

---

# Os efeitos da (des)vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária

*The effects of (un)binding federal resources and budget flexibility*

---

**Francisco Hélio de Sousa**

Conselho de Justiça Federal - CJF - Brasil

## Resumo

O objetivo deste estudo foi observar como a desvinculação de recursos repercute na alocação de recursos da União, bem como seus efeitos sobre a flexibilidade orçamentária. A metodologia utilizada para tal foi o método dedutivo, utilizando-se a pesquisa bibliográfica documental. Observou-se que há excessiva rigidez orçamentária, obrigando os sucessivos governos federais a criarem instrumentos que possibilitem a utilização discricionária de recursos, dos quais é exemplo a Desvinculação de Recursos da União – DRU. São necessárias mudanças na lei orçamentária para permitir o aumento da capacidade do governo federal de atender a outras demandas da sociedade (e não somente àquelas vinculadas).

**Palavras-chave:** Orçamento, Flexibilidade Orçamentária, Vinculação de Recursos.

## Abstract

This study aimed at investigating the effects of unbinding resources on the allocation of federal resources, as well as on budget flexibility. The deductive methodology was selected, relying on document and bibliographic research. The results revealed the existence of excessive budgeted rigidity, which forces the incoming federal governments to develop tools that allow the discretionary use of resources, such as the Unbinding of Federal Resources – UFR. Changes in the budget law are required to increase the federal government's capacity to meet the society's needs (not only the bound ones).

**Key words:** Budget, Budget Flexibility, Resource Binding.

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, alterou substancialmente a flexibilidade orçamentária ao introduzir uma série de direitos sociais (notadamente nos setores de seguridade social, saúde e educação) e avançar em direção à descentralização, aumentando a participação de estados e municípios no total de receitas tributárias<sup>1</sup>. Tais alterações culminaram num aumento da demanda por recursos federais, levando Araújo (2003, p. 92) a afirmar que “percebe-se claramente a partir de 1989 – entrada em vigor da nova Constituição – um aumento significativo na composição das receitas vinculadas”.

É nesse contexto que surgem as vinculações orçamentárias<sup>2</sup>, como forma de preservar o atendimento a determinadas demandas sociais da ingerência política que, juntamente com o elevado nível de despesas constitucionais legalmente obrigatórias e as transferências de recursos a estados e municípios sem que tivesse sido acompanhada de uma organizada transferência de responsabilidades e obrigações por parte dos entes subnacionais, teriam acarretado uma redução de receita tributária em poder da União.

O grau de comprometimento das receitas públicas, definido constitucionalmente, reduziu significativamente o potencial de condução da política econômica. Como veremos neste estudo, em conformidade com a posição de Rocha (1997, p. 50), a vinculação de recursos “limita a melhor alocação de recursos, uma vez que exclui a possibilidade de discussão em torno de uma melhor distribuição destes recursos”. Além do que, se considerarmos o aspecto da origem política da vinculação de recursos, se trata de “um mecanismo de perpetuação do poder de setores e/ou regiões que, por temerem perder a garantia de seu *status quo*, tentam com isto evitar a interrupção destes recursos para os projetos” (ROCHA, 1997 p. 50).

Em resposta à crescente rigidez orçamentária, o governo federal<sup>3</sup> reagiu criando mecanismos de desvinculação de recursos orçamentários que não têm destinação especificada nem são transferidos para os entes federativos. A desvinculação de recursos que abordaremos neste estudo é a Desvinculação de Recursos da União – DRU, criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1994, a qual se vai abordar durante todas as suas fases – desde sua criação como Fundo Social de Emergência (1994), passando pelo Fundo de Estabilização Fiscal (1996) até sua contextualização atual, já com a denominação de DRU e prorrogada desde 2002. A DRU é o instrumento legal utilizado pelo Governo federal<sup>4</sup> para utilizar discricionariamente 20% dos recursos oriundos de impostos e contribuições, visando obter uma maior flexibilidade orçamentária.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo, sem maiores aprofundamentos nas diversas polêmicas estabelecidas sobre os efeitos jurídicos, políticos ou sociais<sup>5</sup>, é observar como a desvinculação repercute na alocação de recursos da União, bem como seus efeitos sobre a flexibilidade orçamentária. Para o alcance desse objetivo, o

presente trabalho foi delineado pelos recursos da pesquisa exploratória; uma vez que esse tipo de pesquisa busca aprofundar os conceitos existentes em determinada área do conhecimento contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado (VIEIRA, 2002). Dessa forma, as noções que informam as discussões sobre os efeitos da (des)vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária constituem o eixo central deste artigo e visam contribuir com a melhor compreensão do assunto. No que diz respeito à lógica da pesquisa, este estudo é informado pelo método dedutivo (RICHARDSON, 2007). Quanto ao seu objeto, o método caracteriza-se pelos recursos da pesquisa bibliográfica. No que diz respeito à abordagem do problema, a presente pesquisa faz uso da abordagem qualitativa (RICHARDSON, 2007).

Cabe ressaltar a limitação do presente estudo quando relaciona valores ou percentuais, tendo em vista que o universo analisado restringe-se aos montantes arrecadados com impostos e contribuições, não podendo ser generalizados para a totalidade dos recursos disponíveis para a União<sup>6</sup>, já que, além dos impostos e contribuições, há outras fontes de arrecadação (tais como as taxas, compensações financeiras, empréstimos compulsórios, receitas extra-orçamentárias, etc.), que não estão sujeitas à DRU<sup>7</sup>.

