|---|--------------------|--------------|--------------|-------------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011¹ |
| 1 Percentual de Desvinculação | 20,0% | 12,5% | 5,0% | 0,0% |
| 2 Receita de Impostos | 256.147 | 244.071 | 280.141 | 347.713 |
| 3 Desvinculação (1*2) | 51.229 | 30.509 | 14.007 | 0 |
| 4 Redução de Recursos de MDE (3*18%) | 9.221 | 5.492 | 2.521 | 0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1: Lei Orçamentária para 2011.

Vê-se que a redução de recursos destinados à MDE decresce de R\$ 9,2 bilhões, em 2008, quando o percentual de desvinculação era de 20%, e passa a ser nulo a partir de 2011. Cabe considerar que a PEC nº 61, de 2011, que propõe nova prorrogação da DRU, mantém explicitamente o fim da desvinculação desses recursos, em consonância com a EC nº 59, de 2009.

No entanto, a área de educação como um todo é custeada por diversas fontes de recursos. Assim, um aumento dos recursos vinculados para MDE poderia ser simplesmente compensado pela diminuição de recursos livres e outros. Portanto, a conclusão de que a área de educação necessariamente perde com a desvinculação, embora aparentemente verdadeira, não é correta.

TABELA 9
FUNÇÃO EDUCAÇÃO – DESPESA¹ POR FONTE – 2010

| | <i>R\$ milhões</i> |
|------------------------------------|--------------------|
| Fontes | Valor |
| Recursos Vinculados a MDE | 26.911 |
| Recursos Livres (Fonte 100) | 10.791 |
| Salário-Educação | 4.725 |
| Outras | 6.018 |
| Total | 48.446 |

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa liquidada.

Em 2010, foram alocados recursos do Tesouro Nacional de R\$ 10,8 bilhões na área de educação, em face da redução de recursos destinados à MDE de apenas R\$ 2,5 bilhões.

4.3 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

No caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ao contrário dos recursos da MDE, há efetivamente uma perda de recursos com a DRU. Isso ocorre porque o FAT é custeado, quase integralmente, por recursos próprios:

TABELA 10
FAT – DESPESA¹ POR FONTE – 2010

| Fontes | <i>R\$ milhões</i> Valor |
|------------------------------------|------------------------------------|
| PIS/PASEP | 28.765 |
| Recursos Próprios Financeiros | 11.088 |
| Recursos Livres (Fonte 100) | 1.133 |
| Outras | 212 |
| Total | 41.198 |

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa liquidada.

As principais fontes de recursos do FAT são a arrecadação do PIS/Pasep e os recursos financeiros próprios, constituídos pelo retorno dos financiamentos do BNDES efetuados com recursos do Fundo. Esses recursos só podem ser aplicados no FAT. O aporte de recursos ordinários do Tesouro Nacional é pouco significativo, no valor de R\$ 1,1 bilhão, bem inferior ao valor desvinculado da arrecadação do PIS/Pasep de R\$ 8,0 bilhões. Cabe esclarecer que dos R\$ 40,0 bilhões arrecadados do PIS/Pasep, R\$ 8,0 bilhões foram desvinculados e dos R\$ 32,0 bilhões restantes apenas R\$ 28,8 bilhões foram efetivamente gastos.

Assim, a DRU efetivamente retira recursos que poderiam ser aplicados em ações do FAT ou em financiamentos do BNDES. Também cabe notar que parte das receitas do PIS/Pasep alimenta saldo positivo na conta única do Tesouro Nacional, não sendo efetivamente despendida.

Portanto, são válidas as seguintes conclusões: (1) atualmente, a maior parte dos recursos desvinculados de contribuições sociais retorna ao orçamento da seguridade social, de forma que a redução de seus recursos é hoje bem menos relevante que no passado; (2) não se pode afirmar que a área de educação tenha perdas de recursos e, a partir de 2011, não haverá mais desvinculação de recursos de MDE; (3) o FAT abre mão de recursos para gastos com o seguro-desemprego e outras ações a seu encargo e de seu patrimônio aplicado no BNDES.

