



**Universidade de Brasília
Departamento de Economia
Mestrado em Economia do Setor Público**

KARLO ERIC GALVÃO DANTAS

**A VINCULAÇÃO DE RECEITAS PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988 – RIGIDEZ OU FLEXIBILIDADE?
O CASO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS**

**BRASÍLIA
2008**

KARLO ERIC GALVÃO DANTAS

**A VINCULAÇÃO DE RECEITAS PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988 – RIGIDEZ OU FLEXIBILIDADE?
O CASO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS**

Dissertação apresentada ao
Departamento de Economia da
Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Economia do Setor Público.

Orientador: César Costa Alves de Mattos

**BRASÍLIA
2008**

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Zélia e João, pela formação humana e acadêmica que me deram, alicerçada em compreensão e firmeza; às minhas irmãs Sandra e Marcelle e ao meu cunhado, Ricardo, pelo constante incentivo.

À minha namorada, Tatiana, pela colaboração ao longo desse período. Obrigado pelo companheirismo e pelo imprescindível apoio.

E, especialmente, à Ana Luiza, minha amada sobrinha, por toda a felicidade e alegria que traz aos meus dias, renovando minha vida com sua infinita luz e vivacidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e perseverança para concluir o Mestrado.

Agradeço ao meu orientador, César Mattos, pela confiança depositada no projeto deste trabalho e estímulo à sua execução. Suas valiosas contribuições, aliadas às do colega João Ricardo, precisas e minuciosas, foram fundamentais à realização da obra que agora se apresenta.

Agradeço aos amigos do MESP pela troca de conhecimentos e pela amizade construída.

Aos amigos da Câmara dos Deputados, em especial Ceíça, Joseilson, Roberto e Yoshiko, pela solidariedade e pela tolerância às minhas ausências. Aos demais amigos da Coordenação de Administração Financeira, pelo contínuo incentivo.

Aos demais amigos que, de alguma forma, me apoiaram ao longo do curso. Não poderia deixar de agradecer à Ludmila, cuja presença ao meu lado durante o curso foi determinante para sua conclusão.

A VINCULAÇÃO DE RECEITAS PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – RIGIDEZ OU FLEXIBILIDADE? O CASO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS

Autor: KARLO ERIC GALVÃO DANTAS

Orientador: CÉSAR COSTA ALVES DE MATTOS

RESUMO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, e, em especial, após a estabilização dos preços com o Plano Real, em 1994, verificou-se, no Brasil, um aumento considerável de despesas obrigatórias, sobretudo na área social. Essa elevação de gastos veio acompanhada por um forte crescimento da carga tributária, em virtude, principalmente, da instituição de uma série de receitas destinadas ao financiamento dessas despesas, notadamente, de contribuições não compartilhadas com Estados e Municípios. O aumento das despesas obrigatórias, das transferências constitucionais e legais, da obrigação de aplicação mínima de recursos em alguns setores e da criação de uma série de receitas vinculadas a determinados gastos gerou um aumento da rigidez orçamentária no Brasil, acarretando um forte engessamento da política fiscal, cujo poder de manobra já estava restrito após o controle da inflação no país. Dessa forma, o Governo elevou alíquotas e criou contribuições sob o argumento de se vincular receitas para gastos meritórios, mas com o objetivo não declarado de aumentar a carga tributária para financiamento dos crescentes gastos. Por meio da análise da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Petróleo e seus Derivados, Gás Natural e seus Derivados, Álcool Etílico Combustível – CIDE-Combustíveis –, instituída em 2002, mostra-se que, contrariando a teoria tradicional da vinculação de receitas, a criação desse tributo teve o efeito paradoxal de aumentar – e não reduzir – a flexibilidade fiscal do Governo. Isto ocorre não só pela aplicação da Desvinculação de Receitas da União – DRU –, mas também pela subutilização e pelo desvio de finalidade na aplicação da nova contribuição, bem como pela migração, para outros setores, dos recursos que originalmente financiavam as despesas vinculadas ao novo tributo.

Palavras-Chave: Vinculação de Receitas; Rigidez Orçamentária; Orçamento Público Federal; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico; CIDE-Combustíveis.

**EARMARKED REVENUES AFTER THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988 –
RIGIDITY OR FLEXIBILITY?
THE CASE OF “CIDE-COMBUSTÍVEIS”**

Author: KARLO ERIC GALVÃO DANTAS

Supervisor: CÉSAR COSTA ALVES DE MATTOS

ABSTRACT

After the Federal Constitution of 1988 and, especially, after the monetary stability brought about by “Plano Real” in 1994, a persistent increase in mandatory expenses has been noticed in Brazil, mainly in the social area. The growth of mandatory expenses, the high level of mandatory financial transfers, imposed by laws and the Constitution itself, the obligation of a minimum for application of financial resources in some specific areas and the expansion of a series of revenues legally earmarked to a particular category of expenditure have left a strict margin of maneuver for a consistent Fiscal Policy. As a consequence, the Brazilian government started to pursue new funding to finance these expenses. As a result, the Federal Government has increased the tax burden, by creating new taxes often earmarked to urgent and essential expenditures. We argue that, paradoxically, the main purpose of this increase on earmarked revenues in the Brazilian budget is to make it more flexible and not rigid and this target is being successfully accomplished. We illustrate the point with an analysis of a particular federal contribution, named CIDE (stands for ‘Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico’), which is a tax on petroleum, gas and alcohol trade, including imports. CIDE was implemented in 2002 and is a clear case in which the creation of a new tax did not reduce the flexibility of the budgetary process. It has happened not only because of a Federal Law that allows to freed part of some earmarked revenues – DRU (stands for ‘Desvinculação de Receitas da União’) –, but also because of the underutilization and diversion of the new tax, and the migration of the original resources that supported the areas earmarked to other expenditures.

Keywords: Earmarked Revenues; Budget Rigidity; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE-Combustíveis.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Considerações Iniciais	1
1.2. Definição do Problema	1
1.3. Objetivo	2
1.4. Metodologia	2
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
2.1. Argumentos Contrários à Vinculação de Receitas	6
2.2. Argumentos Favoráveis à Vinculação de Receitas	8
2.2.1. Princípio do Benefício	10
2.2.2. Princípio do Aumento de Receitas (<i>Revenue Enhancement</i>)	12
2.2.3. Princípio da Proteção	13
3. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL	14
3.1. Receitas Vinculadas	15
3.2. Despesas Obrigatórias	17
3.3. Aplicação Mínima de Recursos	18
3.4. Mecanismos de Desvinculação	20
3.4.1. FSE – Fundo Social de Emergência	20
3.4.2. FEF – Fundo de Estabilização Fiscal	22
3.4.3. DRU – Desvinculação de Recursos da União	24
4. A CIDE-COMBUSTÍVEIS	26
5. ANÁLISE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA CIDE-COMBUSTÍVEIS	30
5.1. Conceitos de Execução Orçamentária e Financeira	30
5.1.1. Estágios da Despesa	30
5.1.2. Estrutura Funcional e Classificação Programática	31
5.1.3. Classificação por Fonte de Recursos	33
5.1.4. Classificação por Natureza de Despesa	34
5.2. Arrecadação da CIDE-Combustíveis	37
5.3. Desvinculação dos Recursos da CIDE-Combustíveis	38
5.4. A Baixa Execução da CIDE-Combustíveis	39
5.5. Desvio de Finalidade	42
5.5.1. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2002	46
5.5.2. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2003	51
5.5.3. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2004	55
5.5.4. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2005	59
5.5.5. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2006	63
5.5.6. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2007	66
5.6. Redirecionamento dos Recursos	70
5.6.1. Evolução dos Gastos com Transportes	71
5.6.2. Gastos com Meio Ambiente	75
5.6.3. Subsídios a Preços ou Transportes	76
5.7. Consolidação dos Argumentos Indicativos da Flexibilização	76
6. CONCLUSÕES	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações Iniciais

Em um ambiente democrático, o processo orçamentário deve refletir, da melhor forma possível, as escolhas dos indivíduos, por meio dos parlamentares, com relação à forma de financiamento e composição do gasto público. No entanto, por consequência direta do seu caráter democrático e de sua função de distribuição dos recursos públicos entre os muitos beneficiários potenciais, o orçamento público é hodiernamente o lócus do conflito distributivo entre os vários grupos da sociedade.

Os agentes que atuam no processo orçamentário, em especial, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a sociedade e as empresas, são movidos por interesses distintos, principalmente no tocante à alocação da despesa. No caso brasileiro, o nível de rigidez orçamentária é tão elevado, com excesso de despesas incomprimíveis e obrigatórias, que, de certa maneira, novas despesas só podem ser financiadas por receitas novas. No entanto, a criação de um novo tributo depende, em certo grau, do aval da sociedade, e este só é conquistado com argumentos fortes no sentido de que sua criação estará diretamente ligada à expectativa de geração de benefícios concretos à população e, especialmente, ao suporte de grupos de interesse dentro e/ou fora do setor público.

Nesse contexto, em 2002, contando com o apoio do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustível (Paul, 2006), foi criada a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a Importação e a Comercialização de Petróleo e seus Derivados, Gás Natural e seus Derivados, Álcool Etílico Combustível – CIDE-Combustíveis –, cujos recursos foram vinculados ao pagamento de subsídios a preços ou transportes de combustíveis, à infra-estrutura de transportes e ao financiamento de projetos ambientais.

1.2. Definição do Problema

A criação da CIDE-Combustíveis trouxe consigo a expectativa de uma melhor infra-estrutura viária do país e de mais investimentos na área de meio ambiente, tendo em vista que mais recursos seriam destinados a esses setores. No entanto, o que se percebe é que a instituição do novo tributo serviu apenas para elevar a arrecadação do Governo Federal, não

trazendo melhorias ao sistema de transportes brasileiro nem mais recursos para financiamento de projetos ambientais.

Ademais, paradoxalmente, o tributo, apesar de vinculado, acabou por flexibilizar, em certo grau, o orçamento da União, em razão de quatro pontos principais: i) a incidência da DRU – Desvinculação das Receitas da União (que desvincula 20% do tributo); ii) a subutilização dos recursos na execução do orçamento; iii) o desvirtuamento das novas receitas para fins diversos para os quais foram vinculados; iv) a migração dos recursos que originalmente financiavam as referidas despesas na área de transportes.

1.3. Objetivo

O presente trabalho pretende mostrar, por meio da análise da CIDE-Combustíveis, que a criação do referido tributo, embora vinculado a gastos em determinados setores, acabou por flexibilizar o orçamento da União, em função dos citados “artifícios” permitidos pela legislação brasileira, corroborado pelo caráter autorizativo do orçamento federal, possibilitando ao Poder Executivo ampla autonomia na gestão dos recursos orçamentários.

1.4. Metodologia

O presente trabalho pretende mostrar que a criação da CIDE-Combustíveis flexibilizou, enquanto possível, o orçamento federal brasileiro, em função dos quatro artifícios citados anteriormente. Para tanto, apurou-se a execução financeira e orçamentária das despesas financiadas com a CIDE-Combustíveis, a partir de dados extraídos do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Os dados referentes à arrecadação anual foram obtidos na Receita Federal do Brasil.

Os recursos desvinculados são obtidos diretamente pela incidência da DRU, em 20% sobre o montante arrecadado. Vale ressaltar que a DRU só passou a incidir sobre a CIDE-Combustíveis a partir de 2004, por força da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

O segundo ponto que flexibiliza o orçamento federal refere-se à baixa execução relativa aos recursos da CIDE-Combustíveis, visto que grande parcela dos recursos arrecadados não são gastos no exercício financeiro e entram no cômputo do *superávit* primário. A partir do SIAFI, apurou-se os recursos autorizados nas leis orçamentárias anuais (dotações inicial e final, cuja diferença decorre da abertura de créditos adicionais), com os quais confrontamos os valores empenhados, liquidados e pagos (inclusive os restos a pagar), mostrando-se a baixo nível de execução das despesas.

No que tange ao desvio de finalidade, foram apuradas todas as despesas financiadas com a CIDE-Combustíveis que consideramos em desacordo com a legislação vigente, que chamamos de gastos não-finalísticos. Essas despesas possuem caráter administrativo ou não guardam relação com as finalidades às quais a CIDE-Combustíveis é vinculada. Essa posição foi corroborada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União, conforme veremos adiante.

Em princípio, consideramos como gastos finalísticos, de acordo com a classificação por grupo de natureza de despesa (GND), descrita adiante, apenas as despesas executadas no âmbito do GND 3 (Outras Despesas Correntes), do GND 4 (Investimentos) e do GND 5 (Inversões Financeiras). Dessa forma, todas as despesas do GND 1 (Pessoal e Encargos Sociais), do GND 2 (Juros e Encargos da Dívida) e do GND 6 (Refinanciamento e Amortização da Dívida), são consideradas como desvio de finalidade, por não possuírem caráter finalístico relativamente às vinculações legais. As despesas com pessoal, mesmo as referentes a servidores de órgãos ligados às áreas vinculadas, são tipicamente administrativas. Os gastos afetos à dívida pública referem-se ao financiamento de despesas já incorridas, não proporcionando o benefício sugerido pela legislação. Ademais, não foi intenção do legislador que tais despesas fossem financiadas com recursos da CIDE-Combustíveis, tendo em vista que elas integravam o texto do projeto de emenda constitucional (PEC) enviada pelo Poder Executivo, como parte das despesas às quais seus recursos seriam vinculados, mas foram excluídos pelo Congresso Nacional. A redação inicial da PEC dispunha que os referidos recursos teriam, como uma das hipóteses de destinação, o “fomento das atividades de transporte, minas e energia e meio ambiente, **inclusive de serviço da dívida pública a elas vinculado**”.

Mesmo no âmbito das despesas classificadas nos GNDs finalísticos, descritos acima, apuramos as despesas não afetadas às vinculações permitidas e aquelas de caráter administrativo, como, por exemplo, pagamento de pensões, benefícios previdenciários e assistenciais, contribuições, diárias, auxílios financeiros a estudantes, passagens e despesas com locomoção, benefícios a servidores, obrigações tributárias e sentenças judiciais.

O levantamento desses dados deu-se a partir da execução orçamentária das despesas financiadas pela CIDE-Combustíveis, entre os anos de 2002 a 2007, por três critérios: por órgão, por grupo de despesa e por programa orçamentário. Em alguns casos, foi-se necessário a verificação, no SIAFI, da descrição da Nota de Empenho da despesa, a fim de se verificar as possíveis “irregularidades”.

Vale destacar que essa metodologia pode subestimar os gastos não-finalísticos por duas razões: a primeira, pela razão de considerarmos, na execução orçamentária, as despesas liquidadas; parte delas, como veremos, não é paga no exercício e é inscrita em restos a pagar, que podem vir a ser cancelados nos anos seguintes; a segunda, pela impossibilidade de se verificar a descrição de todas as notas de empenho relativas à CIDE-Combustíveis (que muitas vezes não são transparentes), visto que, embora a despesa possa estar classificada nos critérios considerados finalísticos, a despesa efetiva não se enquadra como tal.