Para tanto, descreve-se a rigidez orçamentária trazida pela Constituição de 1988, a vinculação crescente a partir da década de 1990, aborda-se de forma sucinta o Plano de Estabilização Econômica (Plano Real) que cria o Fundo Social de Emergência e posteriormente o Fundo de Estabilização Fiscal. Trata-se também, em seção específica dos conceitos, da origem e da importância de cada fase da desvinculação (FSE/FEF/DRU) e demonstram-se os principais efeitos da Desvinculação de Recursos da União, para ao final expor algumas considerações sobre o tema com base na bibliografia analisada.

## **2 A Constituição de 1988 e a Rigidez Orçamentária**

Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1996, p. 104) acreditam que o principal legado da Constituição de 1988, no que concerne às finanças públicas da União, foi uma enorme rigidez orçamentária, decorrente de três fatos principais: o aumento das vinculações de receita, o incremento das despesas de caráter obrigatório e a substancial ampliação das transferências de recursos para os Estados e Municípios, sem que houvesse um planejamento adequado quanto à descentralização de competências.

A ampliação das vinculações de receitas da União se deu especialmente nos setores de seguridade social, saúde e educação. Conforme entendimento de Rocha, na educação,

a receita dos impostos – menos transferências aos Estados e Municípios – destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino foi elevada de

---

13% para 18%, ao mesmo tempo em que se mantinha a vinculação da contribuição do salário-educação (ROCHA, 1997, p. 51).

Ainda segundo Rocha (1997, p. 51), este também é o caso da seguridade social, à qual foram destinadas as receitas das principais contribuições: FINSOCIAL/COFINS, PIS/PASEP, rendas de loterias, contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (INSS), contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e a contribuição para o plano de seguridade social dos servidores públicos.

Graça (2003, p. 12) considera que as vinculações orçamentárias constituem “um desejo [...] de preservar o atendimento de determinadas demandas da sociedade dos humores tanto do Executivo como do Legislativo”. Castro (2003, p. 6) complementa afirmando que o crescimento contínuo das despesas de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias também constitui restrição porque “prejudica sobremaneira a flexibilidade da política fiscal. Verifica-se que as despesas com pessoal e encargos sociais, previdência social, assistência social, educação e saúde cresceram significativamente entre 1995 e 2002”.

Houve também significativa reformulação quanto à repartição das receitas públicas, no sentido da desconcentração de recursos tributários da União em favor dos Estados e Municípios. Isso se deu, na opinião de Castro (*op. cit.*, 2003, p. 11), sobretudo, devido à elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passaram, respectivamente, de 14% e 16%, em 1985, para 21,5% e 22,5%, em 1988. Isso levou, após a promulgação da Constituição, a uma grande perda das receitas disponíveis da União.

Embora tais arranjos possam melhorar a estabilidade dos recursos em algumas áreas, podem resultar em “obrigações sem recursos”, que não seriam executadas devido à insuficiência de fundos. Além disso, podem ser inconsistentes uns com os outros<sup>8</sup>.

### **3 As Vinculações de Recursos no Orçamento Federal**

O período 1989-93 é caracterizado por Oliveira *et al.* (1996, p. 115) como de um certo irrealismo orçamentário. De um lado, ocorreu a redução da receita tributária em poder da União, em virtude do aumento das transferências para Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que se ampliava dramaticamente a vinculação das receitas. Por outro lado, o aumento das demandas sociais provocadas pela descompressão política, conjugada com o fracionamento do poder decorrente do processo de redemocratização do País, levou a que se passasse a incluir no orçamento um volume de despesas incompatíveis com a capacidade de financiamento da União, aprofundando o déficit orçamentário.

[...], passaram a ser incluídas no orçamento várias despesas que, embora minoritárias, não tinha condições de ser adequadamente financiadas. Como não era possível elevar a carga tributária ao ponto de atender integralmente à despesa autorizada no orçamento, parte dela terminou sendo financiada pelo imposto inflacionário e outra parcela simplesmente não foi executada. Nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a despesa orçada foi equivalente a US\$ 144 bilhões, US\$ 113 bilhões e US\$ 108 bilhões, a despesa realizada alcançou US\$ 111 bilhões, US\$ 78 bilhões e US\$ 68 bilhões, respectivamente (OLIVEIRA *et al.* 1996, p. 115).

Alguns críticos atribuem o que chamam de excesso de vinculações orçamentárias à tentativa de enfraquecimento do poder Executivo perante o legislativo<sup>9</sup>, gerando o que Loyola considera

um outro monstro das finanças públicas: o excesso de vinculações orçamentárias. Para contrabalancear a capacidade do Executivo de executar o orçamento de forma discricionária, surgiram as vinculações de receitas com o intuito de obrigar a realização de determinados tipos de gastos (LOYOLA *apud* GRAÇA, 2003 p. 13).

Essa diminuição da flexibilidade orçamentária é, de certa forma, condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos. Além disso, conforme entendimento de José Oliveira, a vinculação implica a

perpetuação de um dado conjunto de prioridades, negando as alterações na hierarquia dessas prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo. Por outro lado, a vinculação de receitas está eivada pelo preconceito dos decisores que a estabelecem contra os decisores do futuro (OLIVEIRA *et al.*, 1996, p. 104).

#### **4 O Plano de Estabilização da Economia e as Tentativas de Redução da Rigidez Orçamentária**

A tentativa de reduzir a rigidez orçamentária tem seu ápice, a partir de 1994, com a implantação do Plano Real, cujo objetivo, para Rocha (1997, p. 12) era “promover a estabilização da economia brasileira por meio do combate à inflação, a qual possuía em seu diagnóstico o déficit público como causa primária”.

