



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO, GASTOS SOCIAIS E AJUSTES FISCAL

Fernando Álvares Correia Dias

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 39

Brasília, fevereiro / 2008

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO, GASTOS SOCIAIS E AJUSTE FISCAL

Fernando Álvares Correia Dias¹

RESUMO

Esse trabalho tem por objeto a Desvinculação de Receitas da União (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? Ela reduz os recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino e na área de saúde? 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 2006, 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.

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). Recentemente, 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.

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 vinculações 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 fiquem com 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 incompressíveis sem endividamento adicional de 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.

A DRU é sucessora do FEF, sucessor, por sua vez, do FSE. Todos eles foram instrumentos excepcionais que objetivaram desvincular, de sua destinação constitucional ou legal rígida, parte das receitas tributárias da

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.

União. A tabela abaixo mostra o histórico dos instrumentos de desvinculação de receitas, instituídos a partir de 1994:

QUADRO 1
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS – 1994/2007

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 Recursos 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 Emenda ressaltou da desvinculação as principais transferências aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios previstas na Constituição Federal³. Tais transferências são as relativas ao imposto sobre renda (IR), imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre operações financeiras (IOF) – ouro e imposto 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

³ Conforme o § 1º do art. 76 do ADCT.

desvinculada, resultando em perdas para os estados e municípios⁴. Essa perda foi contornada com o aumento da participação dos estados e municípios de 25% para 29%, por força da Emenda Constitucional 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 contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza⁶. Trata-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\$ 491,0 bilhões para R\$ 352,1 bilhões, em 2006, e o valor desvinculado é de R\$ 70,4 bilhões, conforme mostra a tabela a seguir:

⁴ Com essa alteração, também há perdas referentes a vinculações de menor importância, como a da Contribuição para os Programas PIN e Proterra.

⁵ Equivalente a 23,2% da receita integral.

⁶ Conforme o § 1º do art. 80 do ADCT.

TABELA 1
DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO - 2006

	R\$ milhões
I. TOTAL DAS RECEITAS	491.044
1. RECEITA DE IMPOSTOS	170.304
2. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ¹	309.862
3. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS ¹	10.878
II. EXCLUSÕES	138.989
2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	138.989
2.1. INSS	120.432
2.2. Salário-Educação	6.926
2.3. CPMF - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	6.723
2.4. CPSS - Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos	4.907
III. BASE DE CÁLCULO DRU (I - II)	352.055
IV. DRU (III * 20%)	70.411
1. Impostos (1*20%)	34.061
2. Contribuições Sociais [(2 - II)*20%]	34.175
3. Contribuições Econômicas (3*20%)	2.176

Fonte: Balanço Geral da União - 2006.

1: Não inclui multas, juros e dívida ativa.

O valor desvinculado representa apenas 14,3% 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.

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.

Em relação aos impostos, é importante notar que esses recursos já são de livre alocação. Sua desvinculação tão-somente reduz os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que têm como base a receita de impostos após a desvinculação. Portanto, tais recursos são reduzidos em R\$ 6,1 bilhões (18% dos recursos desvinculados) e esse é o 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, vinculadas à seguridade social, passa a poder ser alocada em qualquer despesa. Com isso, o aumento dos recursos de livre alocação é de R\$ 34,2 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\$ 2,2 bilhões.

A tabela seguinte resume o aumento dos recursos livres:

TABELA 2
ACRÉSCIMO DE RECURSOS LIVRES - 2006

	R\$ milhões
Redução de Recursos Vinculados à MDE	6.124
Desvinculação de Contribuições Sociais	34.175
Desvinculação de Contribuições Econômicas	2.176
Total	42.474

Fonte: Balanço Geral da União - 2006.

Portanto, o aumento efetivo de recursos livres foi de R\$ 42,5 bilhões e não os R\$ 70,4 bilhões da Tabela 1, que reproduz o Demonstrativo da DRU constante das informações complementares à lei orçamentária anual⁸.

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

⁸ A Tabela 1 traz a receita arrecadada em 2006, enquanto o Demonstrativo da DRU traz a receita estimada.

