

Rigidez Orçamentária: Análise da arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União no período de 2001 a 2009.

Autoria: André Luiz Sant'Ana Ferrari, Antonio Firmino da Silva Neto

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União no período de 2001 a 2009. (Alier & Clements, 2007; Daniel, Davis, Fouad, & Van Rijckeghem, 2006; Brixi & Schick, 2002). Nas últimas duas décadas, a gestão do fluxo de caixa da União conviveu com as limitações impostas pela rigidez orçamentária (Rezende, 2009). Diante deste contexto, a programação financeira da União deve ser elaborada levando em consideração um montante reduzido de recursos ordinários, único tipo de recurso/arrecadação que não está sujeito à rigidez orçamentária. Os recursos ordinários são fundamentais para a gestão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, uma vez que sua utilização depende apenas da discricionariedade do gestor. Para aumentar a flexibilidade da gestão do caixa do Tesouro Nacional, o governo federal criou a Desvinculação das Receitas da União - DRU, que transforma parte das receitas sujeitas à rigidez orçamentária em recursos ordinários. Outro mecanismo utilizado pelo governo para lidar com as amarras do orçamento é o contingenciamento, que limita os pagamentos e a execução de novas despesas (Mendes, 2009). A metodologia utilizada foi a descritiva e foi feita a análise de um estudo de caso, com base em dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI para o período de 2001 a 2009. Os resultados obtidos demonstram que os recursos ordinários representam aproximadamente 10% da arrecadação total da União; a Desvinculação das Receitas da União é fundamental para a gestão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, pois mais de 50% dos recursos ordinários provem da DRU; parte significativa dos recursos ordinários é utilizada para financiar o déficit do orçamento da seguridade social; a cada ano a União compromete mais recursos ordinários para pagar despesas obrigatórias e despesas de pessoal; e a rigidez orçamentária foi incrementada com alterações recentes na legislação do Fundo de Participação dos Municípios e na Emenda Constitucional 59 que trata dos gastos com a manutenção do ensino. As principais conclusões foram que o comprometimento dos recursos ordinários com despesas obrigatórias e com a cobertura do déficit do orçamento da seguridade social pode representar um risco fiscal no longo prazo; a DRU ainda é imprescindível para permitir alguma flexibilidade na gestão de caixa do Tesouro Nacional; e o quadro atual sinaliza uma manutenção no elevado nível de rigidez orçamentária da União no curto prazo.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas houve necessidade que os técnicos responsáveis pela elaboração e execução do orçamento da União convivessem com uma tendência de aumento da rigidez orçamentária e, conseqüente, redução proporcional dos recursos ordinários.

Os recursos ordinários são essenciais para uma boa gestão de caixa do Tesouro Nacional, pois garantem uma maior flexibilidade tanto no momento do planejamento quanto na etapa da execução do orçamento da União. A utilização dos recursos ordinários depende apenas da discricionariedade do gestor. Esses recursos podem ser utilizados para pagamento de pessoal, construção de novas escolas, aquisição de computadores, ou ainda, pagamento dos juros da dívida.

Apesar de importantes para a gestão de caixa, os recursos ordinários são escassos. Eles representam, ano após ano, aproximadamente 10% das receitas previstas no orçamento da União. Alguns autores consideram a elevada rigidez orçamentária (uma face da moeda) e a escassez de recursos ordinários (a outra face da moeda) um risco fiscal. O trabalho tem por objetivo analisar a arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União no período de 2001 a 2009 e pretende responder a seguinte indagação:

De que forma a União gerenciou a arrecadação e aplicação dos recursos ordinários no período de 2001 a 2009?

Para tanto, discorre-se acerca das características da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual sob o enfoque dos riscos fiscais e da rigidez orçamentária.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Riscos Fiscais

As regras emanadas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF têm uma clara preocupação com os riscos fiscais, seja pela obrigatoriedade da União publicar o Anexo de Riscos Fiscais ou ainda pelo tratamento dado às despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC).

As DOCC são despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Para Nascimento e Debus (2001) sob a égide da LRF, a prevenção de riscos deve estar presente em todo processo de planejamento. Os autores alegam ainda que a divulgação das projeções das despesas obrigatórias de caráter continuado - DOCC torna transparentes os eventuais riscos fiscais que uma administração poderá deixar para os futuros gestores.

Na concepção de Assis (2007) o aumento de despesas obrigatórias é uma questão crítica, pois limita, ainda mais, a já reduzida margem de ação do administrador, e que o controle sobre a expansão dessas despesas deve ser efetivo e ir além de um mecanismo de compensação (anulação de despesa ou aumento de receita).