Dessa forma, continua Rocha (1997, p. 12), o Plano Real foi pré-anunciado em três etapas:

- um mecanismo de equilíbrio orçamentário;
- uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos;

- a conversão dessa unidade de conta em uma nova moeda, a uma taxa de paridade semifixa com dólar.

A primeira etapa é a que mais interessa para o âmbito deste estudo, a qual visava equilibrar o orçamento federal por meio de cortes orçamentários para o ano de 1994.

Paralelo à implantação do plano de estabilidade econômica, observou-se a intensificação dos esforços para diminuir o grau de rigidez orçamentária, Oliveira *et al.* (1996) e Rocha (1997) destacam o seguinte conjunto de medidas nesse sentido:

a) a elevação das alíquotas dos impostos e contribuições cuja receita não era partilhada com os Estados e Municípios (IOF, Imposto sobre Importação de Petróleo, FINSOCIAL, CSLL);

b) a utilização de recursos provenientes da alienação de ativos da União, por meio do Programa Nacional de Desestatização;

c) a instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (posteriormente transformado na CPMF);

d) a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), por meio da Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994, com vigência para os exercícios de 1994 e 1995.

Rocha (*op. cit.*, 1997, p. 52) afirma que dentre essas medidas o FSE foi a que mais se destacou no financiamento do gasto social federal no triênio 1994/96, mesmo sendo esse um mecanismo para reduzir a vinculação de receitas.

Nascia aí o instrumento legal utilizado para desvinculação de receitas da União que, após os exercícios de 1994 e 1995, foi prorrogado mudando sua denominação de FSE para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a partir de 1996. Esse também foi prorrogado até o ano de 2000, quando novamente se transmuda para Desvinculação de Recursos da União – DRU, nomenclatura que permanece até os dias atuais e cuja vigência foi estendida pelos períodos de 2000-2003, 2004-2007 e, mais recentemente, para o período de 2008-2011, por meio da Emenda Constitucional n. 56/2007 (Quadro 1).

**Quadro 1: As Emendas Constitucionais da Desvinculação de Recursos da União**

Emenda Constitucional	Publicação no DOU	Vigência
EC (de revisão) n. 01/1994	02 de março de 1994	1994-1995
EC n. 10/1996	07 de março de 1996	1996-1997
EC n. 17/1997	25 de novembro de 1997	1997-1999
EC n. 27/2000	22 de março de 2000	2000-2003
EC n. 42/2003	31 de dezembro de 2003	2004-2007
EC n. 56/2007	21 de dezembro de 2007	2008-2011

Fonte: CF/88, versão atualizada pelo Senado Federal e DOU.

## 5 A Desvinculação de Recursos da União (FSE/FEF/DRU)

No entender de Rocha (1997, p. 147), a década de 1990 foi marcada pela necessidade de um ajuste fiscal e de uma reforma tributária que gerasse superávit primário nas contas governamentais, dado que havia consenso de que este constituía o pré-requisito para a redução da inflação e a retomada do crescimento. Conforme nota Slaibi Filho (1994, p. 189), o aprofundamento do ajuste fiscal foi viabilizado a partir da aprovação, pelo Congresso Nacional, da proposta de Emenda Constitucional, por iniciativa do Poder Executivo, criando o Fundo Social de Emergência. A vigência do Fundo, que consistia essencialmente num mecanismo transitório de desvinculação de receitas, atenuou a excessiva rigidez dos gastos da União ditada pela Constituição de 1988 e, assim, possibilitou o equilíbrio orçamentário dentro de limites estreitos, mas exequíveis, até o fim de 1995.

Existem muito mais semelhanças entre o FSE e o FEF visto que ambos tinham por finalidade o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal” e a aplicação “prioritária” de recursos a despesas associadas a programas de relevante interesse econômico e social. No caso da DRU, não foi mencionada, no texto legal, a destinação de recursos despregada de qualquer vinculação.

Quanto à natureza de “fundo”, tanto o FSE quanto o FEF são conceituados por Maldonado Sanches na categoria de “fundos de redefinição de fontes”, já que

não se destinam a articular programações, mas, sim, à particularização de recursos em fontes próprias, com vistas a orientar e a controlar aplicações em certas ações ou objetivos predeterminados. Tais “fundos”, por serem excepcionados (pelo próprio texto constitucional) da observância às normas que regem a instituição e operação de fundos, possuem uma programação própria sujeita a um gestor determinado; não se vinculam a um órgão determinado da administração” (SANCHES, 2002, p. 639).

É importante notar que, embora os três institutos (FSE, FEF e DRU) tenham tido a mesma finalidade – viabilizar a desvinculação de 20% dos recursos oriundos de impostos e contribuições –, algumas particularidade podem ser atribuídas a cada um deles, como se pode ver a seguir.

### 5.1 Fundo Social de Emergência – FSE

Rocha (1997, p. 97) entende que, com o advento do Plano Real e a necessidade de se promover um equilíbrio orçamentário *ex-ante* para suprir os montantes anteriormente cobertos pela geração de receita inflacionária, sem que com isso fosse necessária a realização de uma ampla reforma fiscal e tributária, foi

preciso desvincular parte dos recursos da União para viabilizar esse plano econômico. O FSE foi criado nesse contexto, e com esse propósito.

Pela proposta inicial do Executivo, o Fundo Social de Emergência seria constituído com base em três fontes básicas: desvinculação de 15% dos principais impostos e contribuições; criação de uma sobretaxa desvinculada de 5% sobre os principais impostos; e contribuições e desvinculação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Após amplas negociações, o Congresso Nacional houve por bem aprovar um substitutivo que exime os Fundos de Participação de Estados e Municípios, os Fundos Regionais e o Fundo do IPI – exportação da desvinculação dos 15% por um acréscimo seletivo e desvinculado de impostos específicos; e compensa a isenção dos Fundos, acima descrita, por um acréscimo de 15% para 20% na desvinculação dos impostos e contribuições (SLAIBI FILHO, 1994 p. 215).