O quarto ponto que flexibiliza o orçamento federal é a migração, para outras áreas, dos recursos que financiavam as referidas despesas na área de transportes antes da criação da CIDE-Combustíveis. Com base em dados coletados no SIAFI, apuramos a evolução dos gastos em transportes de 1998 a 2007, mostrando que a criação da CIDE não representou um aumento dos gastos neste setor. Houve, sim, uma migração dos recursos que outrora financiavam os transportes para outras áreas de despesa, flexibilizando, portanto, a gestão orçamentária do Governo Federal. No que tange às outras despesas vinculadas pela legislação, os subsídios ocorreram apenas nos anos de 2002 e 2003, com o Auxílio-Gás, e os projetos ambientais financiados com recursos da CIDE-Combustíveis foram praticamente insignificantes.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, o segundo capítulo traz uma resenha dos principais argumentos favoráveis e contrários à vinculação de receitas e os princípios que norteiam a vinculação de receitas defendidos por

Rajkumar (2004); o terceiro capítulo mostra a evolução da rigidez orçamentária no Brasil em função das receitas vinculadas, das despesas obrigatórias e da obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em determinadas áreas. O capítulo apresenta, ainda, os mecanismos de desvinculação de receitas adotados ao longo do tempo no Brasil; o capítulo seguinte trata da CIDE-Combustíveis e o processo de sua instituição no país; o quinto capítulo mostra a evolução da nova contribuição, ano a ano, no que se refere à arrecadação, à desvinculação de seus recursos e à execução orçamentária e financeira, mostrando as principais formas de desvio do recurso em relação ao seu propósito original; o capítulo final aponta as principais conclusões, mostrando que, apesar de vinculada, a CIDE-Combustíveis veio flexibilizar, presumivelmente de forma deliberada, o orçamento federal.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise da flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários é de grande importância para se avaliar a capacidade de o poder público intervir na economia. Tal flexibilidade, entretanto, é afetada pelo excessivo grau de vinculação de receitas. Um grande volume de receitas vinculadas a determinados tipos de despesas pode provocar um certo grau de rigidez orçamentária, na medida em que, teoricamente, não podem ser utilizadas para financiar despesas diversas daquelas para as quais foram criadas. No entanto, a literatura mostra que há argumentos contrários e favoráveis à vinculação de receitas, como veremos a seguir.

2.1. Argumentos Contrários à Vinculação de Receitas

A teoria tradicional da vinculação de receitas afirma que um sistema orçamentário com vinculações excessivas implica uma perda de eficiência potencial na condução da política fiscal. Isso ocorre porque a resposta a um possível choque tardará a acontecer pela lentidão do processo legislativo em reestruturar o volume e a alocação dos gastos quando há um volume excessivo de vinculações relativamente às decisões no âmbito do Poder Executivo.

Silva (2003) aponta oito argumentos que advogam contra o excesso de vinculações, quais sejam: distorções nas escolhas públicas; inadequação à dinâmica do processo orçamentário; comprometimento do orçamento com a política fiscal; custos diretos das vinculações; perda de qualidade do sistema tributário; efeitos restritivos sobre a poupança pública; geração de esforço fiscal assimétrico entre os diversos órgãos do governo e desincentivos para a obtenção de qualidade no gasto público pelos setores protegidos.

O autor também defende que um orçamento rígido, com pouco espaço para alocações discricionárias, é inadequado pelos seguintes fatores:

- i. não permite que as decisões de gastos ajustem-se às mudanças de preferências dos agentes responsáveis pelo seu financiamento, evidenciando assim a natureza dinâmica do orçamento público como espelho do grau de desenvolvimento de uma nação;

- ii. via de regra, as vinculações possuem um indesejável caráter pró-cíclico;
- iii. caso haja rigidez, podem sobrar recursos em alguns itens do orçamento e faltar em outros;
- iv. melhorias na máquina arrecadadora poderiam ser revertidas para setores menos favorecidos, caso não houvesse o aumento automático dos recursos para os setores com recursos garantidos pela vinculação;
- v. a blindagem fiscal de alguns itens desvia o ônus do ajuste fiscal para outros, em especial os investimentos, que, na maioria dos casos, são gastos discricionários;
- vi. a vinculação impossibilita a geração de incentivos econômicos para que os beneficiários dessa rigidez melhorem a eficiência de seus gastos, uma vez que os recursos estão “garantidos”.

Oliveira, Tacca Júnior e Silva (1996), complementam:

Esse procedimento (vinculação) é condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando, a priori, a possibilidade de discutir-se a alocação de recursos, segundo critérios de otimização, permitindo que se obtenha a maior taxa de retorno econômico e social do gasto público.

Adicionalmente, o fenômeno da rigidez orçamentária pode ser associado a problemas de defasagem na condução das políticas de estabilização (Mankiw, 1995), em razão de haver uma demora entre o reconhecimento do choque econômico e a implementação de ações políticas em resposta a ele, haja vista a lentidão do processo legislativo. Outra crítica comum às vinculações é o seu caráter permanente. Segundo os críticos, as vinculações deveriam ser constantemente reavaliadas pelo eleitor, mas estão de tal forma entremeadas na estrutura financeira do setor público que não são feitas com a mesma frequência em que as condições mudam.

2.2. Argumentos Favoráveis à Vinculação de Receitas

Contrapondo os modelos da teoria tradicional, que assumem, implicitamente, que o governo age como uma instituição onisciente e benevolente, surgiu a Teoria da Escolha Pública (*public choice*), cujo principal expoente é James Buchanan. Em seu *paper* original (Motta, 2008), ele fez grande progresso em abandonar a abordagem da teoria de finanças públicas tradicional, na qual um planejador social, plenamente informado e monolítico, toma todas as decisões para integrar dimensões políticas na análise das vinculações. Buchanan introduziu um modelo do processo de decisão política, chegando à principal conclusão de que o homem público não possui diferenças em relação ao homem privado; ambos possuem as mesmas motivações, são autocentrados, maximizadores de utilidade e o que os difere são apenas as restrições com as quais se deparam em seus problemas de maximização. Em seu modelo, as falhas de mercado não são corrigidas a custo zero, e existem também falhas de governo que surgem a partir dos interesses pessoais de burocratas e políticos e de suas ações voltadas para satisfazê-los. Dessa forma, Buchanan defende a vinculação de impostos como um meio de conferir maior poder ao cidadão e restringir o gasto público. Sendo assim, defende que a vinculação se insere no contexto da participação individual na formação das decisões coletivas, de forma que as restrições exercidas pelas vinculações sobre a suposta independência da autoridade orçamentária não necessariamente produziria “ineficiência” no processo fiscal. O autor se baseia no fato de que a vinculação pode prover melhores meios de garantir escolhas racionais individuais e compor uma característica desejável de uma dada estrutura fiscal.

Segundo Buchanan, o financiamento de serviços públicos por um fundo geral somente permite ao cidadão que este vote no nível agregado de serviços públicos, enquanto a vinculação permite que o eleitor-contribuinte possa fazer “escolhas” privadas sobre cada serviço público, separadamente, pela comparação de seus custos e benefícios; ou seja, há um voto separado em um imposto específico para financiar uma referida despesa.

Segundo Froyen (2001), em um contexto de análise da escolha pública, os formuladores de políticas macroeconômicas agem de forma a maximizar seu próprio bem-estar ou utilidade e não necessariamente o bem-estar social, o que por si só renegaria os predicados de benevolência e boas intenções, de forma a maximizar, portanto, algo de seu interesse direto.

Com base nessas considerações acerca da adoção de políticas baseadas em regras fixas para os formuladores de política econômica, Brennan e Buchanan (Motta, 2008) propõem, além da regra de orçamento equilibrado, o modelo do “leviatã restrito”, para legitimar a adoção de vinculações de receitas no orçamento federal, sugerindo que limites constitucionais são necessários para que seja preservado algum sentido de reciprocidade no relacionamento entre tributos e benefícios públicos.

Os autores partem de uma nova concepção de governo para analisar a disposição de receitas públicas sob a perspectiva da teoria de *public choice*. Esta visão trata o governo como um grupo de indivíduos para os quais a sociedade relevante delega o direito de tomar decisões em seu nome, sujeito a restrições impostas por regras e procedimentos legais e/ou constitucionais. Neste contexto, as regras e instituições da sociedade não podem ser simplesmente interpretadas como meios de transformar os desejos dos cidadãos em atos de política. Elas também são necessárias, porque os membros do governo possuem um comportamento esperado de perseguir seus próprios objetivos, que não podem ser supostos idênticos aos dos eleitores. Assim, a menos que sejam restritos, os governos se comportarão em padrões impróprios de utilização de seu poder de coerção. Daí, a importância de se limitar a liberdade do governo mediante regras e mecanismos legais e constitucionais.

Sob esse enfoque, Brennan e Buchanan analisam a possível seleção de instrumentos tributários como meio de induzir o governo a prover bens públicos e serviços que os contribuintes desejam. Na construção do modelo, os autores adotam a hipótese de que os bens públicos são fornecidos como proporção da receita arrecadada. O Leviatã obtém ganhos da parcela arrecadada que não se transforma em gasto público. Na ausência de qualquer restrição que force o governo a agir diferentemente, ele nada proverá de bem público que interesse aos cidadãos, apenas maximizará as receitas tributárias.

As conclusões dos autores, a partir das hipóteses formuladas, são de que cada atividade governamental, ou item orçamentário, deveria ter associado a ele um instrumento tributário específico, concebido não apenas para garantir um nível de receita adequado à atividade respectiva, mas para introduzir uma complementaridade entre a base tributária e a atividade governamental. Nesse sentido, a partir do momento em que se permite um papel para o interesse próprio dos burocratas e políticos dentro do modelo, as vinculações poderiam ser vistas como uma forma de assegurar resultados fiscais mais eficientes. Em síntese,

predominam, no modelo, restrições ao aumento exagerado da capacidade tributária das autoridades por meio de limites constitucionais e a existência de vinculações para garantir que certas receitas sejam aplicadas na geração de benefícios para um conjunto social mais amplo do que o preferido pelas autoridades em um período mais curto.

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

Em artigo mais recente, Bös (Motta, 2008) argumenta que, na prática, as decisões parlamentares sobre impostos gerais são independentes das decisões parlamentares sobre as despesas públicas. Isto, ao seu ver, reflete o interesse dos condutores da política em maximizar seus graus de liberdade, o que, em particular, facilita a persecução de objetivos distributivos e de estabilização econômica. Ele aponta que, sob o argumento de que a eficiência deve ser a meta primária na política fiscal, surgiu uma tendência de se buscar mecanismos de vinculação de receitas, bem como o de tornarem mais atraentes as propostas de política, mediante a combinação de pacotes de impostos-gastos.

Rajkumar (2004) aponta as três principais justificativas para a vinculação de receitas. São elas o Princípio do Benefício (*The Benefit Principle*), o Princípio do Aumento de Receitas (*The Revenue Enhancement*) e o Princípio da Proteção (*The Protection Principle*).

2.2.1. Princípio do Benefício

Do ponto de vista da eficiência econômica, a vinculação era criticada até recentemente por não levar a alocações ótimas das despesas públicas. Esse conceito era baseado na hipótese de que o processo orçamentário anual refletia, com relativa fidelidade, as preferências da sociedade.

Começando por Buchanan (1963), alguns economistas defendem que a vinculação é um bom argumento em prol da eficiência alocativa, principalmente, se implementada corretamente, para bens e serviços que funcionam mais como bens privados que bens públicos, de forma que a vinculação poderia aumentar a eficiência econômica via Princípio do Benefício.

Diferentemente dos bens públicos, os bens privados, na ausência de falhas de mercado, podem ser providos eficientemente pelo mercado, por meio do equilíbrio entre demanda e oferta. Se o Governo provê bens com fortes características privadas, do ponto de vista de eficiência econômica, ele deve agir como uma firma privada, cobrando, diretamente, os usuários pelas quantidades consumidas. De acordo com o Princípio do Benefício, a eficiência econômica é maximizada se as taxas coletadas são utilizadas exclusivamente para a provisão do referido bem.

Se os tributos não podem ser diretamente arrecadados, o Princípio do Benefício ainda pode ser aplicado, com ganhos de eficiência econômica, se os usuários forem taxados indiretamente pelo consumo do referido bem. Um bom exemplo disso, comumente praticado, é a vinculação de taxas incidentes sobre combustíveis para financiar a manutenção de estradas. Isso é corroborado pela noção de que o consumo dos serviços rodoviários, assumido como um bem privado, é fortemente associado com seu consumo de combustível. Dessa forma, taxar o combustível é tão razoável quanto taxar a utilização das estradas.

Sob esse prisma, a eficiência é conquistada porque, caso a decisão dos parlamentares representem, de fato, as preferências da sociedade, os tributos serão ajustados ao nível no qual a provisão do bem em questão será ótima. Se o nível for muito elevado, então os parlamentares – na defesa de seus eleitores – votarão pela redução do tributo e pela provisão do serviço.

O Princípio do Benefício é caracterizado pelas seguintes premissas:

- i) o bem ou serviço em questão deve possuir fortes características de bens privados;

- ii) os tributos arrecadados devem ser aplicados no bem ou serviço em questão, ou seja, a vinculação deve ser um-para-um, ou pelo menos bem próximo disso (o ideal, mas não estritamente necessário, é a criação de um fundo que receba as receitas vinculadas e financie os gastos; isso asseguraria a completa separação entre as receitas vinculadas e o restante do orçamento);
- iii) deve haver uma correspondência entre o tributo pago pelo indivíduo e seu consumo específico do bem;
- iv) a legislação deve refletir, razoavelmente, pelo menos no que tange ao montante tributário a ser arrecadado, as preferências da sociedade.

Outro aspecto interessante diz respeito ao aspecto intertemporal das vinculações. É permitido que parte da receita vinculada seja utilizada num diferente exercício financeiro da qual foi coletada, mas sempre no objeto ao qual se vincula. No entanto, deve-se observar que, se os gastos no bem em questão situarem-se abaixo do arrecadado em alguns anos, obviamente, em outros anos, esse gasto deve ser maior do que a receita anual. Caso essa subutilização da receita vinculada vigore por diversos anos, com saldos não-utilizados acumulados, o Princípio do Benefício não é válido.

2.2.2. Princípio do Aumento de Receitas (*Revenue Enhancement*)

Existem alguns casos em que a vinculação fornece suporte político para um aumento considerável de receitas (MCCleary, 1989). Essa prática é comum em vincular tributos sobre cigarros ou jogos para atividades como esportes, cultura, educação e saúde. Esses argumentos, tendo em vista que a vinculação é voltada para atividades “benéficas”, permitem ao Governo, com maior facilidade, a criação de um novo tributo perante a sociedade.

Segundo Rajkumar, por este princípio, na prática, os recursos não precisam, necessariamente, serem utilizados no item de despesa favorecido pela vinculação. Neste caso, é comum os recursos vinculados “liberarem” um montante equivalente de recursos não-vinculados para outras despesas. Segundo o Princípio do *Revenue Enhancement* não importa

se há aumento do gasto no item de despesa ao qual os recursos estão vinculados. O mais importante é a percepção da sociedade com respeito à utilização das receitas vinculadas.

2.2.3. Princípio da Proteção

Em vários países, o processo orçamentário anual proporciona uma alocação de recursos bastante enviesada com relação às preferências da sociedade. Adicionalmente, é comum haver uma instabilidade inerente ao processo orçamentário, que resulta em significativa volatilidade nos padrões de gastos ao longo do tempo.

Esses problemas podem justificar a vinculação como instrumento para garantir um dos seguintes objetivos:

- (i) assegurar gastos em níveis consistentes em itens prioritários, sem a volatilidade que envolve o processo orçamentário;
- (ii) assegurar que o Governo cumpra suas obrigações com itens obrigatórios de despesas.

3. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL

O tema rigidez orçamentária apresenta diversos desdobramentos tanto no âmbito da ciência política como na economia, sendo ainda objeto de freqüentes debates sobre os seus reais benefícios e ônus para a sociedade.

O caráter rígido do orçamento é certamente relevante dentro da dinâmica moderna das finanças públicas. No caso brasileiro, as estatísticas vêm mostrando uma intensificação desse processo, principalmente no período pós-Constituição Federal de 1988, a qual se caracterizou, dentre outros fatores, pelo seu caráter social e pela descentralização de receitas em favor dos entes subnacionais, sem a respectiva delegação de responsabilidades de maneira coordenada.