Caso um ente federativo pretenda ampliar as despesas obrigatórias de caráter continuado ele terá duas alternativas, segundo Cruz *et al* (2006): indicar com clareza a fonte de aumento de receita que irá viabilizar as ações a serem implantadas; ou deverá reduzir permanentemente outras despesas. A intenção do legislador foi a de garantir que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado não comprometesse o alcance das metas fiscais.

O Anexo de Riscos Fiscais, conforme Nascimento e Debus (2001) ressalta os fatos que poderão impactar negativamente a situação fiscal da União. Os autores citam como exemplo as sentenças judiciais nas quais o ente é o pólo passivo. Nessa mesma linha, Rossi e Toledo

(2005) afirmam que o ajuste fiscal pode ser prejudicado por: a) contestação judicial quanto a tributos; e b) déficits reiterados de autarquias ou freqüentes prejuízos de empresas estatais.

Em relação aos Riscos Fiscais e Passivos Contingentes, o Anexo de Risco Fiscais da União constante na Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO de 2011, traz os seguintes conceitos:

- Riscos Orçamentários:
 - ✓ Previsão da Receita. Frustração da receita devido à não concretização das situações e parâmetros utilizados na sua projeção;
 - ✓ Programação da Despesa. Aumento da despesa caso ocorram variações no seu valor em função de mudanças posteriores à alocação inicialmente prevista na Lei Orçamentária.
- Riscos da Dívida Pública Mobiliária:
 - ✓ Riscos decorrentes da administração da dívida pública mobiliária. O risco inerente à administração da dívida pública mobiliária federal decorre do impacto de eventuais variações das taxas de juros, de câmbio e de inflação nos títulos vincendos.
 - ✓ Passivos contingentes. Novas obrigações causadas por evento que pode vir ou não a acontecer. A probabilidade de ocorrência e sua magnitude dependem de condições exógenas cuja ocorrência é difícil de prever. Os passivos contingentes podem ser: demandas judiciais, dívidas em processo de reconhecimento ou operações de aval e garantias dadas pela União e outros riscos, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional.

Além disso, o Anexo de Riscos Fiscais da LDO de 2011 informa os valores de alguns passivos contingentes. Destaque para: a) as demandas judiciais de natureza tributária de competência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que totalizam aproximadamente R\$ 200 bilhões; e b) as dívidas das entidades em processo de extinção/liquidação, que somam aproximadamente R\$ 100 bilhões.

Outros documentos introduzidos pela LRF, também contém informações relevantes para a gestão de riscos. Por exemplo:

- 1) O Anexo de Metas Fiscais apresenta a projeção de longo prazo para o resultado dos regimes previdenciários. A avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência aponta para um aprofundamento do déficit previdenciário da União durante os próximos vinte anos;
- 2) O Relatório de Gestão Fiscal informa o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesa de pessoal e a evolução da Dívida Consolidada;
- 3) O Relatório Resumido de Execução Orçamentária aponta eventuais frustrações na arrecadação tributária.

2.2 Rigidez orçamentária: um tipo específico de risco fiscal

A definição de riscos fiscais utilizada nessa pesquisa alinha-se com a descrita por Cebotari, Davis, Lusinyan, Mati, Paolo, Petrie e Velloso (2008): os riscos fiscais referem-se à possibilidade de desvios nas variáveis fiscais ante o que foi estabelecido no momento da elaboração do orçamento.

De acordo com Cebotari *et al.* (2008) evidências empíricas apontam que crescimento econômico diferente das expectativas iniciais, choque nos termos de troca, desastres naturais, a utilização das garantias dadas pelo governo ou reivindicações legais sobre o Estado fazem com que o resultado orçamentário fique distante da previsão inicial. Tendo em vista os potenciais impactos dos riscos fiscais sobre as metas fiscais (por exemplo, a meta de superávit primário), os autores consideram importante a existência de mecanismos orçamentários (tais como as reservas de contingência), capazes de garantir uma margem de flexibilidade ao governo ao longo da execução do orçamento.

Os recursos ordinários, assim como as reservas de contingência, permitem ao governo uma maior flexibilidade orçamentária. Por não serem vinculados, os recursos ordinários podem ser aplicados de acordo com a discricionariedade do governante.