TABELA 3
COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS - 2006

	R\$ milhões	
	Sem DRU	Com DRU
Receitas Livres	81.278	123.752
Desvinculação Líquida	0	42.474
Receitas Livres Originais	81.278	81.278
Receitas Vinculadas	464.136	421.662
Receita Primária Total	545.415	545.415

Fonte: Balanço Geral da União 2006.

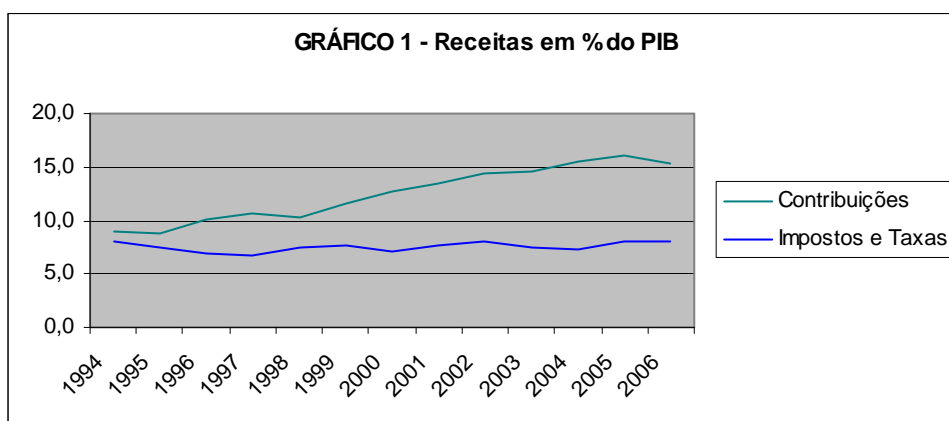
3.2 DRU e Superávit Primário

A desvinculação de receitas e a criação ou majoração de tributos foram os principais instrumentos de ajuste fiscal adotados na implementação do Plano Real em 1994. 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 financiem exclusivamente a seguridade social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de 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 7 a 8% do Produto Interno Bruto (PIB); já a receita de contribuições sociais e econômicas, em sua maior parte integrante do orçamento da seguridade social, passou de 8,9% do PIB, em 1994, para 15,4% em 2006. 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 2006 resultou em superávit primário do governo central de R\$ 49,8 bilhões, equivalentes a 2,14% do PIB, como ilustrado pela tabela a seguir:

TABELA 4
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL - 2006

	R\$ milhões	
	Valor	% PIB
1 RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	545.415	23,48
Receitas Livres (Inclui DRU)	123.752	5,33
Receitas Vinculadas	421.662	18,15
2 DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	501.383	21,59
Transferências a Estados e Municípios	90.596	3,90
Pessoal e Encargos Sociais	107.574	4,63
Benefícios da Previdência Social	166.314	7,16
Outras Despesas Obrigatórias	80.337	3,46
Despesas Discricionárias e PPI ¹	56.563	2,44
3 RESULTADO PRIMÁRIO POR COMPETÊNCIA (1-2)	44.031	1,90
4 SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS E EMPRÉSTIMOS LÍQUIDOS	6.096	0,26
5 AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA	11.868	0,51
6 RESULTADO PRIMÁRIO ACIMA DA LINHA (3-4+5)	49.803	2,14

Fonte: PLOA 2008 (Quadro 11).

1: Dado do SIAFI/Prodasen.

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 - 2006

	R\$ milhões	
	Valor	% PIB
RECEITAS LIVRES (INCLUI DRU)	123.752	5,33
Resultado Primário Acima da Linha	49.803	2,14
Despesas Discricionárias e PPI ¹	56.563	2,44
Despesas Obrigatórias ² - Recursos Vinculados	17.386	0,75

Fonte: Elaboração do autor.

1: Dado do SIAFI/Prodasen.

2: Inclui os subsídios implícitos e o ajuste caixa/competência.