Com o fim do regime militar em meados dos anos 80 e a promulgação da Constituição de 1988, seguida por diversas legislações posteriores, o movimento de inclusões de demandas, até então reprimidas, foi expressivo. Cada grupo participante do conflito distributivo registrou, por meio de seus representantes legais eleitos, suas conquistas na legislação brasileira, promovendo uma rigidez orçamentária com o intuito de manter ao longo do tempo esses recursos, independentemente da existência ou não de possíveis choques econômicos ou de fontes de receitas para financiar tais gastos.

Essa forte rigidez impacta negativamente a credibilidade fiscal do país, juntamente com a má qualidade do ajuste fiscal brasileiro, baseado em aumentos simultâneos de receitas e despesas obrigatórias de caráter continuado e de custeio. Em última instância, a variável de ajuste acaba sendo as despesas em investimentos públicos, que, via de regra, são despesas discricionárias. Isso se reflete no indesejável estrangulamento da infra-estrutura de estradas, portos e energia.

A partir da Constituição Federal de 1988, houve uma expressiva redução no grau de discricionariedade alocativa dos recursos orçamentários da União, em função, principalmente, das fortes transferências para os entes subnacionais, das vinculações de receitas e do aumento expressivo de despesas incompressíveis. Sendo assim, pela ótica do Governo Federal, o aumento das transferências foi um agravante da crise fiscal – que se evidenciou após a disputa pelos recursos escassos entre os entes federados – ensejando uma

maior vinculação de receitas no nível federal via utilização de contribuições sociais não compartilhadas e por meio de mecanismos de desvinculações de receitas, que abordaremos adiante.

Apresentamos, a seguir, os principais fatores causadores da rigidez orçamentária no Brasil – as vinculações de receitas, o aumento de despesas obrigatórias e a exigência de aplicação mínima de recursos em determinadas áreas.

3.1. Receitas Vinculadas

A forte rigidez orçamentária do Governo Federal é causada, dentre outros fatores, pelo grande volume de receitas vinculadas, as quais não podem ser destinadas a despesas diversas para as quais foram instituídas, nem mesmo ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Vale destacar que o problema da vinculação de receitas foi intensificado com a edição da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que, em seu art. 8º, parágrafo único, determinou que “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Após a Constituição Federal de 1988, juntamente com diversas legislações posteriores, foram criadas uma série de destinações específicas para as receitas do Governo Federal.

Vale destacar que boa parte da responsabilidade no aumento das receitas vinculadas se refere ao crescimento da participação das contribuições sociais no total da carga tributária, em decorrência tanto da criação de novas contribuições – como foi o caso da CPMF (extinta em 2007) –, quanto do aumento de alíquotas, como foram os casos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Em relação ao PIB, as receitas das contribuições sociais administradas pela Receita Federal aumentaram sua participação de 4,6% em 1995 para 7,7% em 2002 e 8,1% em 2004, o que equivale a uma elevação de sua carga fiscal em 69% em termos de participação no PIB. Em 2002, a receita das contribuições sociais correspondia a aproximadamente 46% do total das receitas administradas pela Receita Federal.

Dentre as principais receitas vinculadas no orçamento da União destacamos:

⇒ Contribuições sociais do art. 195 da Constituição Federal, vinculadas ao financiamento do orçamento da Seguridade Social – quase a totalidade das Contribuições Sociais é vinculada a gastos relativos à Seguridade Social. No cálculo dessa vinculação, deve-se excluir 20% da DRU de todas as contribuições, exceto a receita da Previdência Social de que trata o art. 195, incisos I, alínea “a”, e II, da Constituição Federal, ressalvada da desvinculação por força das leis de diretrizes orçamentárias.

⇒ Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF – instituída pela Emenda Constitucional nº 12/96, cujos recursos eram integralmente vinculados à saúde e posteriormente foram vinculados à Previdência Social e ao Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza. A CPMF foi extinta em 2007;

⇒ PIS/PASEP – 60% destinado ao FAT (que financia, principalmente, os programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial) e 40% destinado ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

⇒ Contribuições Previdenciárias destinadas ao pagamento de inativos;

⇒ Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis – CIDE-Combustíveis – instituída pela Emenda Constitucional nº 33/2001, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infra-estrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e de gás;

No caso da CIDE-Combustíveis, iremos mostrar que, apesar de vinculada, sua instituição veio flexibilizar o orçamento federal, contrariando, portando, os argumentos desfavoráveis à vinculação de receitas, tendo em vista que a União passou a dispor de mais recursos para livre alocação.

3.2. Despesas Obrigatórias

A segunda restrição à flexibilidade orçamentária está relacionada ao excessivo nível de despesas de execução obrigatória, por força constitucional ou legal, o que dificulta a política fiscal, na medida em que os recursos não podem ser direcionados para as necessidades e as prioridades vigentes. Nesse contexto, verifica-se que as despesas com pessoal, saúde, educação, previdência e assistência social, sem falar na necessidade em se obter sucessivos superávits primários, cresceram significativamente após 1995, o que passou a pressionar cada vez mais a restrição orçamentária do governo, especialmente após o fim do período inflacionário.

Vale ressaltar que aproximadamente 55% das receitas de livre alocação são destinadas ao custeio de despesas de execução obrigatória, dificultando o gerenciamento e a condução de uma política fiscal.

Dentre as principais despesas obrigatórias destacamos:

⇒ Despesas com Pessoal e Encargos Sociais;

⇒ Benefícios Previdenciários - o aumento da despesa com benefícios previdenciários deve-se principalmente ao crescimento vegetativo da massa de benefícios (envelhecimento da população brasileira), aos reajustes reais do salário mínimo e à explosão do número de concessões de auxílios-doença.

⇒ Sentenças Judiciais;

⇒ Abono e Seguro-Desemprego;

⇒ Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - criada em 1993, com o objetivo de assegurar valores mínimos para a garantia do atendimento básico às necessidades dos cidadãos e à universalização dos direitos sociais mediante recursos concedidos pela União. O programa se propõe a garantir um salário mínimo mensal à pessoa portadora de

deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida pela família.

⇒ Transferências a Estados e Municípios (Fundos de Participação): a Constituição Federal de 1988 promoveu uma significativa reformulação na repartição das receitas públicas, desconcentrando recursos tributários da União em favor dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Isso se deu, 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% do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, em 1988.

Além dos percentuais dos referidos fundos, a Constituição Federal instituiu outras transferências, como 3% das receitas do IR e do IPI para os programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% do produto da arrecadação do IPI aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; 50% do ITR aos Municípios onde se localizam os imóveis rurais; 30% e 70%, respectivamente, do IOF-Ouro aos Estados e Municípios de origem; e 2/3 do salário-educação aos Estados responsáveis pela arrecadação.

Dessa forma, boa parte do montante da receita arrecadada com impostos é transferida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que recebem 47% do Imposto de Renda (IR) e 57% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo que a participação das transferências no total das receitas da União equivale a aproximadamente 14% do total arrecadado.

⇒ Juros e Encargos da Dívida;

3.3. Aplicação Mínima de Recursos

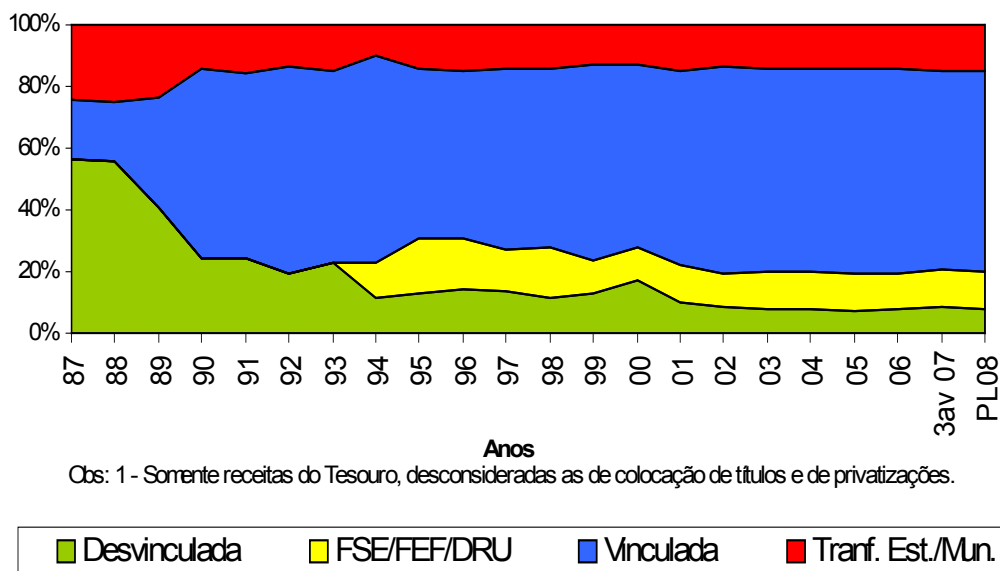
Outro fator que aumenta a rigidez orçamentária federal decorre de determinação Constitucional, que obriga a aplicação anual mínima de recursos nas áreas de saúde e educação conforme as regras descritas abaixo:

⇒ Saúde: valor empenhado no ano anterior mais a variação do PIB nominal do ano t-1 (a Emenda Constitucional nº 29/2000 determinou que a União deve aplicar o montante mínimo de recursos em ações e serviços públicos de saúde, que não pode ser inferior ao volume de gasto do ano anterior corrigido pelo crescimento nominal do PIB);

⇒ Educação: 18% da arrecadação de todos os impostos (após transferências constitucionais e incidência da DRU), de acordo com o disposto no art. 212 da CF, são destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

O gráfico abaixo mostra a evolução da rigidez orçamentária do Governo Federal, o que acarretou uma significativa redução das receitas disponíveis para livre alocação. Para se ter uma idéia, em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto atualmente a participação caiu para aproximadamente 20%, já se considerando a parcela da DRU (Soares, 2008).

Gráfico 1 – Rigidez Orçamentária no Brasil



Fonte: Soares (2008)

Segundo Soares (2008), existem, atualmente, 398 normas editadas que vinculam receitas a destinações específicas, sendo 30 dispositivos constitucionais, 262 leis, 28 medidas provisórias e 78 decretos-lei.

Nesse contexto de grande rigidez orçamentária é que se inserem os mecanismos de desvinculação como forma de possibilitar uma maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos. No entanto, vale ressaltar que boa parte dos recursos desvinculados “retornam” aos seus gastos de origem, tal como no caso dos recursos das contribuições sociais que são desvinculados mas acabam financiando as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais do orçamento da Seguridade Social, tendo em vista que essas despesas, obrigatórias, ainda são superiores ao montante que permanece vinculado.

3.4. Mecanismos de Desvinculação

A presença de uma crescente tendência nas últimas décadas em direção a um agravamento na rigidez orçamentária ensejou uma reação do Governo Federal em busca de maior flexibilidade na gestão de suas políticas. Uma dessas medidas diz respeito ao processo de aumento na arrecadação de tributos não compartilhados com Estados e Municípios. Outro artifício pela busca de menos vinculações foi a criação de mecanismos legais destinados a desafetar o produto da arrecadação de impostos e contribuições, descritos a seguir.

3.4.1. FSE – Fundo Social de Emergência

Em 1994, quando da instituição do Plano Real, com vistas a reverter a perda da flexibilidade na gestão fiscal, em função da forte rigidez orçamentária, foi criado o Fundo Social de Emergência, tornando obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições para a composição do Fundo. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo FEF – Fundo de Estabilização Fiscal -, que vigorou até 1999 e, em seguida, pela DRU – Desvinculação de Recursos da União –, prorrogada até 2011 pela Emenda Constitucional nº 56/2007.

O FSE permitiu uma maior flexibilização do orçamento federal, visto que 20% das receitas federais foram desvinculadas, tendo sido criado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Segundo esta emenda, o Fundo Social de Emergência foi instituído para vigor nos exercícios financeiros de 1994 e 1995 com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, e seus recursos seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios

assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social. A intenção era criar um mecanismo temporário de auxílio ao Governo no período inicial de queda da inflação, enquanto as reformas fiscais não fossem aprovadas. Dessa forma, foi incluído o artigo 72 no Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o qual dispunha, originalmente, que as seguintes receitas integrariam o FSE:

I – o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II – a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória nº 419 e pelas Leis nºs 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988 (a alíquota era de 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, empresários, trabalhadores avulsos e autônomos que lhe prestem serviços);

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III acima;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 (que instituiu o Programa de Integração Social – PIS), devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (a alíquota era de 0,5% nos outros anos);

VI - outras receitas previstas em lei específica.

O FSE interferiu diretamente no mecanismo federativo de repartição de receitas, o que gerou críticas dos entes subnacionais e uma atmosfera política animosa entre União, Estados e Municípios. No entanto, possibilitou a desafetação de parcela relevante dos recursos públicos, fato esse que legitimou seus seguidos pedidos de revalidação. Prova do êxito do fundo foi, segundo Oliveira, Tacca Júnior e Silva (1996), o fato de que os recursos não vinculados passaram de 2,8% do PIB em 1992, para 5,7% do PIB em 1994.

3.4.2. FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 10, de 1996, promoveu algumas alterações no FSE, que passou a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

Dentre as principais alterações, destacamos a inclusão, dentre as despesas financiadas pelo Fundo, as despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social. A EC nº 10/96 alterou a redação dos incisos II, III e IV do art. 72 do ADCT; posteriormente, a Emenda Constitucional nº 17, de 1997, alterou o inciso V e também prorrogou a vigência do FEF até 31/12/1999. Os novos incisos ficaram como se segue:

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, e pelas Leis nºs 8.849 e 8.848, ambas de 28 de janeiro de 1994, e modificações posteriores; (valor limitado a 5,6 % do IR, por força do § 5º desse mesmo artigo);

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do Art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, passa a ser de trinta por cento, sujeita a alteração por lei ordinária, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos ou a serem criados, excetuado o previsto nos incisos I, II e III, observado o disposto nos §§ 3º e 4º;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 a 1995, bem assim nos períodos de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997 e de 1º de julho de 1997 a 31 de dezembro de 1999, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento, sujeita a alteração por lei ordinária posterior, sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (PIS).

Os §§ 1º a 4º do artigo 72 dos ADCT trouxeram algumas exceções às desvinculações:

§ 1º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta emenda.

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos artigos 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos artigos 153, § 5º, 157, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos nos artigos 158, II e 159 da Constituição.

Em especial, os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), e os fundos de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO), especificados no art. 159 da Constituição Federal, bem como o repasse de 10 % do IPI aos Estados e ao DF, proporcionalmente às suas exportações, foram poupados dos efeitos do FEF, conforme § 4º do art. 72 do ADCT.

No entanto, no que se refere à receita do Imposto de Renda, parte dela foi influenciada pelo FEF antes de sua destinação aos estados e municípios. Os incisos I e II do art. 72 do ADCT direcionavam uma parcela do IR para o FEF **antes** do repasse de que trata o art. 159 da CF; a parcela descrita no inciso IV – os 20% “gerais” – era direcionada **após** os repasses.

Em contrapartida, o art. 3º da EC nº 17, descrito abaixo, introduziu, como forma de compensação dos efeitos dos incisos I e II sobre o FPM, um novo mecanismo de repasse de recursos aos municípios, no qual a União era obrigada a repassar parcelas crescentes do montante correspondente à arrecadação do Imposto de Renda líquida da arrecadação do IR incidente na fonte sobre pagamentos efetuados.

Art. 3º A União repassará aos Municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza, tal como considerado na constituição dos fundos de que trata o art. 159, I, da Constituição, excluída a parcela referida no art. 72, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os seguintes percentuais:

I - um inteiro e cinqüenta e seis centésimos por cento, no período de 01/07/1997 a 31/12/1997;

II - um inteiro e oitocentos e setenta e cinco milésimos por cento, no período de 01/01/1998 a 31/12/1998;

III - dois inteiros e cinco décimos por cento, no período de 01/01/1999 a 31/12/1999.