Por outro lado, a vinculação de recursos aumenta a rigidez orçamentária e traz consigo alguns problemas. Alier e Clements (2007) mencionam alguns desafios relacionados à rigidez orçamentária: tendência de aumento de despesas; tendência à maior tributação; distorções introduzidas nas escolhas de política fiscal; limites para a redistribuição da despesa pública em resposta à evolução das necessidades do país; e limites para a implementação de políticas fiscais anticíclicas. Daniel *et al.* (2006) também consideram que a rigidez orçamentária deteriora a capacidade do governo de se ajustar às mudanças no cenário fiscal. Além disso, a rigidez orçamentária pode, no longo prazo, erodir a estabilidade macroeconômica/fiscal e a sustentabilidade da dívida pública.

Ao analisar os riscos fiscais, Brixi e Schick (2002) estabeleceram uma série de indicadores para mensurar a vulnerabilidade fiscal de um determinado país. Dois indicadores fazem referência à rigidez orçamentária: um mede a participação das despesas não discricionárias e/ou transferências como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e outro determina a participação das receitas vinculadas no total da arrecadação.

No Brasil, o debate sobre a rigidez orçamentária foi tonificado com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para Carvalho, Pinheiro, Pêgo, Bizarria (2003) a rigidez orçamentária passou a fazer parte da rotina dos técnicos que lidavam com finanças públicas a partir da Carta Magna de 1988. Contudo, segundo os autores, o assunto ganhou relevância em 1993 quando a elaboração do futuro Plano Real e a necessidade de ajuste fiscal dominaram a gestão da política econômica nacional.

Rezende (2009) aponta que a Carta Magna permitiu excepcionalizar o princípio da não afetação de receitas (ou seja, permitiu a vinculação de certos tributos), com a finalidade de se criar fontes de financiamento para as áreas de educação e da seguridade social.

Rezende e Cunha (2005) ressaltam que a rigidez orçamentária no Brasil decorre de: compromissos financeiros contraídos em exercícios anteriores; vantagens obtidas por grupos organizados; mecanismos de transferências constitucionais para entes subnacionais e de vinculações de receitas para financiamento de determinados programas governamentais. Comentam ainda que, apesar do aumento na arrecadação de receitas, o percentual de recursos ordinários (livres) se manteve em torno de 10% no período de 1999-2005, indicando que a rigidez permaneceu imutável.

Em 1994, o então ministro da fazenda e futuro presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, apresentou argumentos contrários à elevada rigidez orçamentária. Nesse período, propôs um paliativo, o Fundo Social de Emergência (que mais tarde se transformaria na Desvinculação de Receitas da União – DRU), que teria a finalidade de desvincular em 15% da arrecadação de alguns tributos da União.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, a rigidez orçamentária passou a ser ainda mais relevante para a gestão das finanças públicas. Rezende (2009) introduz o conceito de “efeito cremalheira” segundo o qual, o governo federal busca aumentar a arrecadação de contribuições sociais para fazer frente à meta de superávit primário. Contudo, do total arrecadado, somente 20% (percentual previsto na DRU) pode se transformar em recursos ordinários. Os outros 80% são vinculados e têm sua destinação prevista em lei. Logo, a cada aumento de arrecadação via contribuições sociais, o governo vê aumentada a rigidez orçamentária.

De acordo com uma publicação do Banco Mundial (2003), no período de 1999 a 2002, a rigidez orçamentária obrigou a União a buscar a consecução da meta de superávit primário via aumento da arrecadação. De acordo com este estudo, evidências empíricas apontavam

para a impossibilidade de se manter ao longo do tempo um programa de ajuste fiscal baseado prioritariamente no aumento das receitas.

Blanco e Herrera (2006) apontam que o ajuste fiscal brasileiro se apoiou no crescimento das receitas devido à rigidez da despesa pública. No nível federal, esta rigidez é causada por três fatores: o aumento dos gastos com a seguridade social; a contratação de servidores públicos e as regras que dificultam a redução da folha de pagamento dos mesmos; e a vinculação constitucional de uma parte importante das receitas federais. Seguindo a mesma linha, Giambiagi (2006) afirma que além do gasto público crescente, do agravamento do problema previdenciário e do aumento da carga tributária, dois outros problemas a serem enfrentados pelo País são a rigidez orçamentária e o baixo valor do investimento público.

Para Câmara (2008) o crescimento das despesas obrigatórias tende a ampliar a rigidez orçamentária, uma vez que o governo não pode deixar de pagar a despesa com a folha de pessoal, o regime geral de previdência social e do regime de aposentadoria dos servidores públicos.

A rigidez orçamentária é levada em consideração pelas agências de risco. De acordo com Cysne e Grahl (2008) a nota conferida pela Standard & Poor's ao Brasil em 2006 foi elaborada com a expectativa de que o segundo governo do presidente Luís Ignácio Lula da Silva buscasse minimizar a rigidez do orçamento.