A aprovação do FSE, criado com natureza de Fundo<sup>10</sup>, foi feita em caráter emergencial e sob o signo da transitoriedade, desfigurado do alcance original da proposta do Executivo. O Fundo Social de Emergência – FSE foi aprovado nos termos da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, tendo sido instituído para vigorar nos exercícios de 1994 e 1995, e trouxe consigo a estratégia de desvinculação de receitas, de modo que haja maior capacidade de manobra por parte do Executivo, visando atingir o equilíbrio orçamentário.

### **5.2 Fundo de Estabilização Fiscal – FEF**

O artigo 71 da Emenda Constitucional nº 10 alterou, no § 2º, a nomenclatura do Fundo Social de Emergência – FSE para a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal – FEF. Este tem como finalidade, como afirma Carvalho (1996, p. 9), criar condições de o Poder Executivo Federal decidir sobre a alocação de recursos, capacidade que foi bastante reduzida pelo processo da crescente vinculação das receitas, ocorrido a partir dos anos de 1980, e especialmente após a Constituição de 1988.

A contribuição do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF para a redução do déficit orçamentário foi demonstrada, à época, por Fabio Gambiagi da seguinte forma:

O déficit está sendo contido mediante a ação de alguns fatores temporários, notadamente a receita da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). [...] se a CPMF e o FEF não existissem, só o déficit do governo central já seria de mais de 2,5% do PIB. [...] se nada for feito para compensar o fim da CPMF e do FEF, o resultado primário pioraria tanto em 1999 quanto no ano 2000. (GIAMBIAGI, 1998, p. 257 e 277, *passim*).

O Quadro 2, a seguir, demonstra as principais fontes de receitas da União, sobre as quais incidiram a desvinculação por meio do FEF nos anos de 1996-1997:

**Quadro 2: Fundo de Estabilização Fiscal: montante e fontes de recursos**

Ano	Fonte: Impostos		Fonte: Contribuições		Total	
	R\$ bilhões	% do total de impostos	R\$ bilhões	% do total de contribuições	R\$ bilhões	% do PIB
1996	9,0	17,5	16,3	20,8	25,3	3,2
1997	9,5	16,8	18,8	20,4	28,3	3,3

Fonte: (PINTO, 2000, p. 36).

Os dados apresentados no Quadro acima mostram por que o governo federal enviou esforços para prorrogar o FEF. Seus recursos foram significativos para o período em que viveu (mais de 10% do bolo fiscal), podendo ser usados com grande liberdade sem que sofressem as vinculações constitucionais (PINTO, 2000, p. 36).

O resultado fiscal do governo central foi beneficiado pelos efeitos do FEF, alcançando aproximadamente 0,4% do PIB, por ano, no período de sua vigência (Tabela 1).

**Tabela 1: Efeito Fiscal Líquido do FEF em Relação à sua Ausência**  
(Em porcentagem do PIB)

Discriminação	1996	1997	1998	1999
Estados	0,18	0,18	0,18	0,18
Municípios	0,18	0,14	0,07	0,04
Outras vinculações	0,11	0,11	0,11	0,11
Total	0,47	0,43	0,36	0,33

Fonte: (GIAMBIAGI, 1998, p. 261).

O Fundo interferia no processo de vinculação das receitas orçamentárias da União previstas pela Constituição, bem como nas despesas obrigatórias e nas transferências dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM). Surgiu, então, um grande embate entre União e os demais entes federativos, dificultando sua prorrogação para o período 2000-2003.

Para conseguir prorrogá-lo, o Governo teve que ceder, abrindo mão de sua incidência sobre o FPE e o FPM, como demonstra a proposta de Fábio Giambiagi:

Nossa proposta é que o governo envie, em 1999, ao Congresso uma proposta de emenda constitucional que torne permanente, a partir do ano de 2000, para a desvinculação promovida pelo FEF (a que afeta as transferências não relacionadas aos estados e municípios), de modo a não inviabilizar a aprovação da emenda pela reação de governadores e prefeitos (GIAMBIAGI, 1998, p. 281).

Uma vez que se deixasse de afetar os estados e municípios, no entender de Giambiagi (1998, p. 281), “essa emenda não enfrentaria muitas dificuldades para passar pelo Congresso”, como realmente aconteceu, permitindo a prorrogação do FEF.

Assim, a DRU, sucessora do FSE e do FEF, que desvinculou recursos da União no período de 2000 a 2003, deixou de fora as transferências decorrentes do federalismo participativo.

### 5.3 Desvinculação de Recursos da União – DRU

Diferentemente do FSE e FEF, a DRU não tem natureza de Fundo, mas, sim, de simples desvinculação. Visa dar uma maior flexibilidade à alocação de recursos públicos e não significa elevação das receitas totais disponíveis para o governo federal. Além disso, ressaltou possíveis problemas políticos ao considerar como exceções à desvinculação os recursos destinados ao federalismo participativo.

Lima (2003, p. 9) demonstra, por meio da Tabela 2, que a grande maioria dos recursos orçamentários já tem destinação obrigatória, o que não deixa qualquer margem para quem faz a programação orçamentária. Observa-se que as despesas com transferências a estados e municípios, de pessoal e encargos, benefícios previdenciários, abono e seguro-desemprego, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), transferências referentes à Lei Kandir, subsídios e subvenções e com o Sistema Único de Saúde (SUS) – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem quase 90% das despesas totais. Portanto, sobra pouca margem para dispêndios realmente discricionários.