Parágrafo único. O repasse dos recursos de que trata este artigo obedecerá à mesma periodicidade e aos mesmos critérios de repartição e normas adotadas no Fundo de Participação dos Municípios, observado o disposto no art. 160 da Constituição.”

As demais vinculações orçamentárias e os demais repasses a Estados, DF e Municípios, exceto os citados acima, deveriam subordinar-se à prévia destinação ao FEF. Em resumo, o FEF afetava os seguintes montantes:

a) o repasse aos Estados, DF e Municípios referente à totalidade da receita do IOF incidente sobre o ouro como ativo financeiro, preconizado pelo art. 153, § 5º, da CF;

b) o repasse aos Estados e ao DF, previsto no art. 157, II, da CF, de 20% da arrecadação de um novo imposto introduzido pela União, nos termos do art. 154, I, da CF;

c) a vinculação de 18 % da receita de impostos da União, líquida dos repasses de que trata o art. 159 da CF, a aplicações em educação, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal;

d) o repasse de 2/3 da receita do Salário-Educação aos Estados, DF e Municípios;

e) a vinculação de 40% da receita do PIS/PASEP a programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, nos termos do art. 239, § 1º, da CF, além da receita integral do PIS das instituições financeiras.

3.4.3. DRU – Desvinculação de Recursos da União

Em razão do término do FEF previsto para 1999, e como ainda não haviam sido realizadas as reformas necessárias à flexibilização do nível de vinculações existentes, o Governo Federal instituiu outro mecanismo de desvinculação orçamentária, a Desvinculação de Receitas da União – DRU.

A DRU foi instituída em março de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 27, que prorrogou a desvinculação orçamentária até 2003. Tendo em vista as tensões federativas que haviam sido criadas com o FEF, a aprovação da DRU condicionou-se à retirada, de sua base de cálculo, da contribuição ao Salário-Educação e das transferências constitucionais aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A EC nº 27/2000 incluiu o art. 76 no ADCT da Constituição Federal, que dispõe, textualmente:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, "c", da Constituição.

§ 2º Exceção-se da desvinculação de que trata o caput deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 42/2003, conhecida como mini-reforma tributária, prorrogou a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2007, incluindo, em sua base de cálculo, não por acaso, as recém-criadas contribuições de intervenção no domínio econômico. Em seguida, por meio da EC nº 56/2007, foi novamente prorrogada até 2011.

Vale ressaltar que a CIDE-Combustíveis foi criada em 2002 e, inicialmente, não era afetada pela DRU. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 fez incidir a DRU sobre as contribuições de intervenção no domínio econômico a partir de 2004, um dos artifícios que veio a flexibilizar o orçamento federal, como veremos adiante.

4. A CIDE-COMBUSTÍVEIS

As Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico possuem, como principal finalidade, a intervenção do Estado nas relações econômicas, de forma a regulá-las em prol dos objetivos constitucionais. Ou seja, na medida em que os princípios da ordem econômica inseridos no art. 170 e os princípios do art. 3º, ambos da Constituição Federal, não estiverem sendo exercitados pela iniciativa privada em suas relações econômicas, o Estado poderá intervir para restabelecer o controle em prol do desenvolvimento social.

Em resumo, a intervenção do Estado no domínio econômico tem como motor a correção de falhas de mercados, especialmente aquelas derivadas da verificação de externalidades, de forma a preservar e implementar os ditames inseridos no art. 170 do Texto Constitucional.

Ao decidir intervir na ordem econômica, o legislador precisa reparar determinado segmento da atividade econômica que esteja atuando de forma contrária aos princípios do art. 170 da Constituição Federal. Para tanto, terá ao seu alcance alguns instrumentos de intervenção, como a atuação na condição de empresário, a fiscalização, a concessão de incentivos, a realização de planejamento e também a criação de um tributo.

Nesse contexto, foi apresentada a PEC nº 277/2000, que instituía a CIDE-Combustíveis. A Mensagem nº 1.093/2000, do Poder Executivo, apresentou a referida PEC, que incluía parágrafos nos artigos 149 e 177 da Constituição Federal, de forma a permitir a criação da CIDE-Combustíveis.

A Exposição de Motivos nº 509, do Ministro da Fazenda, argumentava que a aprovação da PEC era necessária para evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, tendo em vista a proximidade da liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, a fim de garantir a neutralidade tributária.

Em 11 de dezembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 33, que disciplinou a vinculação da destinação dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis.

Com a entrada em vigor da EC nº 33/01, o § 3º do art. 155 da CF – que dispunha que nenhum outro **tributo** (à exceção do ICMS, do Imposto sobre Importação e do Imposto sobre Exportação) poderia incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do país – foi alterado, com a supressão da palavra **tributo** e a inserção, no Texto Constitucional, da expressão **imposto**. Em outros termos, abriu caminho para que o Estado pudesse fazer incidir contribuições especiais sobre as operações de combustíveis e derivados, dentre elas a de intervenção.

Outra inovação introduzida pela EC nº 33/01 foi a inclusão do §4º ao art. 177 no Texto Constitucional, estipulando as diretrizes acerca da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis e seus derivados, trazendo suas finalidades, bem como a possibilidade de alteração de alíquotas pelo Poder Executivo sem a observância do princípio da anterioridade.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

(...)

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser:

- a) diferenciada por produto ou uso;
- b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art.150, III, b;

II - os recursos arrecadados serão destinados:

- a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;
- b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Posteriormente, em 19 de dezembro de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.336, regulamentando a instituição da CIDE-Combustíveis. A lei aprovada repetiu textualmente, no que tange à vinculação de seus recursos, o § 4º ao art. 177 da Constituição Federal, que fora acrescido pela Emenda Constitucional nº 33.

As finalidades às quais os recursos da CIDE-Combustíveis são vinculados podem ser assim justificadas: o setor de transportes possui importância ímpar para o desenvolvimento sócio-econômico do país, na medida em que viabiliza o escoamento da produção, gerando riquezas, empregos, distribuindo renda e contribuindo para o desenvolvimento da economia; possui, dessa forma, uma função social na busca pelo desenvolvimento e pelos demais princípios inseridos no art. 3º do Texto Constitucional. Por essa razão, os preços dos combustíveis influem diretamente na promoção dessas atividades, o que pode justificar a intervenção do Estado, em face, principalmente, da volatilidade dos preços dos combustíveis e da grande dependência do mercado em relação ao petróleo.

A outra finalidade atribuída à CIDE-Combustíveis é relacionada ao financiamento de programas ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás (art. 177, § 4º, II, b, da CF e art. 1º, § 1º, II, da Lei nº 10.336/01). A poluição ambiental provocada pela utilização de combustíveis caracteriza uma externalidade negativa, e precisa ser sanada pelo Estado. Assim, encontra, em princípio, respaldo no Texto Constitucional, a fim de tributar os agentes poluidores, de forma a custear a diminuição da poluição e a reparação dos danos porventura ocasionados ao meio ambiente. A imposição de um tributo com características de preservação ao meio ambiente encontra suporte no ordenamento jurídico brasileiro e implementa os objetivos constitucionais inseridos no art. 3º da Constituição Federal.

O § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336/2001 determinou que, durante o ano de 2002, seria avaliada a efetiva utilização dos recursos da CIDE, e a partir de 2003, seriam regulamentados os critérios e diretrizes para a utilização dos recursos por lei específica.

Atendendo a esse dispositivo, a Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados criou um grupo de trabalho para avaliar a arrecadação e o emprego da CIDE. Esse grupo de trabalho propôs um projeto de lei para regulamentar a aplicação dos recursos dela advindos. No texto do PL, as parcelas destinadas a programas de infra-estrutura de transportes seriam destinadas a um fundo cujo objetivo seria financiar a recuperação, a modernização e a ampliação da infra-estrutura de transportes terrestre e aquaviária do país.

O referido projeto de lei transformou-se na Lei nº 10.636, sancionada em 30 de dezembro de 2002. Conforme o art. 6º desta lei, a aplicação dos recursos da CIDE-

Combustíveis nos programas de infra-estrutura de transportes tem como objetivos “*a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação*”.

No entanto, o então Presidente da República, com o assentimento da equipe de transição para o novo mandato presidencial, vetou uma série de dispositivos da lei. Esses vetos tiraram, em boa parte, a eficácia da lei, em especial o veto ao dispositivo que dispunha a transferência, para o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT –, dos recursos da CIDE.

Posteriormente, em 2003, a CIDE-Combustíveis foi utilizada como “moeda de troca” para a aprovação da mini reforma tributária, objeto da Emenda Constitucional nº 42, que determinou que 25% da arrecadação da referida contribuição fossem transferidos aos Estados e ao Distrito Federal. Deste montante, 25% seriam repassados aos seus municípios.

Art.159. A União entregará:

(...)

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, §4º, vinte e cinco por cento para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

(...)

§4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Esses repasses foram, posteriormente, regulamentados pela Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004. Em seguida, em função da perda que Estados e Municípios tiveram com a incidência da DRU sobre a CIDE, o percentual a ser repassado para esses entes foi aumentado para 29%, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004 (PEC nº 228/2004).

O capítulo seguinte trata da evolução da CIDE-Combustíveis desde 2002, no que tange à sua arrecadação e à execução financeira e orçamentária.

5. ANÁLISE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA CIDE-COMBUSTÍVEIS

Neste capítulo, à luz da execução da CIDE-Combustíveis – tanto no que se refere à receita (arrecadação ao longo dos anos), quanto à despesa –, mostramos que a instituição do tributo acabou por flexibilizar a gestão dos recursos orçamentários pelo Governo Federal, em razão, principalmente, da desvinculação de seus recursos, por força da DRU, da subutilização do tributo, do desvio da finalidade legal em sua aplicação e da migração dos recursos que originalmente financiavam os gastos para outras finalidades.

Antes de avaliarmos a execução orçamentária e financeira relacionada à CIDE-Combustíveis, apresentamos alguns conceitos acerca do tema, em especial sobre as etapas da despesa pública e suas diversas classificações.

5.1. Conceitos de Execução Orçamentária e Financeira

5.1.1. Estágios da Despesa

A despesa pública é dada em três estágios: o Empenho, a Liquidação e o Pagamento.

Segundo Giacomoni (2007), o Empenho é legalmente definido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Ele constitui uma garantia ao credor de que os valores têm respaldo orçamentário na referida classificação legal. O Empenho é registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI – por meio de um documento chamado Nota de Empenho. Ele é o principal instrumento de acompanhamento e controle da execução orçamentária da Administração Pública.

O segundo estágio da execução da despesa pública é a Liquidação. Ela consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, após a entrega do bem ou da prestação do serviço contratado, tomando-se por base os títulos e documentos comprobatórios do referido crédito.

O Pagamento é o terceiro estágio da execução da despesa, e se dá por meio da emissão do documento denominado Ordem Bancária, no SIAFI, que deve ser autorizado pelo ordenador de despesa do órgão.

Neste ponto, vale destacar a figura dos Restos a Pagar, que são as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício financeiro. Eles subdividem-se em Processados e Não-Processados. As despesas processadas referem-se às despesas que foram liquidadas ao longo do exercício financeiro, ou seja, aquelas que já estão em condições de serem pagas pela Administração Pública. As despesas não-processadas são as despesas que, ao término do ano, ainda estão em fase de execução, sem condições de serem liquidadas.

5.1.2. Estrutura Funcional e Classificação Programática

A compreensão da execução da despesa exige o conhecimento da estrutura e organização do orçamento, as quais são implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado com o propósito de atender às exigências de informações demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas, e os cidadãos em geral.

A estruturação atual do orçamento público considera que as programações orçamentárias estejam organizadas em programas de trabalho, os quais possuem programação física e financeira. O Programa de Trabalho, codificado por 17 dígitos, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar. Ele é alocado nas diversas unidades orçamentárias dos órgãos (classificação institucional) e é detalhado da forma descrita a seguir.

Os dois primeiros dígitos dizem respeito à Função, entendida, conforme a Portaria nº 42, de 14 de maio de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. A Função está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa e transportes, que guarda relação com os respectivos ministérios.

Os três dígitos seguintes representam a Subfunção, que representa um nível de agregação imediatamente inferior à Função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica.

A Função e a Subfunção representam a classificação funcional da despesa, e buscam responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. As ações orçamentárias, que são classificadas em Atividade, Projeto e Operação Especial, devem identificar a Função e a Subfunção às quais se vinculam. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregadores dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas, e de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Os doze dígitos finais representam a estrutura programática da despesa, representada pelo Programa, pela Ação e pelo Subtítulo.

O Programa é representado pelos quatro dígitos seguintes, e é assim definido pela Portaria nº 42/99: “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade”. Ele é o módulo comum integrador entre o Plano Plurianual e o Orçamento. A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa a proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e a ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Os quatro dígitos seguintes representam a Ação, que, conforme definida pelo Manual Técnico de Orçamento para 2008 – MTO/2008 –, são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um Programa. As

ações, conforme suas características, podem ser classificadas como Atividade, Projeto ou Operação Especial.

A Atividade é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

O Projeto é definido como um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo.

Por fim, a Operação Especial refere-se a despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Os últimos quatro dígitos do Programa de Trabalho referem-se ao Subtítulo ou Localizador de Gasto. Segundo o MTO/2008, as atividades, os projetos e as operações especiais são detalhados em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental. O subtítulo representa o menor nível de categoria de programação.

5.1.3. Classificação por Fonte de Recursos

A Fonte de Recursos surgiu da necessidade de classificar a receita conforme a destinação legal dos recursos arrecadados, e constitui-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por Fonte de Recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. As fontes de recursos são classificadas por 3 dígitos.

O primeiro dígito refere-se ao Grupo de Fontes, assim representado:

- 1 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente
- 2 – Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente
- 3 – Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores
- 6 – Recursos de Outras Fontes – Exercício Anteriores
- 9 – Recursos Condicionados

Os outros dois dígitos representam a especificação das fontes de recursos. No presente trabalho, as principais fontes citadas são a Fonte 00 – Recursos Ordinários, de livre alocação (os recursos desvinculados por força da DRU enquadram-se nesta classificação), e a Fonte 11 – CIDE-Combustíveis.

5.1.4. Classificação por Natureza de Despesa

A classificação por Natureza da Despesa está consubstanciada no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, codificada por 6 algarismos, que representam a Categoria Econômica, o Grupo de Natureza de Despesa, a Modalidade de Aplicação e o Elemento de Despesa.

O primeiro dígito da natureza da despesa indica a Categoria Econômica, que, segundo Giacomoni (2007), tem o papel de dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre a economia. A classificação econômica da despesa orçamentária é constituída por duas categorias, representadas pelos dígitos 3 ou 4:

3 – Despesas Correntes – classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;

4 – Despesas de Capital – classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O dígito seguinte refere-se ao Grupo de Natureza de Despesa – GND –, que é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir, de acordo com o MTO/2008:

1 – Pessoal e Encargos Sociais – Despesas de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2 – Juros e Encargos da Dívida – Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 – Outras Despesas Correntes – Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 – Investimentos – Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 – Inversões Financeiras – Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 – Amortização da Dívida – Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

9 – Reserva de Contingência – Agrupa-se neste GND os recursos alocados com o objetivo de atender o disposto no art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 e nas leis de diretrizes orçamentárias (utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos).

A finalidade principal dos grupos de natureza de despesa – GND – é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária, e são classificadas de acordo com o quadro abaixo, vinculados à Categoria Econômica.