No caminho inverso à flexibilização da rigidez orçamentária, foi estipulado em 2000 que os gastos com saúde seriam vinculados a um percentual do PIB, além disso, no mesmo ano receitas foram vinculadas ao recém-criado Fundo de Combate à Pobreza.

Além disso, em 2007, foi aprovada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que aumentou em um ponto percentual, de 22,5% para 23,5%, o repasse de tributos da União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dois anos depois, em 2009, foi aprovada uma PEC que eliminou gradualmente, até o ano de 2011, a incidência da DRU sobre os recursos destinados à educação.

Para Carvalho *et al.* (2003) ações que ampliam a vinculação dificultam o ajuste fiscal nacional. Na visão dos autores, a União deveria ampliar o percentual de desvinculação da DRU, controlar as despesas com pessoal e os gastos previdenciários. Mendes (2009) também acredita que a redução da rigidez orçamentária é condição necessária para construção de um sistema orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto.

Rezende (2009) ressalta que a rigidez orçamentária torna a gestão pública ineficiente e dificulta o ajuste fiscal. Para o autor, o contingenciamento orçamentário é um instrumento utilizado pelo Executivo para controlar os gastos propostos pelo legislativo.

Mendes (2009) afirma que a prática do contingenciamento do orçamento é nociva à qualidade do gasto público. Segundo Mendes (2009), o contingenciamento e a subestimação nas projeções da arrecadação fazem parte da batalha entre o Executivo (com maior foco no ajuste fiscal) e os parlamentares (com maior foco em incluir emendas no orçamento).

Até aqui foram apresentados argumentos contrários à vinculação. Contudo, Mendes (2009) lista quatro argumentos favoráveis à vinculação de receitas: (i) regularidade dos fluxos de recursos e eficiência econômica do gasto público, (ii) estabilidade do sistema federativo, (iii) descentralização do processo decisório, e (iv) formação de poupança compulsória. Na mesma linha, Salvador (2007) defende o fim da DRU para assegurar o repasse integral dos recursos para as áreas de saúde, previdência e assistência social.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa em tela é caracterizada segundo Beuren *et al.* (2003) como descritiva quanto aos seus objetivos, visto que está restrita a análise de informações já existentes em

banco de dados, não sofrendo interferência por parte do pesquisador. Visa identificar e expor as relações entre as variáveis estudadas a fim de informar sobre situações e comportamento da população analisada. Quanto aos procedimentos, classifica-se em bibliográfica e documental, tendo em vista que utiliza material elaborado por outros autores, como também de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Quanto à abordagem do problema, classifica-se como quali-quantitativa, pois, mesmo sem a aplicação de instrumentos estatísticos específicos na análise, há a utilização de quantificações e de percentuais para tratamento dos dados.

Foi realizado um estudo para analisar a arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União para o período de 2001 a 2009. A definição de recursos ordinários seguiu o conceito definido no Manual de Classificação das Receitas Orçamentárias (2009): “Recursos que não estão vinculados a nenhum órgão ou programação e que estão disponíveis para livre aplicação.”

Os conceitos de contabilidade pública e orçamento público aplicados neste trabalho foram extraídos do Manual de Procedimentos Orçamentários (2010).

Foi utilizada a pesquisa documental para analisar o conteúdo das Leis de Diretrizes Orçamentárias, dos Anexos de Riscos Fiscais, dos Anexos de Metas Fiscais, dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e das Leis Orçamentárias Anuais da União para o período de 2001 a 2009.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta a participação dos recursos ordinários na arrecadação da União. Ao longo do período analisado, os recursos ordinários responderam por aproximadamente 10% da arrecadação total. A participação dos recursos ordinários na arrecadação corrente manteve-se em torno de 22% da entre 2001 e 2009.

Tabela 1:
Participação dos recursos ordinários na arrecadação (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Participação dos recursos ordinários na receita total	9,5	10,6	9,0	10,4	9,8	10,4	12,0	14,1	11,5
Participação dos recursos ordinários na receita corrente	24,8	22,3	21,5	21,5	21,5	21,2	21,9	22,9	22,6
Fonte: Elaboração própria									

A Tabela 2 explicita a importância da DRU para a composição dos recursos ordinários. A partir do ano de 2002, a DRU respondeu por pelo menos 50% de toda a arrecadação de recursos ordinários. A DRU apresentou uma trajetória de crescimento real até o ano de 2009.