Vê-se que parte dos recursos livres é destinada ao superávit primário e ao pagamento das despesas discricionárias (MORA, 1997). A terceira parcela corresponde à diferença entre as despesas obrigatórias e as

receitas vinculadas, ou seja, quanto dessas despesas é coberta por recursos livres. Embora no orçamento diferentes fontes financiem tanto o superávit primário quanto as despesas discricionárias e obrigatórias, no orçamento como um todo há essa equivalência entre os recursos livres e essas destinações de recursos.

Dessa relação podemos tirar algumas conclusões:

1) A geração do superávit primário obviamente compete com as despesas discricionárias, dadas as despesas obrigatórias, o que ajuda a explicar a contenção dos investimentos públicos.

2) Na hipótese de não aprovação da prorrogação da DRU, haveria insuficiência parcial de recursos livres para a geração do superávit e/ou atender às despesas discricionárias, já que haveria excesso de recursos vinculados.

4) O volume de recursos desvinculados, que depende do percentual de 20% e das receitas ressalvadas do mecanismo, é suficiente para atender às necessidades da atual estrutura de receitas e despesas do orçamento.

5) O aumento do percentual de desvinculação, como sugerido em DELFIM e GIAMBIAGGI (2005), apenas seria necessário se houvesse um aumento substancial da meta de superávit primário, acompanhado de aumento de investimentos e redução das despesas obrigatórias como proporção do PIB.

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 desvinculação⁹, pois

⁹ Não toda a oposição ou somente ela. Há membros da bancada da saúde e da educação tanto na oposição quanto na situação.

defende o aumento dos gastos ditos sociais¹⁰. De outro, o governo federal, pelos motivos já apontados, defende a desvinculação.

Esse último busca negar 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 incomprimível. Para responder a suspeitas de que a DRU desvia recursos de suas finalidades sociais, demonstra que, desde 1996 até 2006, 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.

De fato, as despesas com determinadas funções sociais do governo não deixaram de ser atendidas em decorrência da existência 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.

Mesmo que parte dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social retorne para financiar suas despesas, a maior parte é redirecionada para o orçamento fiscal, como mostra a tabela abaixo:

Fontes	Depois da DRU	R\$ milhões DRU
INSS	123.431	0
Cofins	72.552	18.138
CPMF	19.663	4.916
CSLL	18.749	4.687
Recursos Livres	12.590	0
PIS-Pasep	11.045	2.761
CPMF - FCEP	6.307	0
CPSS	4.997	0
Outras	28.489	1.879
Total	297.823	32.381

Fonte: SIAFI/Prodasen.
1: Despesa paga por fonte.

Dos R\$ 32,4 bilhões desvinculados do orçamento da seguridade social¹¹, R\$ 12,6 bilhões retornam como recursos de livre alocação (Fonte

¹⁰ 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.

100) alocados nessas despesas. Ou seja, a área da seguridade social cede recursos líquidos de cerca de R\$ 20 bilhões que poderiam expandir suas despesas.

Em relação às áreas sociais, uma análise meramente legal da DRU mostraria que as áreas de educação, saúde e trabalho foram prejudicadas. A tabela abaixo mostra as reduções de recursos vinculados para essas áreas com a desvinculação:

TABELA 7
REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS - 2006

	R\$ milhões		
	Sem DRU	Com DRU	Perda
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	17.676	11.553	6.124
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	16.808	13.446	3.362
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	23.388	18.710	4.678

Fonte: Elaboração do autor (Anexo 1).

Mostraremos a seguir, para cada área, quais são os impactos efetivos da desvinculação. 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?

a) Educação

A DRU desobriga a União de destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 20% da receita de impostos, vinculados a essa despesa pelo art. 212 da Constituição Federal. Com isso, haveria uma perda de R\$ 6,1 bilhões para a MDE, fonte de recursos exclusiva da área de

¹¹ Esse valor é menor que a desvinculação das contribuições sociais porque algumas delas são receitas do orçamento fiscal, como a contribuição social do salário-educação.

educação (ver Anexo 1). No entanto, essa área recebe recursos de outras fontes:

TABELA 8
MDE - DESPESA¹ POR FONTE - 2006

	R\$ milhões
Recursos Vinculados a MDE	10.896
Recursos Livres	3.238
Salário-Educação	1.869
Outras	1.094
Total	17.098

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1: Despesa liquidada para fins de limite.