Tabela 1 – Classificação Econômica da Despesa

Categorias Econômicas	Grupos de Natureza de Despesa
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais
	2. Juros e Encargos da Dívida
	3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos
	5. Inversões Financeiras
	6. Amortização da Dívida

Os dois dígitos seguintes da classificação por natureza de despesa referem-se à Modalidade de Aplicação. Ela destina-se a indicar se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo, ou mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outras esferas de Governo, seus órgãos ou entidades, para outros entes federados ou para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições. A modalidade de aplicação objetiva, principalmente, eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados, e são representados pelos seguintes códigos:

- 20 - Transferências à União
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 40 - Transferências a Municípios
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais
- 71 - Transferências a Consórcios Públicos

80 - Transferências ao Exterior

90 - Aplicações Diretas

91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

99 - A Definir

Os dois algarismos restantes da classificação caracterizam o Elemento de Despesa, que tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. Os códigos dos elementos de despesa estão definidos no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163, de 2001.

A partir dos conceitos apresentados, passamos a analisar a execução orçamentária e financeira dos recursos da CIDE-Combustíveis.

5.2. Arrecadação da CIDE-Combustíveis

As dotações autorizadas nas leis orçamentárias são baseadas na estimativa das receitas a serem arrecadadas ao longo do ano. Em razão disso, a receita se constitui o ponto de partida para a elaboração dos orçamentos anuais. Na tabela abaixo, apresentamos a arrecadação anual da CIDE-Combustíveis, em valores nominais, a partir do exercício de 2002.

Tabela 2 – Arrecadação – CIDE-Combustíveis

R\$ Mil	
ANO	Valores Nominais
2002	7.241.000,00
2003	7.496.000,00
2004	7.669.000,00
2005	7.680.000,00
2006	7.817.000,00
2007	7.938.000,00

Fonte: Receita Federal do Brasil

A partir dos valores arrecadados, analisaremos a execução orçamentária e financeira dos recursos da CIDE-Combustíveis, com o intuito de mostrar que, mesmo vinculados a determinadas despesas, flexibilizou a gestão orçamentária do Governo Federal.

5.3. Desvinculação dos Recursos da CIDE-Combustíveis

O primeiro mecanismo que flexibilizou o orçamento federal após a instituição da CIDE-Combustíveis é decorrente da aplicação da Desvinculação dos Recursos da União – DRU –, que desafeta 20% dos recursos arrecadados para livre alocação, o que já constitui uma flexibilização direta da vinculação desse recurso. O quadro abaixo mostra os recursos desvinculados, ano a ano, por fonte de recursos, em valores nominais. Como mencionado anteriormente, a classificação por fonte de recursos decorre da necessidade de melhor acompanhamento e controle do grande número de vinculações existentes entre receitas e despesas. Com esta classificação, demonstram-se as parcelas de recursos comprometidos com o atendimento de determinadas finalidades e aqueles que podem ser livremente alocados no orçamento. Segundo o MTO/2008 existem, atualmente, 50 fontes primárias e 22 fontes não-primárias. No caso da CIDE-Combustíveis – Fonte 111 –, 20% dos recursos são desvinculados e classificados na Fonte 100 (Recursos Ordinários), alocados livremente em dotações orçamentárias autorizadas nas leis anuais.

Tabela 3 – Recursos Desvinculados – CIDE-Combustíveis

	R\$ Mil		
	Fonte 100	Fonte 111	Total
2002	-	7.241.000,00	7.241.000,00
2003	-	7.496.000,00	7.496.000,00
2004	1.533.800,00	6.135.200,00	7.669.000,00
2005	1.536.000,00	6.144.000,00	7.680.000,00
2006	1.563.400,00	6.253.600,00	7.817.000,00
2007	1.587.600,00	6.350.400,00	7.938.000,00

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Pela tabela acima, depreende-se que aproximadamente R\$ 1,5 bilhão dos recursos da CIDE-Combustíveis foram, anualmente, desvinculados para livre alocação. Importante ressaltar que, quando a CIDE-Combustíveis foi criada, ela não era sujeita à DRU. Ela só passou a ser submetida à desvinculação a partir de 2004, por força da Emenda

Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que inseriu, no art. 76 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – as contribuições de intervenção no domínio econômico na base de cálculo da DRU.

Este artifício utilizado no Brasil vai de encontro aos argumentos teóricos contrários à vinculação de receitas, na medida em que possibilita flexibilizar a gestão dos recursos orçamentários, acarretando maior liberdade na execução da política fiscal pelo Governo Federal.

5.4. A Baixa Execução da CIDE-Combustíveis

Outro ponto que flexibiliza o orçamento federal refere-se à baixa execução das despesas financiadas com recursos da CIDE-Combustíveis, utilizando-se, portanto, seus recursos não gastos para a obtenção dos sucessivos superávits primários anuais exigidos pelas leis de diretrizes orçamentárias. A tabela abaixo mostra que os recursos alocados nas leis orçamentárias anuais, embora vinculados, vêm sistematicamente apresentando baixa execução orçamentária (liquidação) e financeira (pagamento). Isso ocorre em função do caráter autorizativo do orçamento federal, que confere ao Poder Executivo grande poder de manobra na gestão dos recursos orçamentários, a despeito do sistema de freios e contrapesos entre os três poderes.

Exemplo disso foi a edição da Medida Provisória nº 59, de 2002 (transformada na Lei nº 10.595, de 11 de dezembro de 2002), que, a despeito de o art. 8º da LRF determinar que os recursos vinculados só poderão ser utilizados para atender o objeto de sua vinculação, mesmo que em exercício diverso daquele em que foi arrecadado, destinou, conforme seu art. 1º, “à amortização da dívida pública federal as disponibilidades das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional no encerramento do exercício de 2001 não comprometidas com os restos a pagar”, excetuando-se, somente, as decorrentes de vinculações constitucionais e as pertencentes ao Fundo da Marinha Mercante.

Na exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória, argumentou-se que a existência de recursos em diversas fontes orçamentárias provenientes de *superávits* financeiros do exercício de 2001 gerava constrangimentos à execução de uma administração financeira eficiente do ponto de vista alocativo, posto que havia recursos disponíveis na Conta

Única e, antagonicamente, o Tesouro Nacional tinha a necessidade de captar recursos junto ao mercado, afetando, portanto, o endividamento público bruto.

Esse fato corrobora a idéia de que, em razão da insegurança jurídica existente no Brasil, a vinculação de receitas nem sempre engessa a política fiscal. Ademais, em função da baixa execução dos recursos vinculados (no caso da CIDE-Combustíveis), o argumento apontado por Silva (2003), de que as vinculações causam efeitos restritivos sobre a poupança pública, não se aplica ao caso brasileiro. Ao contrário, a vinculação pode ser defendida para a obtenção de mais receitas públicas, o que parece ser o presente caso.

A tabela 4 mostra os montantes autorizados nas leis orçamentárias, e a execução orçamentária e financeira.

Tabela 4 – Orçamento Autorizado x Execução CIDE-Combustíveis (Fonte 11)

R\$ Mil

ANO	Arrecadação Fonte: SRF	LOA (Inicial)	LOA (Final) (A)	Empenhado (B)	% Empenhado (B/A)*100	Liquidado (C)	% Liquidado (C/A)*100	Pago (D)	% Pago (D/A)*100	RP Pago (E)	Total Pago (F) = (D)+(E)
2002	7.241,00	7.250.000,00	7.478.717,03	5.642.844,63	75,45	5.642.844,63	75,45	3.356.439,68	44,88	-	3.356.439,68
2003	7.496,00	10.775.502,64	10.308.994,10	3.982.704,74	38,63	3.981.701,64	38,62	3.030.920,58	29,40	1.065.803,88	4.096.724,46
2004	7.669,00	5.601.221,00	6.636.685,41	2.598.858,36	39,16	2.598.858,36	39,16	1.785.714,10	26,91	1.125.866,91	2.911.581,02
2005	7.680,00	6.663.671,59	9.950.984,03	7.773.444,28	78,12	7.773.444,28	78,12	3.855.892,69	38,75	693.299,37	4.549.192,06
2006	7.817,00	6.183.436,39	8.376.322,77	7.041.658,58	84,07	7.041.658,58	84,07	3.529.585,10	42,14	3.070.872,34	6.600.457,44
2007	7.938,00	6.607.140,51	13.830.740,58	12.327.895,46	89,13	12.327.895,46	89,13	5.483.155,37	39,64	3.026.971,83	8.510.127,21
TOTAL	45.841,00	43.080.972,14	56.582.443,92	39.367.406,05	69,58	39.366.402,95	69,57	21.041.707,53	37,19	8.982.814,34	30.024.521,86

Fontes: Receita Federal do Brasil e SIAFI.

A tabela indica que, em 2003 e 2004, os percentuais empenhados foram bastante inferiores aos demais anos, e coincide com o período de um ajuste fiscal mais acentuado, nos quais o superávit primário obtido foi superior ao exigido pelas respectivas leis de diretrizes orçamentárias. Em 2004, os valores pagos foram os mais baixos do período analisado, ano no qual foi obtido o maior superávit primário pelo Governo Central no período, equivalente a 2,54% do PIB. A partir de então, percebe-se uma intensificação dos valores empenhados, culminando em 2007, quando os valores empenhados representaram aproximadamente 89% dos valores autorizados, possivelmente, em razão do Programa de Aceleração do Crescimento (que previu investimentos em transportes da ordem de R\$ 55 bilhões, entre 2007 e 2010). No entanto, não se percebe a mesma intensificação dos valores pagos, tendo em vista a necessidade da obtenção de superávit primário, que é apurado pelo conceito de caixa. A penúltima coluna da tabela representa os valores efetivamente pagos que haviam sido inscritos em Restos a Pagar em exercícios anteriores.

Vale destacar, nas leis orçamentárias anuais, a incorporação, por meio da abertura de créditos adicionais, de recursos da CIDE-Combustíveis arrecadados em exercícios anteriores e não utilizados no ano de sua arrecadação (*superávit* financeiro). Esses valores são representados pela diferença entre os valores iniciais autorizados nas leis orçamentárias anuais e os valores autorizados ao final do exercício.

A tabela a seguir mostra a evolução das dotações autorizadas com recursos da CIDE-Combustíveis nas leis orçamentárias, em decorrência da abertura de créditos adicionais. Percebe-se que recursos arrecadados em exercícios anteriores (Fonte 311) foram sistematicamente utilizados para abertura de créditos nos anos subsequentes. Vale ressaltar que a tabela mostra apenas a evolução das dotações autorizadas por Órgão, sem considerar as despesas executadas, que serão tratadas na próxima seção.

Tabela 5 – Evolução da Dotação Autorizada – 2002 a 2007 (Fonte 11)

R\$ Mil

	ÓRGÃO	FONTE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO SUPLEMENTAR	DOTAÇÃO ESPECIAL	DOTAÇÃO EXTRAORDINÁRIA	DOTAÇÃO CANCELADA REMANEJADA	DOTAÇÃO AUTORIZADA
2002	MINISTÉRIO DA FAZENDA	111 CIDE	4.286.374,85	0,00	500.000,00	0,00	-3.303.505,24	1.482.869,61
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	111 CIDE	2.708.625,15	0,00	71.480,00	1.796.678,00	1.162.159,27	5.738.942,42
	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	111 CIDE	255.000,00	0,00	0,00	0,00	1.905,00	256.905,00
	TOTAL		7.250.000,00	0,00	571.480,00	1.796.678,00	-2.139.440,97	7.478.717,03
2003	GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	111 CIDE	8.986,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.986,00
	MINISTÉRIO DA FAZENDA	111 CIDE	550.000,00	0,00	0,00	0,00	-40.000,00	510.000,00
	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	111 CIDE	850.000,00	0,00	0,00	0,00	-11.000,00	839.000,00
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	111 CIDE	8.119.409,28	0,00	77.187,80	89.128,00	-575.518,34	7.710.206,74
	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	111 CIDE	210.490,34	0,00	0,00	0,00	-900,00	209.590,34
	MINISTÉRIO DAS CIDADES	111 CIDE	1.036.617,02	0,00	0,00	0,00	-5.406,00	1.031.211,02
	TOTAL		10.775.502,64	0,00	77.187,80	89.128,00	-632.924,34	10.308.994,10
2004	MINISTÉRIO DA FAZENDA	111 CIDE	539.418,75	0,00	0,00	0,00	0,00	539.418,75
	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	111 CIDE	100.000,00	0,00	0,00	0,00	-8.365,23	91.634,77
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	111 CIDE	4.638.289,61	0,00	0,00	57.275,00	-58.909,77	4.636.654,84
		311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	383.684,50	34.450,06	197.242,70	394.723,03	1.010.100,29
	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	111 CIDE	6.918,64	0,00	0,00	0,00	0,00	6.918,64
	MINISTÉRIO DAS CIDADES	111 CIDE	316.594,00	0,00	1.700,00	0,00	-1.461,60	316.832,40
	311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	24.015,30	0,00	0,00	11.110,43	35.125,73	
	TOTAL		5.601.221,00	407.699,80	36.150,06	254.517,70	337.096,85	6.636.685,41
2005	MINISTÉRIO DA FAZENDA	111 CIDE	2.456.497,76	0,00	0,00	0,00	0,00	2.456.497,76
	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	111 CIDE	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.000,00
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	111 CIDE	3.748.444,00	0,00	6.500,00	259.471,76	-352.344,92	3.662.070,84
		311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	0,00	34.126,95	823.136,56	2.170.421,49	3.027.685,00
	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	111 CIDE	33.692,48	0,00	0,00	0,00	0,00	33.692,48
	MINISTÉRIO DO TURISMO	111 CIDE	1.200,00	0,00	0,00	0,00	-1.200,00	0,00
MINISTÉRIO DAS CIDADES	111 CIDE	323.837,36	0,00	0,00	0,00	-1.062,54	322.774,82	
	311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	215.000,00	133.263,14	348.263,14	
	TOTAL		6.663.671,59	0,00	40.626,95	1.297.608,32	1.949.077,17	9.950.984,03
2006	MINISTÉRIO DA FAZENDA	111 CIDE	1.817.593,55	6.719,66	0,00	0,00	-24.397,00	1.799.916,21
	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	111 CIDE	79.578,00	0,00	0,00	0,00	-79.578,00	0,00
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	111 CIDE	4.057.505,29	116.369,27	430,00	554.796,51	-341.301,87	4.387.799,20
		311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	34.084,13	6.500,00	754.928,92	1.048.773,36	1.844.286,41
	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	111 CIDE	228.759,55	0,00	0,00	30.000,00	-48.972,00	209.787,55
	MINISTÉRIO DAS CIDADES	111 CIDE	0,00	0,00	0,00	87.018,77	47.514,62	134.533,39
	311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	TOTAL		6.183.436,39	157.173,06	6.930,00	1.426.744,20	602.039,11	8.376.322,77
2007	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	111 CIDE	0,00	0,00	0,00	0,00	236.700,42	236.700,42
		311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	175.503,35	311.347,83	486.851,19
	MINISTÉRIO DA FAZENDA	111 CIDE	1.916.508,49	0,00	0,00	0,00	0,00	1.916.508,49
	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	111 CIDE	4.141.076,89	81.581,91	0,00	844.911,80	-1.212.194,13	3.855.376,47
		311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	20.900,00	28.677,84	3.343.818,63	2.702.342,63	6.095.739,09
	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	111 CIDE	2.112,94	0,00	0,00	0,00	0,00	2.112,94
	MINISTÉRIO DA DEFESA	111 CIDE	350.000,00	0,00	0,00	350.000,00	-350.000,00	350.000,00
		311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	215.110,00	0,00	215.110,00
	MINISTÉRIO DAS CIDADES	111 CIDE	197.442,19	0,00	0,00	0,00	-64.909,93	132.532,26
	311 CIDE - Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	276.880,46	262.929,27	539.809,72	
	TOTAL		6.607.140,51	102.481,91	28.677,84	5.206.224,24	1.886.216,09	13.830.740,55

A tabela mostra, principalmente a partir de 2005, a intensificação da abertura de créditos adicionais com recursos da CIDE arrecadados em exercícios anteriores (Fonte 311), em especial no âmbito do Ministério dos Transportes. Vale notar que, em alguns anos do período analisado, os recursos arrecadados em exercícios anteriores foram utilizados em

detrimento dos recursos arrecadados no próprio exercício, favorecendo a obtenção de *superávits* primários. Em 2007, por exemplo, comparando-se a dotação inicial e a dotação final autorizada no Ministério dos Transportes, observa-se uma redução de aproximadamente R\$ 286 milhões na Fonte 111 (recursos do exercício) e um acréscimo de R\$ 6,1 bilhões na Fonte 311 (recursos arrecadados em exercícios anteriores).