A diminuição da DRU de 2008 para 2009 pode ser explicada por dois fatores: a) a desaceleração econômica ocorrida no Brasil, que reduziu de uma forma generalizada a arrecadação de tributos; e b) a Emenda Constitucional 59 que diminuiu no ano de 2009 a DRU incidente sobre os recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 20% para 12,5%. Tal mudança obrigou a União a destinar R\$ 3,9 bilhões a mais para a área de educação e, concomitantemente, reduziu em igual magnitude o volume de recursos ordinários.

Tabela 2:

Arrecadação de recursos ordinários (R\$ bilhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Arrecadação direta de Recursos Ordinários	67,5	53,4	49,9	48,7	57,5	62,3	75,8	78,4	86,1
Arrecadação via DRU	67,3	65,4	64,2	70,7	79,7	82,1	82,4	91,5	89,5
Total Arrecadado	134,8	118,7	114,2	119,4	137,1	144,4	158,2	169,9	175,5

Nota. Valores atualizados pelo IGP-M. Mês base dezembro de 2009. Fonte: Elaboração própria.

A tabela 3 informa quais são os tributos mais relevantes para a arrecadação de recursos ordinários. Dentre eles destaca-se o Imposto Sobre a Renda (pessoa física e jurídica), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Imposto sobre a Importação e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Um ponto importante para a arrecadação de recursos ordinários está associado ao fim da cobrança da CPMF ao final de 2007 e ao aumento da alíquota do IOF em 2008.

A mudança na estrutura tributária, no ano de 2008, promoveu um aumento real de R\$ 3,3 bilhões no ingresso de recursos ordinários. O acréscimo de R\$ 9,6 bilhões na arrecadação de IOF (que destina quase a totalidade da arrecadação do tributo para o saldo dos recursos ordinários), mais que compensou o fim da CPMF. Outra variação relevante foi a receita de R\$ 6,1 bilhões, em 2009, resultante do recolhimento e transferências de depósitos judiciais/extrajudiciais.

Tabela 3:

Arrecadação de recursos ordinários por natureza da receita (R\$ bilhões)

	2005	2006	2007	2008	2009
IRPJ	26,2	28,0	33,1	35,0	35,0
COFINS	20,5	20,6	21,9	23,1	22,8
IRPF NA FONTE	16,1	16,3	16,4	18,6	19,3
IRPJ NA FONTE	11,2	11,5	10,8	11,4	10,5
IMPOSTO IMPORTAÇÃO	9,2	9,8	11,4	14,3	13,4
IOF	6,1	6,7	7,3	16,9	16,4
CSLL	6,0	6,2	7,3	8,2	8,5
CPMF	5,5	5,9	6,3	-	-
RECOLHIMENTO DEPÓSITO JUDICIAL/EXTRAJUDICIAL	-	-	-	-	6,1
DEMAIS NATUREZAS DA RECEITA	36,3	39,4	43,6	42,2	49,5
TOTAL	137,1	144,4	158,2	169,9	175,5

Nota. Valores atualizados pelo IGP-M. Mês base dezembro de 2009. Fonte: Elaboração própria.

O aumento, no ano de 2007, em um ponto percentual da transferência da União para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) causou um perda estimada de recursos ordinários na ordem de R\$ 2 bilhões ao ano a partir de 2008. A alteração na legislação significou um decréscimo, no mesmo montante, nos recursos ordinários provenientes do Imposto de Renda e Imposto Sobre Produtos Industrializados, a base de cálculo para a formação do FPM.

A tabela 4 informa como a União gastou os recursos ordinários. Os pontos mais importantes são os seguintes: a) a partir de 2004 verifica-se um aumento constante das despesas com pessoal/encargos sociais; b) as despesas correntes apresentaram dois picos de crescimento, um no ano de 2005 (devido principalmente às distribuições constitucionais de receitas da União no valor de R\$ 4,7 bilhões) e outro no ano de 2008 (devido principalmente

às transferências voluntárias feitas pela União no valor de R\$ 13,6 bilhões); c) Despesas com inversões financeiras atípicas no ano de 2008 referentes a um repasse do Tesouro Nacional ao BNDES no valor de R\$ 12,5 bilhões; d) um pico no ano 2006 de amortização da dívida com recursos ordinários; e) o aumento das despesas com investimentos financiadas com recursos ordinários está diretamente associado ao aumento dos gastos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); f) em 2009, as despesas com pessoal/encargos sociais consumiram 55% da arrecadação total de recursos ordinários.