**Tabela 2 : Orçamento da União - 2003**

	(Em R\$ Bilhões)	(Em %)
<b>Despesas</b>	<b>322</b>	<b>100</b>
Transferências a estados e municípios	57	18
Pessoal e encargos	79	24
Benefícios previdenciários	107	33
Abono e seguro-desemprego	8	3
LOAS	5	1
Lei Kandir	4	1
Subsídios e subvenções	6	2
SUS	23	7
Outras despesas	34	11
Discricionárias	+ 20	6

Fonte: (LIMA, 2003, p. 9).

A Emenda Constitucional nº 42/2003 (que prorroga a Desvinculação de Recursos da União para o período de 2004 a 2007) manteve o nome de DRU e ampliou seu alcance, de forma a também incluir na desvinculação a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, bem como os impostos e as contribuições sociais já instituídos e os que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. Ou seja, além de ampliar o prazo da desvinculação até 2007, ampliou também o rol de tributos e consectários desvinculados, mas ressaltou possíveis problemas políticos decorrentes de diminuição de receita de Estados e Municípios (SCAFF, 2005, p. 104).

Para Furtado (2007, p. 52) é inegável que as amarras da vinculação de recursos orçamentários desafiam o princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos, compromete as importantes funções do orçamento – política, econômica e reguladora –, agride o pacto federativo, limita a prática do orçamento participativo, restringindo a participação do povo na definição dos destinos dos recursos públicos, e, o que é mais grave, vicia de tal forma o sistema orçamentário que restringe a mais importante das atribuições do orçamento público: operar como instrumento de planejamento.

Assim também entende o professor James Giacomoni, citado por Furtado (2007, p. 50), para quem “a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades”. Recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade.

Diante desse quadro, chegou-se a tornar regra o que era a exceção (vinculação *versus* princípio da não-vinculação). A Emenda Constitucional nº 56/2007 promoveu nova desvinculação temporária de recursos orçamentários, prorrogando a vigência da DRU. Por esse dispositivo, ficou desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais (ADCT, art. 76, *caput*).

Como já foi mostrado anteriormente, são submetidas à DRU as receitas de impostos, contribuições sociais e contribuições econômicas. Mendes (2008, p. 35-6), ao interpretar o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 56, de 2007 (bem como seus §§ 1º e 2º), observa que, dentro desse conjunto de receitas, não se aplica à DRU as seguintes receitas:

- parcelas de impostos transferidos aos estados e municípios e aos Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO);
- contribuição social do salário-educação (receita que permanece vinculada ao financiamento da “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” – MDE);
- contribuições dos empregadores e empregados (dos setores público e privado) à seguridade social;
- a CPMF, quando vigente, não sofria desvinculação da parcela destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Mendes (2008, p. 34) ressalta que a desvinculação de receitas dá ao gestor maior flexibilidade para alocar os recursos disponíveis entre diversos itens de despesas, reduzindo a rigidez imposta pela vinculação. Mas ela não é um mecanismo que, forçosamente, retira recursos de um grupo de despesas, alocando-os em favor de outro grupo de despesa. São as escolhas dos agentes públicos elaboradores e executores do orçamento que determinarão a alocação final dos recursos.

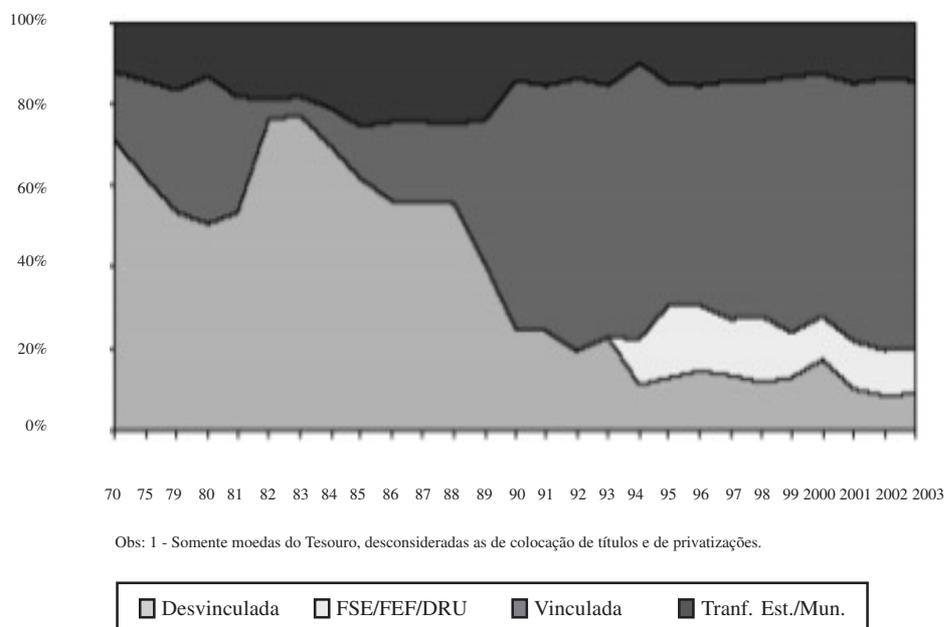
## 6 Efeitos da Desvinculação de Recursos Da União

Como já visto anteriormente, o FSE/FEF/DRU, que a partir de agora chamar-se-á apenas de Desvinculação de Recursos da União – DRU, foi uma das principais iniciativas, no período subsequente à Constituição Federal, para reduzir a vinculação de receitas da União.