A seção seguinte mostra o desvio de finalidade na aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis para despesas às quais não são vinculados.

5.5. Desvio de Finalidade

Os recursos da CIDE-Combustíveis, além de terem sido inseridos na base de cálculo da DRU após sua criação, foram continuamente subutilizados, como visto anteriormente. Além disso, parcela dos valores executados foi direcionada para despesas administrativas e não-finalísticas, não cobertas pela legislação. Esse entendimento foi corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Procurador-Geral da República, conforme depreende-se de Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADINs – e de acórdãos do TCU, que descrevemos a seguir.

No primeiro ano após a instituição da CIDE, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 2925, de 14 de julho de 2003, impetrada pela Confederação Nacional dos Transportes, julgou procedente o pedido da autora no sentido de declarar inconstitucional a utilização dos recursos da CIDE-Combustíveis “com o objetivo de atender ou reforçar dotações outras que não aquelas vinculadas”.

Ainda no âmbito do STF, em 2 de outubro de 2007, o Procurador-Geral da República ajuizou a ADIN 3970 com pedido de medida liminar, para impedir que os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis fossem utilizados fora das hipóteses traçadas no art. 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição Federal, “em especial para o custeio de despesas correntes da Administração e para a geração de *superávit* financeiro-orçamentário no balanço de pagamentos”.

Segundo argumentos do Procurador-Geral, nos exercícios de 2002 e 2003 o Poder Executivo pautou-se pela aplicação da Lei nº 10.336/2001, mediante utilização de

critérios extraídos de uma **interpretação extensiva**, para promover a destinação dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis. Segundo exemplificado pelo autor, o Ministério do Meio Ambiente, no ano de 2002, utilizou-se dos recursos provenientes da CIDE não apenas para o financiamento de projetos ambientais relativos à indústria do petróleo e do gás, como também para custear suas despesas de cunho administrativo; o Ministério dos Transportes, realizando uma interpretação ainda mais abrangente, tendo em vista as suas atividades, adotou o entendimento de que todas as suas despesas, independentemente da natureza, pudessem ser financiadas com os recursos provenientes da CIDE-Combustíveis; em 2003, no âmbito do Ministério das Cidades, considerando as atividades atreladas ao transporte urbano (Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CTBU e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TRENSURB), aplicou-se a mesma abrangência interpretativa do Ministério dos Transportes, utilizando-se dos recursos da CIDE para pagamento de despesas administrativas em geral.

Ocorre que a legislação vigente, ao estabelecer os objetivos a serem buscados com a aplicação dos recursos provenientes da CIDE-Combustíveis, fez uso de conceitos abrangentes, o que serviu de base para que a Administração promovesse ampla interpretação de seus critérios de alocação, flexibilizando, portanto, a gestão do orçamento federal, na medida que são alocados recursos vinculados de maneira irrestrita em despesas administrativas.

A Advocacia-Geral da União (AGU/RA-3-7) justificou:

Assim, inexistindo, como de fato não existe, lei que vincule *stricto sensu* a aplicação dos recursos a programas específicos na infra-estrutura de transportes, como, e.g., a recuperação da malha viária, não é possível aferir que a conduta administrativa que, a bem do interesse público, interpretando extensivamente tal norma, direcionou recursos a setores administrativos vinculados às atividades fins de infra-estrutura.

O desvio de finalidade apenas pode ser constatado em situações evidenciadoras de inequívoca predestinação da atividade administrativa contrária ao interesse público, em claro desvirtuamento de preceitos legais.

Com relação à alocação de recursos da CIDE, no que tange ao exercício financeiro, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF – sustentou:

Sobre o assunto, cabe inicialmente destacar que os valores da CIDE programados e não executados, bem como aqueles não programados desde 2002, constam dos *superávits* financeiros dos respectivos exercícios e têm mantido a sua aplicação vinculada ao estabelecido em lei, ainda que em exercício diverso ao seu ingresso, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Além disso, a despeito de não restarem dúvidas quanto à vinculação dos recursos da CIDE, cabe destacar que os dispositivos constitucionais e legais que dispõem sobre a contribuição não estabelecem o horizonte temporal de aplicação desses recursos, ou seja, não torna mandatária a execução das despesas por ela financiadas.

Diante desse cenário de abrangente compreensão hermenêutica das normas e da situação de precariedade na infra-estrutura de transportes no país, o Tribunal de Contas da União realizou uma auditoria operacional nas rodovias federais, ocasião na qual constatou irregularidades na aplicação dos recursos provenientes da CIDE-Combustíveis, bem como a deficiência dos serviços prestados por ausência de investimentos no setor de infra-estrutura de transportes (Acórdão nº 938/2003).

Em resposta ao pedido de informações conjuntas, formulado pelo TCU ao Ministério dos Transportes, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Poder Executivo, por meio da Nota Técnica nº 070/SOF-MP/STN-MF/SPO-MT, sustentou que a Lei nº 10.336/2001 não teria trazido inovações quanto à aplicação da CIDE-Combustíveis, razão pela qual prevaleceu o entendimento de que o produto de sua arrecadação poderia ser utilizado de modo irrestrito.

Literalmente, diz a referida nota:

Tendo em vista que o projeto de lei orçamentária de determinado exercício é elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do exercício anterior, vale destacar que até o envio dos Projetos de Lei Orçamentária de 2002 e 2003, embora sobre seus textos tenham recaído diversos vetos, os critérios e as diretrizes então dispostos na Lei nº 10.636, de 2002, ainda não eram conhecidos.

Por isso, até a edição dessa lei, permaneceu o entendimento, tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, de que o produto de arrecadação da CIDE poderia ser destinado de forma irrestrita ao financiamento de todos os programas de órgãos, entidades, políticas, programas e ações cuja finalidade estivesse vinculada à formação, melhoria, modernização e manutenção da infra-estrutura de transportes do País.

Já na elaboração da Proposta Orçamentária de 2004, buscou-se um entendimento que se coadunasse com a Lei nº 10.636, de 2002, embora parcialmente vetada, bem como as determinações do Acórdão nº 938, de 2003, do Tribunal de Contas da União – TCU.

Em 2005, o TCU, reconhecendo a ausência de dispositivo normativo que permitisse a utilização dos recursos em ações que não estivessem diretamente ligadas aos programas finalísticos de transportes, fez uma série de recomendações, listadas no Acórdão nº 1.857/2005, dentre as quais destacamos:

determinar à Secretaria de Orçamento Federal que, quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, enquanto não existir norma legal que estabeleça os recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE-Combustíveis – para ações que não apresentem relação direta com os programas finalísticos de transportes e meio-ambiente, conforme disposto no inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, abstando-se destinar recursos a despesas de administração.

A Secretaria de Orçamento Federal, na Nota Técnica nº 008/CEINF/SOF/MP, de 24 de maio de 2006, respondeu:

Sobre a alocação de recursos da CIDE-Combustíveis para atender despesas de administração, cumpre informar que não foi possível o atendimento da determinação do Tribunal de Contas da União no que tange ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006 – PLOA 2006 – uma vez que este foi encaminhado ao Congresso Nacional no dia 31 de agosto de 2005, data anterior, portanto, ao Acórdão nº 1.857. De fato, à época do encaminhamento do referido projeto de Lei, o critério de alocação da CIDE observou o posicionamento constante da Nota Técnica Conjunta nº 070/SOF-MP/STN-MF/SPO-MT, de 14 de setembro de 2004.

Resta, portanto, a esta Secretaria cumprir a determinação, a partir da elaboração do PLOA-2007 e nos próximos projetos de leis orçamentárias anuais, de não alocar recursos da CIDE-Combustíveis em ações que não apresentem relação direta com os programas finalísticos de transportes e meio ambiente, enquanto não existir norma legal que estabeleça critérios de distribuição dos gastos administrativos por programações de caráter finalístico.

As informações acima denotam que, enquanto não houve uma determinação expressa do Tribunal de Contas da União, no sentido de não se utilizar recursos da CIDE para despesas administrativas, o Poder Executivo interpretou a legislação conforme sua conveniência para flexibilizar a gestão desses recursos. Segundo a ADIN 3970, somente após a recomendação do TCU, o Poder Executivo, na elaboração das leis orçamentárias, buscou adequar a aplicação dos recursos oriundos da arrecadação da CIDE ao entendimento do referido Tribunal, o que verificaremos adiante na análise da execução orçamentária dos recursos da CIDE-Combustíveis.

Segundo o Procurador-Geral da República, a razão pela qual ele ajuizou a ADIN 3970 perante o Supremo Tribunal Federal foi o fato de acórdão do TCU não ter caráter vinculante, capaz de inibir futuro e reincidente desvio de finalidade, de forma a “garantir o cumprimento do mandamento constitucional, que longe está de permitir que se utilizem os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis para o custeio de despesas administrativas e correntes”. Adicionalmente, ele afirma que “baseado na literalidade e na leitura sistemática do art. 177, § 4º, II, a, b e c da Constituição Federal, é patente que a interpretação ofertada pelo

Poder Executivo às Leis n^{os} 10.336/2001 e 10.636/2002 viola frontalmente o comando normativo-constitucional do inciso II, § 4º do art. 177”.

Baseado nos argumentos acima, adotamos a metodologia citada na seção 1.4 para avaliar os desvios de finalidade na aplicação dos recursos da CIDE-Combustíveis. Para tanto, analisamos a execução orçamentária e financeira entre 2002 e 2007, com base em dados coletados no SIAFI, a partir de três critérios de classificação distintos – por órgão, por grupo de natureza de despesa (GND) e por programa orçamentário. A partir das referidas tabelas, alguns dados ensejaram uma busca mais detalhada no SIAFI, para identificação dos desvios de finalidade, de acordo com a legislação vigente.

As seções seguintes apresentam, entre 2002 e 2007, um panorama da execução orçamentária e financeira dos recursos da CIDE-Combustíveis, identificando as despesas finalísticas e as não-finalísticas, conforme a metodologia descrita. Ao final da seção 5.5 apresentamos as informações consolidadas, apurando-se o montante de recursos desviados de sua finalidade legal.

5.5.1. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2002

A CIDE-Combustíveis começou a ser arrecadada a partir de 2002. A tabela abaixo mostra a dotação autorizada e a execução das despesas financiadas com o novo tributo em 2002, para cada órgão executor. Em seguida, descrevemos as principais despesas realizadas, com o intuito de apontar os desvios de finalidade.

Tabela 6 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2002 (Fonte 11)

R\$ Mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,00	1.280,00	-	1.280,00	-	1.280,00	-
MINISTERIO DA FAZENDA	1.482.869,61	715.675,07	48,26	715.675,07	48,26	115.374,00	7,78
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	618,25	-	618,25	-	392,50	-
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	0,00	650.531,80	-	650.531,80	-	650.531,80	-
MINISTERIO DA PREVIDENCIA E ASSIST. SOCIAL	0,00	29.057,20	-	29.057,20	-	29.057,20	-
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	0,00	341,15	-	341,15	-	341,15	-
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	5.738.942,42	4.181.115,53	72,86	4.181.115,53	72,86	2.520.910,55	43,93
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	256.905,00	49.200,19	19,15	49.200,19	19,15	23.527,47	9,16
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	15.025,43	-	15.025,43	-	15.025,00	-
TOTAL	7.478.717,03	5.642.844,63	75,45	5.642.844,63	75,45	3.356.439,68	44,88

No âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, as despesas foram executadas a partir de recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente, e referem-se a gastos tipicamente não-finalísticos, para pagamentos de auxílios a pessoas físicas relativos a projetos de cunho ambiental pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, no âmbito do Programa Parques no Brasil.

No Ministério da Fazenda, foi paga apenas a despesa de R\$ 115 milhões, na função Agricultura, referente a financiamento de estocagem de álcool, no âmbito do GND 5 – Inversões Financeiras, e, portanto, não se enquadra nas finalidades previstas na legislação. Da dotação restante, R\$ 700 milhões foram alocados no GND 3 – Outras Despesas Correntes – e não foram empenhados; R\$ 163 milhões foram empenhados em favor do GND 2 – Juros e Encargos da Dívida – e R\$ 437 milhões no GND 6 – Amortização/Refinanciamento da Dívida. No entanto, ambos empenhos foram inscritos em Restos a Pagar e cancelados no exercício seguinte.

No Ministério da Educação, houve a descentralização de créditos orçamentários provenientes, principalmente, do Ministério do Meio Ambiente. Esses recursos foram utilizados para pagamento de despesas administrativas, o que está em desacordo com as finalidades às quais a CIDE-Combustíveis é vinculada. Houve, por exemplo, a compra de computadores para a Universidade Federal do Espírito Santo, com recursos da Secretaria de Recursos Hídricos, sob a justificativa de se celebrar convênio para recuperação e revitalização de recursos hídricos da bacia hidrográfica do Rio Itapemirim e a compra de veículos e material de expediente na Escola Agrotécnica Federal de Alegre.

No Ministério de Minas e Energia, as despesas se referem à concessão do benefício do Auxílio-Gás a famílias de baixa renda, com o intuito de subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo, com recursos descentralizados pelo Ministério da Fazenda. Este auxílio foi criado pela Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001 (convertida na Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002) e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de 24/01/2002, que dispôs que os recursos necessários para o custeio deste programa seriam, de fato, oriundos da arrecadação da CIDE-Combustíveis. Embora o pagamento de benefícios assistenciais com recursos oriundos de uma contribuição de natureza interventiva possa ser questionado, a despesa está amparada pelo inciso I, do § 1º da Lei nº 10.336, de 19 de

dezembro de 2001. No entanto, vale ressaltar que aproximadamente R\$ 7 milhões desses recursos foram gastos com despesas administrativas, destinados à Petrobrás pelos “custos incorridos com a campanha de lançamento e divulgação do Programa Auxílio-Gás”.

No âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, os recursos executados, embora na ação orçamentária denominada “Pagamento de Subsídios a Preços ou Transporte de Álcool Combustível, Gás Natural e seus Derivados do Petróleo”, foram pagos à Caixa Econômica Federal, a título de prestação de serviços para organização e manutenção do cadastro único do Número de Identificação Social – NIS. Esta situação mostra que, embora a despesa tenha sido alocada em ação orçamentária cujo título seja idêntico à despesa amparada na lei, o que se observa, na execução da despesa, observando sua descrição da Nota de Empenho no SIAFI, que ela é tipicamente administrativa, e, portanto, está em desacordo com a metodologia adotada. Isso denota que o montante apurado das despesas não-finalísticas pode ser subestimado, já que nem todos os empenhos podem ser verificados.

No Ministério das Relações Exteriores, os recursos foram executados pelo Escritório Financeiro em Nova Iorque, no âmbito do programa “0499 – Parques do Brasil”, especificadamente na ação “1956 - Ampliação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, com recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente. No entanto, conforme a descrição do empenho, os valores se referem à concessão de adiantamento a rede de postos no exterior, o que, em princípio, está em desacordo com o objetivo do programa, qual seja, o de “ampliar a conservação, no local, dos recursos genéticos e o manejo sustentável dos parques e áreas de proteção ambiental”. Em princípio, o objetivo do programa parece atender as finalidades legais. No entanto, embora tenha sido executada no âmbito deste programa, a despesa não guarda relação com seus objetivos, nem, tampouco, com as finalidades vinculadas à CIDE-Combustíveis.