Tabela 4:
Aplicação dos recursos ordinários por grupo da despesa (R\$ bilhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Arrecadação de Recursos Ordinários(a)</i>	134,8	118,7	114,2	119,4	137,1	144,4	158,2	169,9	175,5
<i>Valores Pagos (a) = (c+d+e+f+g+h)</i>	125,8	115,5	103,9	98,4	112,1	166,1	132,5	156,8	174,2
Pessoal e Encargos Sociais (c)	64,2	60,5	63,8	56,4	51,7	64,6	72,4	73,8	97,4
Juros e Encargos da Dívida (d)	2,6	5,2	0,0	3,5	1,0	1,3	0,8	0,3	0,3
Outras Despesas Correntes (e)	22,9	20,5	20,0	21,9	33,6	30,2	33,2	42,3	44,2
Investimentos (f)	10,3	9,1	2,1	4,3	5,0	7,2	9,0	13,3	20,0
Inversões Financeiras (g)	2,7	3,2	3,5	2,4	3,2	2,3	3,9	16,0	2,6
Amortização da Dívida (h)	23,1	17,0	14,5	9,9	17,6	60,5	13,2	11,1	9,7
<i>Saldo do Exercício (i) = (a-b)</i>	9,2	3,2	10,2	21,1	25,0	-21,7	25,7	13,0	1,4

Nota. Valores atualizados pelo IGP-M. Mês base dezembro de 2009. Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 5 apresenta as despesas por indicador de resultado primário. A partir do ano de 2006, os gastos passaram a ser identificados como financeiro (juros e amortização da dívida), primário discricionário (as despesas que estão sujeitas à decisão do gestor, por exemplo, a contratação de uma consultoria para avaliar os processos do Ministério), primário obrigatório (as despesas primárias que o governo está compelido a realizar, por exemplo, as despesas com pessoal) e as despesas primárias sem impacto fiscal (são as despesas destinadas para o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Projeto Piloto de Investimento).

Tabela 5:
Aplicação dos recursos ordinários por indicador de resultado primário (R\$ bilhões)

Indicador/Ano	2006	2007	2008	2009
Financeiro	69,2	23,4	33,0	20,2
Primário Discricionário	22,6	26,5	28,6	28,1
Primário Obrigatório	74,0	82,1	92,9	114,1
Primário sem Impacto Fiscal	0,3	0,5	2,5	11,7
Total	166,1	132,5	156,8	174,1

Nota. Valores atualizados pelo IGP-M. Mês base dezembro de 2009. Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se que os recursos ordinários foram destinados prioritariamente para as despesas obrigatórias. No ano de 2009, por exemplo, as despesas obrigatórias consumiram 66% dos recursos ordinários. Já as despesas discricionárias e as sem impacto fiscal (ambas as despesas estão sujeitas à discricionariedade do governante), representam ao longo do período aproximadamente 20% dos gastos.

Tabela 6:
Utilização de recursos ordinários na esfera da seguridade social (R\$ bilhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos ordinários (DRU) provenientes das contribuições sociais (a)	31,7	30,4	31,5	35,8	38,2	38,8	38,9	38,6	38,4
Recursos ordinários utilizados para pagar despesas da esfera da seguridade social (b)	27,8	23,4	27,9	17,9	19,1	16,4	20,8	30,7	38,3
Saldo (a-b)	3,9	7,0	3,6	17,9	19,1	22,4	18,1	7,9	0,1

Nota. Valores atualizados pelo IGP-M. Mês base dezembro de 2009. Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 6 faz uma comparação entre os recursos ordinários provenientes das contribuições sociais (por exemplo, os 20% da COFINS que são desvinculados e se transformam em recursos ordinários) e o montante de recursos ordinários que é destinado para cobrir o déficit da esfera da seguridade social. A série histórica pode ser dividida em dois períodos: um que vai de 2001 a 2006 e outro que vai de 2007 a 2009.

No primeiro período, a DRU das contribuições sociais passou em termos reais de R\$ 31,7 bilhões para R\$ 38,8 bilhões, enquanto os recursos ordinários destinados a esfera da seguridade social caíram de R\$ 27,8 bilhões para R\$ 16,4 bilhões.

Tabela 7:
Projeção do déficit da previdência por tipo de regime previdenciário (R\$ bilhões)

Ano	Servidores Públicos (civis e militares)	Geral
2008	24.851	43.055
2009	29.538	43.405
2010	31.392	42.734
2011	34.228	42.069
2012	37.414	45.479
2013	39.829	49.257
2014	41.865	53.486
2015	44.106	58.062
2016	46.907	63.091
2017	49.826	68.780
2018	52.248	74.884
2019	54.460	81.632
2020	56.475	88.861
2021	58.701	96.477
2022	60.990	104.596
2023	62.910	113.561
2024	64.564	123.069
2025	65.719	133.145
2026	66.738	143.582
2027	67.631	154.684

Fonte: Elaboração própria.