Documento oficial disponibilizado na Internet pela Assessoria Técnica da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de fevereiro de 2003, intitulado “Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal”<sup>11</sup>, apresenta um gráfico para justificar a existência da DRU (Gráfico 1), sobre o qual descreve:

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

Gráfico 1: Composição das Receitas Orçamentárias



Fonte: SOF/MPOG.

Pelo que se nota no Gráfico acima, as vinculações de recursos mantiveram-se em torno de 75% no período de 1990 a 2000, isso já considerando a DRU (representada no gráfico pela cor mais clara – amarela). Quando se desconsidera a DRU, os recursos livres caem para 13,2% em 2002, e para 12,9 em 2003. Portanto, pode-se afirmar que tal mecanismo tem aumentado a flexibilidade na execução orçamentária.

Uma função fundamental da DRU é a de permitir o uso de receitas de contribuições sociais e econômicas (que deveriam ser aplicadas em despesas às quais estão vinculadas) no pagamento da dívida pública e no financiamento de outras despesas. De acordo com Mendes (*op. cit.* 2008, p. 32), a DRU também é importante para permitir o uso de parte das receitas vinculadas que foram contingenciadas no pagamento dos juros da dívida e de outras despesas.

A base de cálculo da DRU pode ser observada na Tabela 3, a seguir. Nela, José Mendes evidencia a incidência da DRU no exercício de 2006:

**Tabela 3 : Base de Cálculo da DRU e seus Valores no Exercício de 2006**

		R\$ Bilhões
<b>(A)</b>	<b>Receita de Impostos (a)</b>	<b>170,3</b>
<b>(B)</b>	(-) Transferências Constitucionais	65,6
	FPM	30,1
	FPE	28,8
	IOF-Ouro	0,0
	ITR	0,3
	IPI - exportação	2,4
	Fundos Constitucionais (b)	4,0
<b>(C)=(A)-(B)</b>	<b>Receita de Impostos sujeita à DRU</b>	<b>104,7</b>
<b>(D)</b>	<b>Receitas de Contribuição Sociais</b>	<b>320,5</b>
<b>(E)</b>	(-) Deduções	149,0
	Contribuição INSS (patrão e empregado)	122,4
	Salário-Educação	6,9
	CPMF – Fundo de Erradicação da Pobreza	6,7
	Contribuição Prev. Servid. (gov. e servidores)	13,0
<b>(F)=(D)-(E)</b>	<b>Receita de Contrib. Sociais sujeitas à DRU</b>	<b>171,4</b>
<b>(G)</b>	<b>Receita de Contribuições Econômicas</b>	<b>10,9</b>
<b>(H)</b>	<b>BASE DE CÁLCULO DA DRU</b>	<b>287,0</b>
<b>(I)=(H)*20%</b>	<b>DRU (VI * 20%)</b>	<b>57,4</b>
<b>(J)=(C)*20%</b>	Impostos	20,9
<b>(K)=(F)*20%</b>	Contribuições Sociais	34,3
<b>(L)=(G)*20%</b>	Contribuições Econômicas	2,2

Fonte: Elaborado por Mendes (2008, p. 36) com base em Dias (2007), no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2006 e Senado Federal – Sistema Siga Brasil.

(a) Inclui multas e juros de Mora

(b) Estimado a partir do valor do FPM

O resultado mostrado na linha (I), explica Mendes, é que o montante total de recursos desvinculados somou R\$ 57,4 bilhões. Porém deve levar-se em consideração que, enquanto as contribuições sociais e econômicas são, por definição, vinculadas, as receitas de impostos não o são. Por isso, uma parte dos R\$ 20,9 bilhões da receita de impostos desvinculada pela DRU (Linha (j)) já são recursos de uso livre. Após retirar do montante anterior as receitas de impostos que já são livres, Mendes (2008, p. 37) afirma que “a efetiva desvinculação de impostos é de apenas R\$ 6,1 bilhões”, e chega à seguinte conclusão:

Teríamos, então, uma desvinculação efetiva de R\$ 42,6 bilhões. Isso significa dizer que, antes da DRU, 17% da receita primária eram desvinculados; e que depois da DRU esse percentual passou para 25%. Ou seja, mesmo depois da DRU ainda temos 75% de receita vinculada no orçamento (MENDES, 2008 p. 37).

## **7 Considerações Finais**

A partir da Constituição de 1988 houve uma substancial alteração na flexibilidade orçamentária para acomodar os diversos direitos e garantias sociais introduzidos pela Carta Magna, os quais para serem implementados exigiram uma maior rigidez na alocação de recursos, esta positivada principalmente por meio das vinculações orçamentárias. Essas vinculações, somadas a gastos rígidos (pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartidas de empréstimos externos), bem como às transferências aos entes federativos, reduziram a capacidade do governo federal de alocar recursos de acordo com suas prioridades sem trazer endividamento adicional para a União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que as receitas vinculadas sejam utilizadas exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8º, parágrafo único), intensificou o problema de vinculações orçamentárias. Dessa maneira, verifica-se o crescimento, durante os últimos exercícios, do montante de receitas vinculadas que não podem ser destinadas ao pagamento de gastos cuja finalidade seja diferente daquela pré-definida, mesmo que se observe excesso de recursos vinculados a determinado item de despesa.

O comprometimento das receitas públicas reduziu significativamente o potencial de condução da política econômica, contrariando o princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos e comprometendo importantes funções do orçamento. Reduzir a rigidez orçamentária consistiria em reduzir ou, preferencialmente, eliminar as vinculações de recursos, ampliando-se as receitas livres.