No Ministério dos Transportes, foram identificadas despesas não-finalísticas, como pagamento de pessoal e benefícios a servidores com recursos da CIDE. No que tange a Pessoal e Encargos Sociais houve o pagamento de aproximadamente R\$ 268 milhões com recursos da CIDE-Combustíveis. No que se refere ao GND 3 – Outras Despesas Correntes – houve a execução de R\$ 34,7 milhões na ação “Manutenção de Serviços Administrativos”, R\$ 13 milhões na ação “Manutenção e Conservação de Bens Imóveis”, R\$ 15,3 milhões em

“Ações de Informática”, R\$ 3,1 milhões na ação “Comunicação de Governo”, R\$ 27,7 milhões em “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores”, R\$ 1,4 milhões na “Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores”, R\$ 2,9 milhões para “Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados”, R\$ 13,1 milhões em “Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados” e R\$ 27,2 milhões para “Cumprimento de Sentenças Judiciais”. Ademais, foram transferidos, a título de indenização, R\$ 1,2 bilhões para os Estados da Federação, em virtude da descentralização da malha rodoviária federal, por força da Medida Provisória nº 82, de 2002, cujo projeto de lei de conversão (PLV nº 3/2003) foi vetado integralmente em 19 de maio de 2003, pelo presidente recém-eleito. Por conservadorismo, essa despesa, no âmbito do GND 3, a despeito do veto presidencial, pode ser classificada como finalística, embora não tenhamos como verificar sua aplicação pelos entes subnacionais.

No Ministério do Meio Ambiente, foram executados apenas 19% da dotação autorizada, sendo que aproximadamente R\$ 5,5 milhões se referem ao programa “Apoio Administrativo”, de caráter eminentemente não-finalístico.

No Ministério da Defesa, os gastos atendem aos critérios legais, tendo em vista que os recursos foram executados nas áreas finalísticas de transportes e meio ambiente, com recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ –, integrante do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

A tabela abaixo consolida os gastos com a CIDE-Combustíveis por grupo de natureza de despesa.

Tabela 7 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2002 (Fonte 11)

R\$ Mil

Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	313.372,77	302.077,74	96,40	302.077,74	96,40	267.752,92	85,44
2 JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	163.379,71	163.379,71	100,00	163.379,71	100,00	0,00	0,00
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.074.451,66	2.790.480,27	90,76	2.790.480,27	90,76	2.183.276,26	71,01
4 INVESTIMENTOS	3.179.191,54	1.777.872,19	55,92	1.777.872,19	55,92	733.297,14	23,07
5 INVERSOES FINANCEIRAS	311.400,00	172.113,36	55,27	172.113,36	55,27	172.113,36	55,27
6 AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DIVIDA	436.921,36	436.921,36	100,00	436.921,36	100,00	0,00	0,00
TOTAL	7.478.717,03	5.642.844,63	75,45	5.642.844,63	75,45	3.356.439,68	44,88

Conforme descrito na metodologia, as despesas dos GNDs 1, 2 e 6 não são considerados gastos finalísticos. Houve, no entanto, gastos com recursos da CIDE com

pessoal e encargos sociais no Ministério dos Transportes. No que tange a despesas com juros, amortização e refinanciamento da dívida (GNDs 2 e 6), os recursos foram empenhados e inscritos em restos a pagar, mas foram cancelados em 2003, atendendo, portanto, as finalidades da CIDE-Combustíveis. Com relação ao GND 5 – Inversões Financeiras – foram executadas, no Ministério da Fazenda, a despesa de R\$ 115 milhões, referente a financiamento de estocagem de álcool e, no Ministério dos Transportes, a despesa de R\$ 57 milhões relativa à participação da União no capital de Companhias Docas de diversos estados, para a execução de despesas finalísticas em infra-estrutura portuária.

Com relação à execução da despesa por Programa Orçamentária, apresentamos a tabela abaixo:

Tabela 8 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Programa – 2002 (Fonte 11)

R\$ Mil

Programa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
0089	PREVIDENCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIAO	5.100,00	5.100,00	100,00	5.100,00	5.100,00	100,00
0220	MANUTENCAO DA MALHA RODOVIARIA FEDERAL	624.574,33	437.054,59	69,98	437.054,59	94.847,45	15,19
0221	QUALIDADE E FOMENTO AO TRANSPORTE AQUAVIARIO	3.927,68	282,07	7,18	282,07	67,78	1,73
0222	TRANSPORTE FERROVIARIO URBANO DE PASSAGEIROS	244.822,13	146.518,62	59,85	146.518,62	117.477,08	47,98
0223	MANUTENCAO DE HIDROVIAS	33.548,64	25.787,46	76,87	25.787,46	18.243,60	54,38
0224	DESCENTRALIZACAO DE RODOVIAS FEDERAIS	1.808.448,51	1.801.774,38	99,63	1.801.774,38	1.260.382,96	69,69
0225	GESTAO DA POLITICA DE TRANSPORTES	140.023,93	70.056,50	50,03	70.056,50	32.176,09	22,98
0226	SERVICOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARGA	16.408,70	12.915,38	78,71	12.915,38	8.135,38	49,58
0227	SERVICOS DE TRANSPORTE RODOVIARIO	906,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0228	NAVEGACAO INTERIOR	2.142,00	353,69	16,51	353,69	317,57	14,83
0229	CORREDOR SAO FRANCISCO	64.463,00	51.190,00	79,41	51.190,00	15.196,49	23,57
0230	CORREDOR LESTE	240.418,71	173.186,20	72,04	173.186,20	66.430,30	27,63
0231	CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	226.752,13	189.758,42	83,69	189.758,42	145.502,58	64,17
0232	CORREDOR SUDESTE	106.312,00	49.045,00	46,13	49.045,00	14.004,27	13,17
0233	CORREDOR MERCOSUL	286.045,38	102.008,23	35,66	102.008,23	40.060,02	14,00
0234	MANUTENCAO DE RODOVIAS EM REGIME DE GESTAO TERCEIRIZADA	18.893,55	8.333,68	44,11	8.333,68	1.513,82	8,01
0235	CORREDOR NORDESTE	305.286,43	125.708,59	41,18	125.708,59	41.557,00	13,61
0236	CORREDOR OESTE-NORTE	247.639,00	147.594,50	59,60	147.594,50	69.425,25	28,03
0237	CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	286.634,32	116.411,27	40,61	116.411,27	73.899,20	25,78
0238	CORREDOR FRONTEIRA NORTE	172.744,77	83.425,00	48,29	83.425,00	40.427,14	23,40
0464	NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS - PNAE	800,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0499	PARQUES DO BRASIL	52.000,00	6.243,72	12,01	6.243,72	5.412,67	10,41
0501	QUALIDADE AMBIENTAL	89.200,00	10.739,80	12,04	10.739,80	7.600,00	8,52
0516	BRASIL JOGA LIMPO	31.405,00	2.483,00	7,91	2.483,00	477,16	1,52
0663	SEGURANCA NAS RODOVIAS FEDERAIS	78.393,11	54.993,78	70,15	54.993,78	7.772,77	9,92
0681	GESTAO DA PARTICIPACAO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	30,25	27,50	90,91	27,50	27,50	90,91
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	422.045,82	366.254,17	86,78	366.254,17	325.193,47	77,05
0752	GESTAO DA POLITICA DE COMUNICACAO DE GOVERNO	18.085,00	3.129,49	17,30	3.129,49	3.129,49	17,30
0791	VALORIZACAO DO SERVIDOR PUBLICO	61.525,05	46.554,55	75,67	46.554,55	44.466,19	72,27
0901	OPERACOES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENCAS JUDICIAIS	96.483,54	29.551,40	30,63	29.551,40	25.138,55	26,05
0905	OPERACOES ESPECIAIS: SERVICO DA DIVIDA INTERNA (JUROS E AMO	600.301,07	600.301,07	100,00	600.301,07	0,00	0,00
0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	830.368,55	736.328,36	88,67	736.328,36	736.328,36	88,67
5005	DESENVOLVIMENTO DA INDUSTRIA SUCROALCOOLEIRA	182.200,00	115.374,00	63,32	115.374,00	115.374,00	63,32
8018	DESPOLUICAO DE BACIAS HIDROGRAFICAS	65.500,00	24.345,21	37,17	24.345,21	11.705,59	17,87
8035	INFRA-ESTRUTURA EM TRANSPORTES	115.306,60	100.015,00	86,74	100.015,00	29.049,98	25,19
	TOTAL	7.478.717,03	5.642.844,63	75,45	5.642.844,63	3.356.439,68	44,88

A tabela mostra que alguns programas são tipicamente de caráter administrativo, e, portanto, as despesas executadas no âmbito deles são consideradas como desvio de finalidade. Dessa forma, os programas 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas, 0750 – Apoio Administrativo, 0752 – Gestão da Política de Comunicação de

Governo, 0791 – Valorização do Servidor Público, 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, 0905 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna não deveriam ser financiados pela CIDE-Combustíveis.

Adicionalmente, como mostramos, algumas despesas, quando observadas mais detalhadamente no SIAFI, fogem ao escopo das finalidades da CIDE, embora executadas em programas aparentemente amparados pela lei, o que mostra que os resultados podem ser bastante conservadores.

5.5.2. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2003

Em 2003, observa-se um padrão de gastos semelhante a 2002, tendo em vista que a execução da despesa com recursos da CIDE-Combustíveis ocorre, com pequenas variações, nos mesmos órgãos, grupos de despesa e programas orçamentários, como veremos adiante. No entanto, vale ressaltar que, diferentemente de 2002, foram alocados recursos em Reserva de Contingência, no montante de aproximadamente R\$ 4 bilhões, que ficaram esterilizados, contrariando, portanto, o argumento de que vinculações causam efeitos restritivos sobre a poupança pública. Com relação às despesas finalísticas, classificadas nos GNDs 3 e 4, as despesas executadas foram aproximadamente a metade do ano anterior, enquanto nos outros grupos de despesa, observa-se um considerável incremento. Outra diferença com relação a 2002 é a inclusão do Ministério das Cidades, criado em 2003, no rol dos órgãos financiados pela CIDE.

A seguir, apresentamos a execução da despesa por órgão, apontando as despesas não-finalísticas.

Tabela 9 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2003 (Fonte 11)

R\$ Mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	8.986,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	0,00	3,06	0,00	3,06	0,00	3,06	0,00
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,00	3.947,79	0,00	3.947,79	0,00	815,63	0,00
MINISTERIO DA FAZENDA	510.000,00	470.171,91	92,19	470.171,91	92,19	470.171,91	92,19
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	729,93	0,00	729,93	0,00	456,73	0,00
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	839.000,00	839.000,00	100,00	839.000,00	100,00	808.965,75	96,42
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	7.710.206,74	1.950.416,49	25,30	1.950.416,49	25,30	1.078.039,22	13,98
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	209.590,34	49.077,43	23,42	49.077,43	23,42	32.759,75	15,63
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	29.534,79	0,00	29.534,79	0,00	29.534,79	0,00
MINISTERIO DAS CIDADES	1.031.211,02	639.823,33	62,05	639.820,24	62,05	610.173,75	59,17
TOTAL	10.308.994,10	3.982.704,74	38,63	3.982.701,64	38,63	3.030.920,58	29,40

Na Presidência da República, a dotação inicialmente alocada refere-se ao Programa “Gestão da Política de Comunicação de Governo”. No entanto, não houve execução no exercício.

Na Advocacia-Geral da União, a despesa foi executada no Programa “Valorização do Servidor Público” e se refere a diárias e passagens para atender os procurados federais lotados na AGU, com lotação na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT –, com recursos descentralizados da referida agência.

No âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, as despesas foram executadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ – para financiar gastos administrativos, e se referem ao pagamento de bolsistas e concessão de auxílios à pessoas físicas, com recursos descentralizados do Ministério do Meio Ambiente.

No Ministério da Fazenda, no Programa “Desenvolvimento da Indústria Sucroalcooleira”, a totalidade dos valores executados foram executada na função Agricultura, como Inversões Financeiras, se refere ao financiamento de estocagem de álcool, em desacordo com as vinculações legais.

No Ministério da Educação, a despesa, de caráter administrativo, foi executada pela Fundação Universidade de Brasília, com recursos descentralizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, e se refere ao pagamento de estágio universitário para prestação de serviços de apoio logístico operacional e administrativo ao Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – CEFTRU – da Fundação Universidade de Brasília, nos termos do convênio celebrado entre essas entidades.

No Ministério de Minas e Energia, a totalidade dos valores pagos refere-se ao benefício do Auxílio-Gás, no âmbito do Programa 0271 – Abastecimento de Petróleo e Derivados. Como em 2002, consideramos essa despesa finalística, pois está amparada pelo inciso I, do § 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Entretanto, vale destacar que aproximadamente R\$ 40 milhões foram pagos à Caixa Econômica Federal a título de prestação de serviços administrativos.

No Ministério dos Transportes, destaque-se a baixa execução frente à dotação de R\$ 7,7 bilhões (R\$ 4 bilhões ficaram alocados na Reserva de Contingência). Deste valor, foi liquidada a despesa de apenas R\$ 1,95 bilhões, sendo 192 milhões relativos a Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 147 milhões referentes a Juros e Encargos da Dívida, R\$ 329 milhões em Outras Despesas Correntes, R\$ 1 bilhão em Investimentos, R\$ 42 milhões em Inversões Financeiras (participação da União no Capital de Companhias Docas de diversos Estados, para execução de despesas finalísticas) e R\$ 201 milhões em Amortização/Refinanciamento da Dívida. No que tange ao GND 3 – Outras Despesas Correntes – R\$ 52,3 milhões foram executados no Programa “Valorização do Servidor Público”, que inclui as seguintes ações: Assistência Médica e Odontológica aos Servidores e Empregados; Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados; Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados; Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados; e Capacitação de Servidores Públicos Federais. Além disso, foram executados, em desacordo com a legislação, R\$ 92,1 milhões na ação “Administração da Unidade”.

No Ministério do Meio Ambiente, aproximadamente R\$ 9 milhões de recursos da CIDE-Combustíveis foram utilizados para pagamento de pessoal. No que se refere ao GND 3 – Outras Despesas Correntes –, da dotação de aproximadamente R\$ 107 milhões, apenas R\$ 35 milhões foram liquidados e R\$ 21 milhões pagos no exercício. Com relação aos investimentos, só foram executados 5% da dotação de R\$ 93 milhões.

No Ministério da Defesa, os recursos, descentralizados do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT –, foram executados integralmente em investimentos (GND 4) na área de transportes em despesas finalísticas.

No Ministério das Cidades, foram pagos, com recursos provenientes da CIDE-Combustíveis, aproximadamente R\$ 170 milhões para Pessoal e Encargos Sociais. No âmbito do GND 3, R\$ 17 milhões referem-se a benefícios a servidores (assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar, auxílio-transporte e auxílio-alimentação); R\$ 48 milhões foram gastos para cumprimento de sentenças judiciais; aproximadamente R\$ 20 milhões são relativos a ações não-finalísticas: “Cumprimento de Obrigações Decorrentes da Transferência dos Sistemas de Transporte Ferroviários Urbano de Passageiros”, que, conforme a descrição da ação, refere-se a “Repasse aos Estados, em conformidade com o disposto no Acordo de Transferência, dos recursos necessários ao

pagamento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais e benefícios dos empregados transferidos da CBTU para os governos locais, por sucessão trabalhista”, “Publicidade de Utilidade Pública” e “Administração da Unidade”. Com relação aos investimentos, foram executados apenas R\$ 39 milhões da dotação autorizada de R\$ 274 milhões. Adicionalmente, foram pagos R\$ 317 milhões referentes a juros e encargos e a amortização/refinanciamento da dívida pública (GNDs 2 e 6).