Vê-se que, como a área de educação é custeada por diversas fontes, 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 perde com a desvinculação, embora aparentemente evidente, não é inteiramente correta.

b) Saúde

A DRU desobriga a União de destinar ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) 20% da parcela da arrecadação da CPMF, de 0,20 ponto percentual da alíquota de 0,38%, vinculada a esse fundo pelo art. 84 do ADCT. Assim, haveria uma perda de R\$ 3,4 bilhões para esse fundo (ver Anexo 1). No entanto, essa área também recebe recursos de outras fontes:

TABELA 9
FNS - DESPESA¹ POR FONTE - 2006

	R\$ milhões
CSLL	12.317
CPMF	12.907
Cofins	5.523
Outras	4.869
Total	35.615

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa paga.

Mais uma vez, como o FNS é custeado por diversas fontes da seguridade social, um aumento dos recursos da CPMF poderia ser simplesmente compensado pela diminuição de outras contribuições sociais. Ademais, a EC nº 29, de 2000, determinou um piso para a aplicação de recursos nessa área. Portanto, a conclusão de que a área de saúde perde com a desvinculação também não é correta.

O que é determinante para definir a despesa total em saúde é o gasto mínimo obrigatório fixado na Constituição, independente de qual seja a fonte de financiamento desse gasto. Esse gasto mínimo deverá ser definido na lei complementar que regulamentará a EC nº 29, de 2000¹².

Como a CPMF não foi prorrogada, a partir de 2008, o orçamento geral da União deverá alocar outras fontes de recursos para a cobertura das despesas na área da saúde. Essa análise mostra também o equívoco de propostas como a de recriar a CPMF com sua destinação integral à saúde.

c) Trabalho

No caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ao contrário dos recursos da MDE e do FNS, há efetivamente uma perda de R\$ 4,7 bilhões com a DRU. Isso ocorre porque o FAT é custeado, quase integralmente, por recursos próprios:

TABELA 10
FAT - DESPESA¹ POR FONTE - 2006

	R\$ milhões
PIS/Pasep	18.581
Recursos Próprios Financeiros	2.385
Outros Recursos Próprios	1.806
Outras	136
Total	22.908

Fonte: SIAFI/Prodasen.

1: Despesa paga.

As fontes de recursos do FAT são a arrecadação do PIS/Pasep e recursos financeiros próprios, constituídos pelo retorno dos financiamentos

¹² Projeto de Lei da Câmara, nº 89, de 2007, em tramitação no Senado Federal.

do BNDES. Esses recursos só podem ser aplicados no FAT. Ademais, os recursos de outras fontes são residuais, representado apenas 0,6% do total. 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 alimentam saldo positivo na conta única do Tesouro Nacional, não sendo efetivamente despendidas.

Portanto, são válidas as seguintes conclusões: (1) como um todo, o orçamento da seguridade social cede recursos que constitucionalmente deveriam ser gastos com saúde, previdência e assistência social, mas não há como identificar onde se dá a perda; (2) não se pode afirmar que a área de educação e o FNS tenham perdas de recursos; (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. No caso da área de saúde, a EC nº 29, de 2000, determinou um piso para a aplicação de recursos em ações e serviços públicos vinculado ao PIB. Na área de educação, a criação de cargos e o aumento de sua remuneração determinam parte substancial da despesa.

Em relação às áreas de educação e saúde, cabe constatar que, não obstante a implementação da DRU, suas despesas têm crescido em termos reais e em relação ao PIB. A tabela a seguir ilustra essa última relação:

TABELA 11
DESPESAS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE

Área	% do PIB							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educação	0,50	0,51	0,55	0,53	0,48	0,52	0,51	0,74
Saúde	0,85	0,95	1,05	1,15	1,27	1,52	1,72	1,90
Total	1,35	1,46	1,60	1,68	1,75	2,04	2,23	2,64

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

6. Prorrogação da DRU ou Reforma Fiscal

A DRU foi mais uma vez prorrogada, até 31 de dezembro de 2011, por força da EC nº 56, de 20 de dezembro de 2007. Embora a prorrogação da CPMF tenha sido rejeitada pelo Senado Federal, a prorrogação da DRU foi aprovada nos mesmos termos da EC nº 42, de 2003.