A possibilidade de troca de fontes de recursos enfraquece o argumento de que a DRU reduz os gastos sociais. Ademais, cabe observar que esses gastos não são determinados pela disponibilidade de recursos vinculados e, sim, pelas decisões de criação ou aumento de despesas públicas. Na área de educação, a criação de cargos e o aumento de sua remuneração determinam parte substancial da despesa. Em relação ao FAT, suas despesas dependem do valor do salário mínimo e das regras de concessão do seguro-desemprego.

5 PRORROGAÇÃO DA DRU OU REFORMA FISCAL

Recentemente, o Poder Executivo encaminhou proposta de nova prorrogação da DRU. Desde a instituição do FSE, em 1994, essa seria a sexta prorrogação do mecanismo de desvinculação de receitas. A partir da DRU, o encaminhamento da proposta de emenda à Constituição, estabelecendo sua prorrogação, tem coincidido com o primeiro ano do mandato presidencial (1999, 2003, 2007 e 2011). Invariavelmente, a aprovação da proposta é dificultada, sob o pretexto de suas implicações negativas, o que serve como instrumento de barganha política. Por fim, a proposta é aprovada após negociação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional.

O ideal, porém, seria realizar uma ampla reforma fiscal de modo a revisar o sistema de vinculações, para conferir maior transparência e racionalidade ao sistema orçamentário. Essa revisão deveria levar em conta a necessidade e a capacidade operacional de cada órgão, fundo ou despesa e, ademais, deveria considerar a magnitude de esforço para a concretização do resultado primário, sem ter que recorrer a expedientes contábeis pouco claros e duvidosos. Naturalmente, a reforma fiscal seria a ocasião de reavaliar e redefinir as prioridades de gasto do setor público federal.

A realização de uma ampla reforma fiscal, porém, seria tarefa das mais difíceis. Ela demandaria alterações em mais de uma dezena de dispositivos da Constituição Federal, exigiria uma negociação política muito complexa e, certamente, catalisaria a oposição de todos os setores prejudicados. A alternativa mais pragmática, mas de menor grau de transparência, é prorrogar mais uma vez a DRU, para possibilitar uma maior flexibilidade orçamentária e assegurar a obtenção do superávit primário. A vantagem da

DRU é de fazer um corte linear na maioria das vinculações, o que é tecnicamente mais simples e politicamente mais viável.

6 CONCLUSÕES

A desvinculação de receitas da União teve início em 1994, com a instituição do FSE, e tem sido prorrogada desde então. A experiência reforça o entendimento de que a prorrogação da DRU, que vigorará até o final de 2011, contribuiu para a obtenção do equilíbrio fiscal associado à manutenção dos gastos sociais. Na execução orçamentária de 2010, foram desvinculadas receitas de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico que permitiram o aumento de R\$ 51,8 bilhões nos recursos de livre aplicação.

Dois aspectos são relevantes na discussão da DRU: suas implicações para os chamados gastos sociais e para a obtenção da meta de resultado fiscal. Em relação ao primeiro, são válidas as seguintes conclusões: (1) atualmente, a maior parte dos recursos desvinculados de contribuições sociais retorna ao orçamento da seguridade social, de forma que não se pode afirmar que ele tenha perdas significativas; (2) a área de educação não é mais atingida pela DRU, pois, a partir de 2011, não há mais desvinculação de recursos de MDE; (3) a área de saúde não é mais afetada devido ao fim da CPMF; (4) o FAT é prejudicado, já que 20% da receita do PIS/Pasep é desvinculada. Portanto, atualmente, resta à DRU o seu impacto sobre o FAT.

Em relação à meta fiscal, buscamos mostrar a relação da DRU com a geração do superávit primário. São válidas as seguintes conclusões: 1) a DRU permite uma maior flexibilidade na administração financeira e orçamentária da União, ao aumentar os recursos de livre utilização; 2) os dados da execução orçamentária de 2010 mostram uma insuficiência de recursos livres de R\$ 7,3 bilhões para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal; 3) a DRU é hoje menos relevante para a obtenção do superávit primário, já que o hiato de recursos livres em 2010 foi bem menor que em 2006; 4) mesmo que, a partir de 2012, seja possível alcançar a meta de superávit primário sem a DRU, mediante uma adequada troca de fontes orçamentárias, persistiria o problema da rigidez orçamentária.