No triênio 2007-2009, a arrecadação real da DRU das contribuições manteve-se constante, ao passo que os recursos ordinários transferidos para a esfera da seguridade social

passaram de R\$ 20,8 bilhões para 38,3 bilhões. O aumento de repasse de recursos ordinários está associado ao déficit da esfera da seguridade social que passou em termos reais de R\$ 14,6 bilhões em 2005, para R\$ 21,8 bilhões em 2007 e saltou para R\$ 59,7 bilhões em 2009. O resultado negativo da seguridade social foi pressionado principalmente pelo aumento das despesas com aposentadorias e pensões que entre 2007 e 2009 apresentaram um crescimento real de R\$ 36,5 bilhões. Caso seja mantida a rigidez orçamentária pode-se afirmar que futuros déficits na seguridade social deverão ser cobertos com recursos ordinários.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias da União de 2008 apresenta a projeção do déficit dos regimes previdenciários (servidores público e regime geral). Os dados apontam para um déficit crescente da previdência, passando em valores correntes de R\$ 67,9 bilhões em 2008 para R\$ 222,3 bilhões em 2027. Em termos de proporção do PIB também é projetado um aumento no déficit da previdência, de 2,04% em 2011 para 2,23% em 2027 (Tabela 7).

A Tabela 8 traz as informações contidas nas LDO's de 2002 a 2009 sobre a margem de expansão da despesa corrente de caráter continuado (DCCC). De acordo com as informações, todo crescimento da DCCC deveria ser financiado com o aumento da arrecadação. A LDO não detalha qual fonte de recurso ou tributo específico será responsável por permitir o incremento da DCCC. A partir de 2006, os aumentos previstos para o salário mínimo, gastos sociais e despesa com pessoal comprometem, a cada exercício, pelo menos 50% da elevação de receita prevista. Ou seja, as projeções da LDO trabalham com um cenário no qual ao menos 50% da elevação das receitas já estaria comprometida com despesas rígidas.

Tabela 8:
Expansão de despesas correntes de caráter obrigatório (R\$ bilhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Elevação de receita líquida de transferências constitucionais (a)	10,0	6,5	8,3	14,3	14,1	16,1	17,8	21,9
Gastos a serem financiados com a elevação da receita (b) = (c+d+e+f)	0,0	1,3	1,2	5,2	7,2	13,0	10,4	14,9
<i>Aumento real salário mínimo (c)</i>	0,0	0,0	0,3	0,0	1,3	3,9	3,1	5,6
<i>Crescimento vegetativo dos gastos sociais (d)</i>	0,0	0,2	0,0	5,2	5,9	9,1	5,4	7,6
<i>Despesa com pessoal (e)</i>	0,0	1,1	0,9	0,0	0,0	0,0	1,9	1,7
<i>Outras (f)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Margem líquida para a expansão de despesas corrente de caráter obrigatório (a-b)	10,0	5,2	7,1	9,1	6,9	3,1	7,4	7,0

Fonte: Elaboração própria.

5 CONCLUSÕES

O presente artigo buscou oferecer uma análise a respeito da arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União no período de 2001 a 2009. A partir da análise dos dados públicos constantes de Leis Orçamentárias e de Leis de Diretrizes Orçamentárias foi possível responder a seguinte pergunta: **de que forma a União gerenciou a arrecadação e aplicação dos recursos ordinários no período de 2001 a 2009?**

Os resultados obtidos demonstram que: 1) os recursos ordinários representam aproximadamente 10% da arrecadação total da União; 2) a Desvinculação das Receitas da União é fundamental para a gestão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, pois mais de 50% dos recursos ordinários provem da DRU; 3) parte significativa dos recursos ordinários é utilizada para financiar o déficit do orçamento da seguridade social; 4) a cada ano a União compromete mais recursos ordinários para pagar despesas obrigatórias e despesas de pessoal;

5) a rigidez orçamentária foi incrementada com alterações recentes na legislação do Fundo de Participação dos Municípios e na Emenda Constitucional 59 que trata dos gastos com a manutenção do ensino.

A partir dos resultados é possível concluir que: 1) o comprometimento dos recursos ordinários com despesas obrigatórias e com a cobertura do déficit do orçamento da seguridade social pode representar um risco fiscal no longo prazo; 2) a DRU ainda é imprescindível para permitir alguma flexibilidade na gestão de caixa do Tesouro Nacional; 3) o quadro atual sinaliza uma manutenção no elevado nível de rigidez orçamentária da União no curto prazo.