Desde a instituição do FSE, em 1994, essa é a quinta 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 e 2007). 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 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 poucos 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.

7. 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, é condição necessária para a manutenção do equilíbrio fiscal associado à manutenção dos gastos sociais. Na execução orçamentária de 2006, foram desvinculados R\$ 70,4 bilhões, correspondentes 14,3% do total das receitas de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

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, podemos concluir que não procedem as alegações de que a desvinculação retira recursos da seguridade social, da saúde e da educação. No caso das áreas de saúde e educação, há o aporte de outras fontes de recursos, que podem ser eventualmente compensadas; no caso da seguridade social, há o aporte de recursos do Tesouro Nacional, para cobrir o déficit existente. O patamar dos gastos sociais decorre mais das decisões de criação ou aumento de despesa pública do que da disponibilidade de recursos vinculados.

Em relação à meta fiscal, buscamos mostrar o papel da DRU para o custeio das despesas discricionárias e para a geração do superávit primário. A desvinculação é necessária para: 1) permitir uma maior flexibilidade na administração orçamentária, ao aumentar os recursos de livre utilização em R\$ 42,5 bilhões em 2006; 2) permitir a obtenção da meta de superávit primário, fixada em R\$ 49,8 bilhões para o Governo Central. Embora parte dos recursos desvinculados retorne para cobrir as despesas do orçamento da seguridade social, a DRU permite a transferência de contribuições sociais para o aporte de despesas do orçamento fiscal – em especial, com o serviço da dívida pública. Podemos também concluir que o atual percentual de desvinculação de 20% é suficiente, considerando a atual estrutura de receitas e despesas do orçamento da União.

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

	R\$ milhões		
	Sem DRU	Com DRU	Perda
Receita de Impostos	170.304	170.304	0
Transferências a Estados e Municípios (-)	72.101	72.101	0
Desvinculação (-)	0	34.022	-34.022
Base de Cálculo	98.202	64.181	34.022
Recursos para MDE (18% da Base)	17.676	11.553	6.124

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

MDE 2000-2007

FUNDO NACIONAL DE SAÚDE

	R\$ milhões		
	Sem DRU	Com DRU	Perda
Receita da CPMF ¹	31.935	31.935	0
Fundo de Erradicação da Pobreza	6.723	6.723	0
Desvinculação	0	5.042	-5.042
Saúde	16.808	13.446	3.362
Previdência	8.404	6.723	1.681
Saúde e Previdência	25.212	20.170	5.042

Fonte: Balanço Geral da União 2006.

1: Não inclui multas, juros e dívida ativa.

Quadro II-III-12

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

	R\$ milhões		
	Sem DRU	Com DRU	Perda
Receita do PIS/Pasep ¹	23.388	23.388	0
Desvinculação	0	4.678	-4.678
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	23.388	18.710	4.678

Fonte: Balanço Geral da União 2006.

1: Não inclui multas, juros e dívida ativa.

Quadro II-III-12

ANEXO 2

MODELO FISCAL-ORÇAMENTÁRIO

Partimos da identidade contábil do superávit primário:

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

A receita primária é desdobrada em receita livre (RI), receita vinculada do orçamento fiscal (Rvf) e receita vinculada do orçamento da seguridade social (Rvs). Note-se que toda receita livre pertence ao orçamento fiscal.

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

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

Ou seja, a receita livre iguala-se a três parcelas: i) o superávit primário ii) as despesas discricionárias; iii) o excesso de despesas obrigatórias não coberto por receitas vinculadas.

Na medida em que as receitas vinculadas não podem ser alocadas em despesas com juros e despesas discricionárias do orçamento fiscal, a desvinculação é necessária na seguinte condição:

$$3: \mathbf{RI < SP + Dd}$$

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.*

Balanco Geral da União 2006.

DELFIM 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.)*

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