As sucessivas prorrogações da DRU mostram a necessidade desse mecanismo, ainda que como alternativa a uma ampla reforma nas finanças públicas brasileiras. A Constituição Federal de 1988 incorporou inúmeras demandas da sociedade, especialmente nas áreas de saúde, assistência e previdência social. Muitas dessas demandas assumiram a forma de vinculações de receitas a órgão, fundo ou despesa. A DRU surge como uma forma de reduzir essas vinculações, dada a dificuldade política de realizar uma reforma fiscal abrangente. Em visão mais ampla, a desvinculação representa um mecanismo para compatibilizar o arcabouço da Constituição de 1988 com a bem-sucedida estabilização econômica de 1994.

ANEXO 1

CÁLCULO DA REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

| | Sem DRU | Com DRU | <i>R\$ milhões</i> Redução |
|---|---------------|---------------|-------------------------------|
| Receita de Impostos | 280.141 | 280.141 | 0 |
| Transferências a Estados e Municípios (-) | 106.592 | 106.592 | 0 |
| Desvinculação (-) | 0 | 14.007 | -14.007 |
| Base de Cálculo | 173.550 | 159.543 | 14.007 |
| Recursos para MDE (18% da Base) | 31.239 | 28.718 | 2.521 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

MDE 2000-2011

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

| | Sem DRU | Com DRU | <i>R\$ milhões</i> Redução |
|---|---------------|---------------|-------------------------------|
| Receita do PIS/Pasep ¹ | 40.008 | 40.008 | 0 |
| Desvinculação (-) | 0 | 8.002 | -8.002 |
| Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) | 40.008 | 32.006 | 8.002 |

Fonte: Balanço Geral da União 2010.

1: Não inclui multas, juros e dívida ativa.

Receita por Natureza OFSS

ANEXO 2

MODELO FISCAL-ORÇAMENTÁRIO

1. Identidade Contábil

Partimos da identidade contábil do superávit primário:

$$1: \text{SP} = \text{RP} - \text{DP}$$

A receita primária é desdobrada em receita livre (RI), receita vinculada do orçamento fiscal (Rvf) e receita vinculada do orçamento da seguridade social (Rvs).

A despesa primária é desdobrada em despesa discricionária do orçamento fiscal (Ddf), obrigatória do orçamento fiscal (Dof), discricionária do orçamento da seguridade social (Dds) e obrigatória do orçamento da seguridade social (Dos). Substituindo na equação 1 e rearranjando temos:

$$2: \text{RI} = \text{SP} + (\text{Ddf} + \text{Dof} - \text{Rvf}) + (\text{Dds} + \text{Dos} - \text{Rvs})$$

Ou seja, a receita livre iguala-se a três parcelas: i) o superávit primário ii) as despesas do orçamento fiscal menos a receita vinculada do orçamento fiscal; iii) o déficit do orçamento da seguridade social.

2. Restrição do Orçamento Fiscal

Na medida em que as receitas vinculadas do orçamento da seguridade social não podem ser alocadas em despesas com juros e em despesas do orçamento fiscal, temos a seguinte condição:

$$3: \text{SP} + \text{Ddf} + \text{Dof} \leq \text{RP} - \text{Rvs}$$

Rearranjando temos:

$$4: \text{RI} \geq \text{SP} + (\text{Ddf} + \text{Dof} - \text{Rvf})$$

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, Edmar (1994). “O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro”. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 1.

_____ (1997). O Plano Real: uma avaliação. *In*: MERCADANTE, Aloizio (Org.). *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. São Paulo: Unicamp/Instituto de Economia, 1997.

Secretaria do Tesouro Nacional (2010). *Balanço Geral da União. Quadros da Realização da Receita*.

COSENTINO TAVARES, José Fernando; e DIAS, Fernando (1999). Impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento federal e em gastos sociais. Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

DELFIN NETO, Antonio; GIAMBIAGI, Fabio (2005). “O Brasil precisa de uma agenda de consenso”. *Boletim de Conjuntura do IPEA nº 71*.

IPEA (2005). *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 10*.

LEVY, Paulo; e VILLELA, Renato (2006). *Uma Agenda para o Crescimento Econômico e a Redução da Pobreza*.

MORA, Mônica (2005). “A proposta de déficit nominal zero e o gasto discricionário no governo federal”. *Boletim de Conjuntura do IPEA nº 71*.

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

Secretaria de Orçamento Federal (2003). *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação de recursos do governo federal*.