Constata-se que há uma vinculação considerável e crescente de receitas dentro do orçamento, reduzindo a flexibilidade orçamentária e complicando a definição das prioridades governamentais. Em reação a essa rigidez orçamentária, o governo federal criou desvinculações para tornar mais flexível o orçamento, e o processo orçamentário passou a ser o cenário em que se manifestam os conflitos entre os diferentes setores da sociedade e do próprio Estado pela repartição de recursos do Tesouro Nacional.

Os fundos FSE e FEF tinham como objetivo aumentar a arrecadação e permitir maior flexibilização do orçamento a partir da desvinculação de 20% das receitas federais (impostos e contribuições). Posteriormente foram sucedidos pela DRU, que deixou de ser fundo, passando a funcionar como simples desvinculação de recursos, que ficariam livres para serem alocadas em destinações diferentes das estipuladas na legislação vigente.

A intenção era criar um mecanismo temporário de auxílio ao governo federal, no período inicial da queda da inflação e implantação do Plano Real, enquanto as reformas fiscal e tributária não fossem aprovadas. Devido às dificuldades de

aprovação de tais reformas, esse mecanismo foi prorrogado por diversas vezes, e o que era emergencial tornou-se crônico, de tal forma que se transformou em um dos principais instrumentos de flexibilização orçamentária.

A justificativa dos sucessivos governos federais para manter a DRU tem sido a de que a desvinculação de recursos tem por finalidade aumentar o volume de recursos livres, os quais são essenciais para a consecução dos projetos prioritários do governo e para a constituição da poupança necessária à redução da dívida pública, sendo imprescindível como instrumento de racionalização da gestão orçamentária. A prorrogação de sua vigência até dezembro de 2011 (por meio da EC nº 56/2007) se fez necessária pela sua importância na constituição dos recursos livres do orçamento federal e pela necessidade de manter um grau mínimo de autonomia na definição de prioridades e na gestão orçamentária.

Pelo exposto, podem ser elencados alguns efeitos advindos da utilização da DRU como mecanismo de desvinculação de recursos da União e indutor da flexibilidade orçamentária, (com base na bibliografia adotada) quais sejam: a) manter, durante o exercício, o equilíbrio entre receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir a insuficiência de tesouraria; b) proporcionar ganhos efetivos de receita tributária para a União (o que ocorreu inicialmente, por meio dos fundos FSE e FEF); c) criar condições para o Poder Executivo Federal decidir sobre alocação de recursos e condução da política econômica; e d) não permitir que determinados itens de despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, ao mesmo tempo em que outras áreas apresentem carência de recursos (com a DRU o governo federal pode dispor dos recursos, já que eles não ficam acumulados no Tesouro).

Esses efeitos mostram que a DRU é um instrumento temporário importante, mas não resolve a questão de flexibilidade da política fiscal. São necessárias mudanças estruturais que permitam aumentar a capacidade de o governo federal atender a outras demandas da sociedade, e não somente àquelas vinculadas.

Quanto às transferências subnacionais, admitindo-se que é politicamente inviável e socialmente indesejável reverter a atual partilha de receitas entre a União, os Estados e Municípios, o caminho que resta é discriminar as responsabilidades de cada uma dessas esferas de Governo, buscando-se a descentralização dos serviços e eliminando-se algumas atribuições concorrentes.

Finalmente, para que haja um planejamento orçamentário mais racional é necessário que se faça uma revisão da legislação orçamentária, bem como se promova uma reforma tributária que contemple mudanças na questão da vinculação de receitas e nos critérios de transferências constitucionais e legais. Também será essencial que a reforma tributária estabeleça a melhoria da qualidade dos resultados primários produzidos, evitando a esterilização de recursos, como os que se faz atualmente por meio da DRU, que criam uma falsa idéia de maior disponibilidade de recursos do Tesouro.

## Notas

<sup>1</sup> Houve significativa desconcentração de recursos tributários da União em favor dos Estados e Municípios, em função da elevação dos percentuais do FPE e do FPM, “que passaram respectivamente, de 14% e 16%”, antes da Constituição “para 21,5% e 22,5%, em 1988” (CASTRO, 2003, p. 11).

<sup>2</sup> Além das vinculações constitucionais, existem outras estabelecidas pela legislação ordinária, que não cabe aqui tratar, mas apenas a título de exemplo são citadas por Scaff (2005, p. 99), quais sejam: a contribuição para Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e o Adicional ao Frete para renovação da Marinha Mercante (Cfr. Lei nº 9.432/97).

<sup>3</sup> Para fins deste estudo, sempre que se mencionar o governo federal, estar-se-á fazendo referência ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ou ao atual presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003 em diante), ou ainda a fatos ocorridos durante seus governos.

<sup>4</sup> Idem à nota 3.

<sup>5</sup> Há autores que defendem a inconstitucionalidade da DRU por reduzir o volume de recursos disponíveis para utilização obrigatória nas finalidades constitucionalmente estabelecidas. Graça (2003) trata da questão relacionada ao tipo de orçamento (autorizativo ou impositivo), como criador um embate político entre o poder Executivo e o Legislativo e há, ainda, aqueles que consideram que a DRU retira “em variados graus, percentagem que a Constituição brasileira destinava obrigatoriamente a finalidades específicas, tais como educação, saúde, seguridade social e outras semelhantes, que se traduzem no que há de mais central no âmbito dos direitos sociais” (SCAFF, 2005. p. 111).

<sup>6</sup> Os recursos utilizados para financiar o setor público podem ser obtidos de várias maneiras, incluindo impostos, taxas, empréstimos e até desapropriações. No entanto, “as principais fontes de receitas públicas no Brasil são os impostos e as contribuições (perfazendo mais de 98% do total) que, juntamente com as taxas e contribuições de melhoria, compuseram um bolo fiscal, no triênio 1995-97, de cerca de 26% do Produto Interno Bruto (PIB). A título de comparação, nos EUA este valor (também considerando impostos e contribuições) é de 30,4% (1996); na Inglaterra, 35,8% (96-97); na Alemanha, 41,4% (1991); e no Japão, 38,9% do PIB” (BARBOSA, 1999, *apud* PINTO, 2000, p. 21).