Outros estudos poderiam: 1) mensurar os riscos fiscais associados à projeção da arrecadação; 2) propor uma metodologia de fluxo de caixa para o Tesouro Nacional; 3) avaliar o impacto das alterações na legislação (tributária, criação de fundos e vinculação de despesas) sobre a arrecadação de recursos ordinários; e 4) verificar por que os recursos ordinários não são prioritariamente utilizados para amortizar a dívida pública.

REFERÊNCIAS

ALIER, Max; CLEMENTS, Benedict. **Comments on “Fiscal Policy Reform in Latin America” by Miguel Braun.** Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2007.

ASSIS, Nilson Rodrigues de. **Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo.** Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o segundo lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília (DF).

BANCO MUNDIAL. **Brazil: Equitable, Competitive, Sustainable.** Banco Mundial. Washington, 2003.

BLANCO, Fernando; HERRERA, Santiago. **The Quality of Fiscal Adjustment and the Long-Run Growth Impact of Fiscal Policy in Brazil.** In Encontro Nacional de Economia, 34. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia, Salvador. Disponível em <<http://econpapers.repec.org/RePEc:anp:en2006:87>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p.1.

_____. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. **Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, seção 1, p. 2.745.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000, Seção 1, p. 1.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:** procedimentos contábeis orçamentários / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal.

3ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2010. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 30 de janeiro de 2011.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional, **Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** : anexo de riscos fiscais e anexo de metas fiscais / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 3. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2010.98 p. : il. ; 25 cm. – (Manual de demonstrativos fiscais; v.1)

_____. Senado Federal. Portal SigaBrasil. Brasília, 2010. Disponível em: < http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 30 de janeiro de 2011.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias (2009) – Brasília. Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

BEUREN, Ilse Maria *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma Análise Sobre Algumas Causas da Rigidez Orçamentária Após A Constituição de 1988**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/953492.PDF>> Acesso em: 10 junho de 2010.

CARDOSO, F. H. **Plano Fernando Henrique Cardoso: Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993**. Em: Revista de Economia Política, vol 14, nº 2 (54), abril-junho/1994.

CARVALHO, José Carlos Jacob de; PINHEIRO, Maurício M. Saboya; PÊGO FILHO, Bolívar; BIZARRIA, José Hamilton de O. **Finanças Públicas Brasileiras: Algumas Questões e Desafios No Curto e No Médio Prazos**. Texto para Discussão n.º. 977, IPEA, Brasília, 2003. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=1953>. Acesso em 10 de junho de 2010.

CEBOTARI, Aliona *et al.* **Fiscal risks: sources, disclosure, and management**. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional, 2008. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>>. Acesso em: 10 junho de 2010.

CRUZ, Flávio da (Coord.) *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. São Paulo: Atlas, 2006. 353 p.

CYSNE, Rubens Penha; GRAHL, Paulo Gustavo. **Brazil: Steps Toward Investment Grade**. Rio de Janeiro, 2008 Disponível em <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/628/2285.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 junho de 2010.

DANIEL, James; DAVIS, Jeffrey; FOUAD, Manal; VAN RIJCKEGHEM, Caroline. **Fiscal adjustment for stability and growth**. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2006. Disponível em < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam55/pam55.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. **A política fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Texto para Discussão n.º. 1169, IPEA, Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Uma Agenda Fiscal Para 2007-2010.** Texto para Discussão n.º. 1123, IPEA, Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007.** Texto para Discussão n.º. 1309, IPEA, Rio de Janeiro, 2007.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade Do Gasto Público.** Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n.9, p. 57-102, dez. 2009. disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Biblioteca/arquivos/cadernos/artigo_2.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal:** LC 101 de 4 de Maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_24/artigos/enten_lrf.htm>. Acesso: 10 de junho de 2010.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal.** Texto para Discussão n.º. 1392, IPEA, Brasília, 2009.

_____; CUNHA, Armando Santos Moreira da. org. (2005), **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público - Fundamentos da reforma orçamentária.** Editora FGV.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Caracterização da Pesquisa em Contabilidade. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SALVADOR, Evilásio. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/social-watch-2007/Social%20Watch%202007%20seguridade%20-%20Evilasio%20Salvador.pdf>>. Acesso: 10 de junho de 2010.

SCHICK, Allen; BRIXI, Hana Polackova. **Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk.** Washington, DC: Banco Mundial, 2002.