<sup>7</sup> As fontes da DRU são as receitas de impostos, contribuições sociais e contribuições econômicas. Sendo que: “as contribuições [...] entram com cerca de 2/3 do total” (PINTO, 2000, p. 36).

<sup>8</sup> Por exemplo: os “programas estratégicos do PPA [...] também têm prioridade sobre outras despesas, mas parece que isso pode conflitar, em alguns casos, com as exigências constitucionais de vinculação”. Relatório sobre a avaliação do Sistema de Administração e Controle Financeiro do Brasil (jun. 2002) p. 22. Disponível no site: [http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estudos/texto\\_CFAA.pdf](http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estudos/texto_CFAA.pdf). Acesso em 18 mar.2008.

<sup>9</sup> O excesso de vinculações orçamentárias estaria correlacionado com o aspecto autorizativo do orçamento, que não se abordará neste estudo. Para mais informações e contestações a esse respeito, veja-se a Dissertação de Mestrado de Luís Otávio Barroso da Graça (GRAÇA, 2003).

<sup>10</sup> O FSE constitui-se, na verdade, em uma fonte orçamentária, não tendo sido instituído legalmente como fundo de natureza contábil (OLIVEIRA *et. al.* 1996, p. 109). Na acepção de Sanches “[...]tais ‘fundos’ são mais uma forma de particularizar recursos nos orçamentos, por meio de fontes diferenciadas, do que instrumentos especiais de programação e de gestão de recursos” (SANCHES, 2002, p. 639).

<sup>11</sup> Disponível no site: [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Vinculacoes\\_Consolidado.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Vinculacoes_Consolidado.pdf). Acessado em 19 fev. 2008.

## Referências

ARAÚJO, Luiz Sérgio de Oliveira. *A Economia Política do Orçamento Público: o caso brasileiro como inspiração e referência*. (Dissertação de Mestrado/UFF). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003.

BARBOSA, Fernando de Holanda. *E depois do Real?*. Rio de Janeiro, Conjuntura Econômica, Cad. Política Fiscal, p. 24 - 27 jun. 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal/Assessoria Técnica. “*Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*”, v. 1, n. 1 Brasília, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, fev. 2003. Disponível no sitio: [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Vinculacoes\\_Consolidado.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/Vinculacoes_Consolidado.pdf). Acessado em 19 fev. 2008.

BRASIL. *Plano Real: Legislação e Anotações à Medida Provisória nº 542 de 30 de junho de 1994* / Organização, Notas e Índice por Nagib SLAIBI FILHO (Org.). Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal. “*Relatório sobre a Avaliação do Sistema de Administração e Controle Financeiro do Brasil*”. Brasília, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, jun. 2002. Disponível no sitio: [http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estudos/texto\\_CFAA.pdf](http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estudos/texto_CFAA.pdf). Acesso em 18 mar. 2008.

CARVALHO, Ana Lúcia da Silva. *Fundo de Estabilização Fiscal – FEF: Estrutura e Cálculo das Fontes de Recursos*. Revista ABOP, Brasília, v. 15 n. 3 (38), p. 7-20, set./dez. 1996.

CASTRO, Marcelo Feitosa de. *Vinculação Orçamentária na Área de Saúde, Emenda Constitucional nº 29, de 2000*. 42f. (Dissertação de Pós-Graduação/ENAP) Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2003.

GRAÇA, Luís Otávio Barroso da. *Orçamento Impositivo: uma análise à luz da Economia Política* (Dissertação de Mestrado/UnB) – Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *O problema da vinculação de recursos orçamentários*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, p. 48-54, out. 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. *O Ajuste Fiscal de 1999/2000*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas/IPEA, nº 17. p. 253-300, jun.1998.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas/IPEA, nº 26. p. 8 a 16, jun/dez. 2003.

MENDES, Marcos José. *Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Textos para Discussão (38) 45 p. Brasília: Senado Federal, jan. 2008.

OLIVEIRA, José Carlos de; TACCA JR., Luiz & SILVA, Paulo Fontenele e. *Aspectos Relevantes do Orçamento da União*. Brasília, Revista ABOP, v. 15 n. 37, p. 89-131, 1994/1995, Edição Especial, 1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os Recursos para a Educação no Brasil no contexto das Finanças Públicas*. Brasília: Plano, 2000.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa Social – Métodos e Técnicas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Denise Cristina Correa da. *A Questão do Gasto Social Federal e seu Financiamento: análise do triênio 1994/96* (Dissertação de Pós-Graduação/FGV) - São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal*. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública - RAP, v. 36 (4), p. 627-670, jul./ago. 2002.

SCAFF, Fernando Facury. *A Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Supremacia da Constituição*. São Paulo: Dialética, 2005.

VIEIRA, Valter Afonso. *As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing*. Revista FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan/abr. 2002.

**Artigo recebido em:** Maio de 2008 e

**Artigo aprovado para publicação em:** Setembro de 2008.

## **Endereço do autor**

### **Francisco Hélio de Sousa**

sousa@stj.gov.br;  
francisco.sousa@cjf.jus.br; e  
fhelios@brturbo.com.br.

QR 414 Conjunto 7A, lote 1, apto. 304  
Edif. Oliveira Grili - Samambaia Norte  
Samambaia, DF - Brasil  
CEP 72.320-200