A consolidação da execução por GND é apresentada na tabela abaixo.

Tabela 10 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2003 (Fonte 11)

R\$ Mil

Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	437.007,69	394.295,14	90,23	394.295,14	90,23	372.550,23	85,25
2 JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	494.197,62	217.122,04	43,93	217.122,04	43,93	217.122,04	43,93
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.482.360,17	1.298.072,74	87,57	1.297.069,65	87,50	1.155.993,66	77,98
4 INVESTIMENTOS	2.584.598,00	1.122.264,64	43,42	1.122.264,64	43,42	344.304,47	13,32
5 INVERSOES FINANCEIRAS	578.931,37	503.179,12	86,92	503.179,12	86,92	493.179,12	85,19
6 AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DIVIDA	669.729,52	447.771,05	66,86	447.771,05	66,86	447.771,05	66,86
9 RESERVA DE CONTINGENCIA	4.062.169,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	10.308.994,10	3.982.704,74	38,63	3.981.701,64	38,62	3.030.920,58	29,40

A tabela aponta diversos desvios com relação às finalidades impostas para a CIDE-Combustíveis. Os Ministérios dos Transportes, do Meio Ambiente e das Cidades utilizaram recursos da CIDE-Combustíveis para pagamento de pessoal. Foram, também, realizadas despesas com juros e encargos da dívida, bem como para o refinanciamento e amortização. No entanto, como já citado anteriormente, essas despesas, além de não serem finalísticas, foram excluídas pelo Congresso Nacional do rol de despesas passíveis de financiamento pela CIDE, com relação ao texto da PEC enviada pelo Poder Executivo. As despesas com inversões financeiras, no âmbito do Ministério da Fazenda, não se enquadram nas vinculações permitidas. Por fim, foram alocados R\$ 4 bilhões em Reserva de Contingência com a finalidade de se obter superávit primário no exercício.

A tabela seguinte resume os gastos por programa orçamentário em 2003.

Tabela 11 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Programa – 2003 (Fonte 11)

R\$ Mil

Programa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
0099	PREVIDENCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIAO	148,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0220	MANUTENCAO DA MALHA RODOVIARIA FEDERAL	861.582,35	613.436,66	71,20	613.436,66	71,20	208.496,63
0221	SERVICOS DE TRANSPORTE AQUAVIARIO	31.748,99	21.172,31	66,69	21.172,31	66,69	20.505,84
0222	TRANSPORTE FERROVIARIO URBANO DE PASSAGEIROS	486.909,65	238.282,64	48,94	238.279,64	48,94	227.320,55
0223	MANUTENCAO DE HIDROVIAS	34.231,51	26.737,36	78,11	26.737,36	78,11	10.746,41
0224	EXPLORACAO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES RODOVIARIO E FE	92.186,87	91.086,36	98,81	91.086,36	98,81	66.951,43
0225	GESTAO DA POLITICA DE TRANSPORTES	163.815,34	132.138,20	80,66	132.138,20	80,66	111.311,07
0226	SERVICOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE CARGA	19.565,60	12.314,06	62,94	12.314,06	62,94	258,05
0227	SERVICOS DE TRANSPORTE RODOVIARIO	1.093,57	743,20	67,96	743,20	67,96	461,14
0228	NAVEGACAO INTERIOR	5.781,79	2.852,93	49,34	2.852,93	49,34	2.781,04
0229	CORREDOR SAO FRANCISCO	36.228,52	5.096,00	14,07	5.096,00	14,07	0,00
0230	CORREDOR LESTE	142.991,90	39.390,25	27,55	39.390,25	27,55	3.455,77
0231	CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	39.168,01	12.234,18	31,24	12.234,18	31,24	2.434,91
0232	CORREDOR SUDESTE	39.654,50	14.967,02	37,74	14.967,02	37,74	0,00
0233	CORREDOR MERCOSUL	195.904,17	50.107,09	25,58	50.107,09	25,58	5.554,61
0234	MANUTENCAO DE RODOVIAS EM REGIME DE GESTAO TERCEIRIZADA	47.360,77	27.777,67	58,65	27.777,67	58,65	10.025,72
0235	CORREDOR NORDESTE	229.149,45	90.024,56	39,29	90.024,56	39,29	12.000,68
0236	CORREDOR OESTE-NORTE	87.874,06	36.340,51	41,36	36.340,51	41,36	9.000,85
0237	CORREDOR ARAGUAIA - TOCANTINS	264.024,32	89.350,08	33,84	89.350,08	33,84	27.572,65
0238	CORREDOR FRONTEIRA NORTE	133.062,18	42.222,50	31,73	42.222,50	31,73	32.500,00
0271	ABASTECIMENTO DE PETROLEO E DERIVADOS	839.000,00	839.000,00	100,00	838.000,00	99,88	808.965,75
0464	NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS - PNAE	7.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0499	PARQUES DO BRASIL	20.823,50	3.256,47	15,64	3.256,47	15,64	1.256,47
0500	TURISMO VERDE	9.995,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0501	QUALIDADE AMBIENTAL	18.398,95	12.473,59	67,80	12.473,59	67,80	5.889,42
0502	AMAZONIA SUSTENTAVEL	52.733,00	8.964,17	17,00	8.964,17	17,00	3.617,87
0503	PREVENCAO E COMBATE A DESMATAMENTOS, QUEIMADAS E INCENDIOS F	13.048,00	9.457,94	72,49	9.457,94	72,49	8.952,94
0505	FLORESTAR	13.043,00	975,36	7,48	975,36	7,48	926,24
0508	BIODIVERSIDADE E RECURSOS GENETICOS - BIOVIDA	17.391,00	3.831,94	22,03	3.831,94	22,03	2.285,70
0509	PROBEM DA AMAZONIA	8.695,00	2.796,29	32,16	2.796,29	32,16	446,29
0511	GESTAO DA POLITICA DO MEIO AMBIENTE	3.000,00	818,34	27,28	818,34	27,28	755,84
0512	ZONEAMENTO ECOLOGICO-ECONOMICO	8.695,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0516	BRASIL JOGA LIMPO	34.628,50	1.332,35	3,85	1.332,35	3,85	320,60
0663	SEGURANCA NAS RODOVIAS FEDERAIS	49.168,00	18.433,98	37,49	18.433,98	37,49	357,96
0681	GESTAO DA PARTICIPACAO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	33,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	191.898,26	175.816,23	91,62	175.816,23	91,62	161.384,93
0752	GESTAO DA POLITICA DE COMUNICACAO DE GOVERNO	8.986,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0791	VALORIZACAO DO SERVIDOR PUBLICO	80.582,90	71.911,13	89,24	71.911,04	89,24	55.892,18
0901	OPERACOES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENCAS JUDICIAIS	121.213,80	68.170,62	56,24	68.170,62	56,24	50.627,36
0905	OPERACOES ESPECIAIS: SERVICO DA DIVIDA INTERNA (JUROS E AMOR	107.509,75	86.657,29	80,60	86.657,29	80,60	86.657,29
0906	OPERACOES ESPECIAIS: SERVICO DA DIVIDA EXTERNA (JUROS E AMOR	1.056.417,39	578.235,81	54,74	578.235,81	54,74	578.235,81
0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	78.931,37	41.666,93	52,79	41.666,93	52,79	31.666,93
0999	RESERVA DE CONTINGENCIA	4.062.169,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5005	DESENVOLVIMENTO DA INDUSTRIA SUCROALCOOLEIRA	510.000,00	470.171,91	92,19	470.171,91	92,19	470.171,91
8035	INFRA-ESTRUTURA EM TRANSPORTES	82.951,14	42.460,81	51,19	42.460,81	51,19	11.129,74
TOTAL	10.308.994,10	3.982.704,74	38,63	3.981.701,64	38,62	3.030.920,58	29,40

No tocante aos programas orçamentários, percebe-se que, com poucas exceções, foram alocados recursos da CIDE-Combustíveis nos mesmos programas não-finalísticos que em 2002.

Na seção seguinte é apresentada a execução orçamentária em 2004.

5.5.3. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2004

A partir de 2004, os recursos da CIDE-Combustíveis passaram a ser compartilhados com Estados e Municípios, por força da Emenda Constitucional nº 42/2003, fugindo à proposta inicial da criação do tributo e acarretando perda de receita para a União.

Adicionalmente, foram alocados R\$ 2,8 bilhões em Reserva de Contingência, que não foram executados. No entanto, a partir deste ano, não mais foram alocados recursos para pagamento de juros e encargos da dívida nem para refinanciamento e amortização. A tabela abaixo mostra a execução agregada por órgão.

Tabela 12 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2004 (Fonte 11)

R\$ Mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	0,00	1.723,84	-	1.723,84	-	1.593,84	-
MINISTERIO DA FAZENDA	539.418,75	506.098,11	93,82	506.098,11	93,82	506.098,11	93,82
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	381,47	-	381,47	-	367,88	-
MINISTERIO DA JUSTICA	0,00	1.306,00	-	1.306,00	-	0,00	-
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	91.634,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	5.646.755,13	1.704.891,89	30,19	1.704.891,89	30,19	949.352,37	16,81
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	6.918,64	4.403,73	63,65	4.403,73	63,65	2.957,88	42,75
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	55.806,85	-	55.806,85	-	55.806,85	-
MINISTERIO DAS CIDADES	351.958,12	324.246,47	92,13	324.246,47	92,13	269.537,17	76,58
TOTAL	6.636.685,41	2.598.858,36	39,16	2.598.858,36	39,16	1.785.714,10	26,91

Como nos anos anteriores, no Ministério da Ciência e Tecnologia, os recursos foram executados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ –, a partir de descentralização de créditos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, em despesas não-finalísticas, para pagamento de auxílios a pessoas físicas e pagamento de mensalidade de bolsistas, no âmbito do convênio firmado entre os dois órgãos.

No Ministério da Fazenda, no GND 3, foram pagos R\$ 39 milhões para equalização do Programa de Estocagem do Alcool e, no GND 5, R\$ 467 milhões para concessão de empréstimos ao Programa do Alcool, despesas não amparadas pela legislação.

No Ministério da Educação, a despesa de R\$ 368 mil foi executada pela Universidade Federal de Santa Catarina, a partir de recursos descentralizados da Agência Nacional de Transportes Terrestres, para o desenvolvimento de um modelo de planejamento logístico e de transportes e para atendimento do convênio de cooperação técnica administrativa, para a concepção, implantação e monitoramento de sistema de gestão ambiental. Essa despesa se enquadra, segundo a metodologia adotada, como gasto finalístico.

No Ministério da Justiça, os valores foram empenhados pela Fundação Nacional do Índio, para “apoio a comunidades indígenas residentes na área de influência da

BR-101”, no âmbito do Programa de Trabalho “Adequação de Trechos Rodoviários na BR-101”. Os valores empenhados, no total de R\$ 1,3 milhões, foram inscritos em Restos a Pagar e pagos em 2005. Essa despesa mostra a falta de transparência na execução orçamentária, tendo em vista que, embora executada no âmbito de um programa afeto à infra-estrutura de transportes, ela não tem correlação com as finalidades previstas na legislação. Esse fato comprova que a metodologia adotada no trabalho é conservadora com relação aos gastos não-finalísticos, já que a despesa efetivamente executada pode estar em desacordo com a legislação, embora alocada em ação relacionada às finalidades legais.

No Ministério de Minas e Energia, a dotação autorizada, no Programa “Abastecimento de Energia Elétrica”, não foi empenhada ao longo do exercício. A partir de 2004, o Programa Auxílio-Gás foi unificado ao Programa Bolsa Família, que não mais passou a ter recursos da CIDE-Combustíveis o financiando.

No Ministério dos Transportes, a dotação autorizada foi de R\$ 5,6 bilhões, sendo que R\$ 2,8 bilhões foram alocados em Reserva de Contingência. Foram executados apenas R\$ 1,7 bilhões, sendo R\$ 106 milhões em Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 158 milhões em Outras Despesas Correntes, R\$ 1,3 bilhões em Investimentos e R\$ 97 milhões em Inversões Financeiras (participação da União no Capital de Companhias Docas para execução de despesas relacionadas à infra-estrutura portuária). No que se refere ao GND 3, foram identificadas diversas despesas de caráter administrativo – R\$ 86 milhões se referem às ações “Administração da Unidade”, “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores e Empregados”, “Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados”, “Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados”, “Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados” e “Gestão e Administração do Programa”. Foram, ainda, liquidados R\$ 2,2 milhões com diárias e R\$ 3,4 milhões com passagens e despesas com locomoção. Adicionalmente, foram executadas despesas de R\$ 880 mil com Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito, Capacitação de Servidores Públicos Federais e Publicidade de Utilidade Pública.

No Ministério do Meio Ambiente, houve a execução de R\$ 4,4 milhões, sendo que apenas 7% (R\$ 300 mil) se referem a investimentos. No que tange ao GND 3 – Outras Despesas Correntes – R\$ 1,3 milhões se referem a gastos com contratação de pessoal, diárias, passagens e despesas com locomoção.

No Ministério das Cidades, a despesa foi executada na função Urbanismo, relacionada a gastos com transporte urbano, o que está de acordo com a lei. No entanto, do montante da despesa executada, R\$ 156,3 milhões se referem a despesas com pessoal e encargos sociais.

Em 2004, foram transferidos, ainda, na ação Recursos para a Repartição da CIDE-Combustíveis, aproximadamente R\$ 1,5 bilhões para Estados e Municípios, por determinação constitucional. Nesse ano, essa despesa foi alocada na Fonte 104 – “Transferência CIDE-Combustíveis”, e, portanto, não consta da tabela acima. Entretanto, para apuração dos desvios de finalidade, assumimos que ela se enquadra nas despesas finalísticas, a despeito de não termos como verificar se os recursos foram executados nas finalidades exigidas pela legislação. Todavia, isso acarretou perda de arrecadação para a União e, conseqüentemente, menos recursos para aplicação nas rodovias federais.

No que tange aos gastos por GND, a tabela abaixo resume a execução orçamentária em 2004.

Tabela 13 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2004 (Fonte 11)

R\$ Mil

Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	265.914,22	263.766,72	99,19	263.766,72	99,19	259.360,96	97,54
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	451.621,42	274.677,07	60,82	274.677,07	60,82	227.968,27	50,48
4 INVESTIMENTOS	2.463.303,57	1.496.753,06	60,76	1.496.753,06	60,76	734.723,37	29,83
5 INVERSOES FINANCEIRAS	640.845,00	563.661,50	87,96	563.661,50	87,96	563.661,50	87,96
9 RESERVA DE CONTINGENCIA	2.815.001,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	6.636.685,41	2.598.858,36	39,16	2.598.858,36	39,16	1.785.714,10	26,91

A tabela mostra que, a despeito de ainda persistirem gastos com pessoal e encargos sociais e recursos da CIDE-Combustíveis alocados em Reserva de Contingência, a partir de 2004 não foram alocados recursos para pagamento de juros, encargos, refinanciamento e amortização da dívida. No que tange às despesas com Inversões Financeiras, como mostrado anteriormente, as executadas pelo Ministério da Fazenda não possuem caráter finalístico.

A tabela seguinte consolida as despesas executadas com recursos da CIDE-Combustíveis por programa orçamentário.

Tabela 14 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Programa – 2004 (Fonte 11)

R\$ Mil

Programa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago	
0220	MANUTENCAO DA MALHA RODOVIARIA FEDERAL	942.838,71	650.204,99	68,96	650.204,99	68,96	330.568,69	35,06
0221	SERVICOS DE TRANSPORTE AGUAVIARIO	35.388,91	18.944,00	53,53	18.944,00	53,53	17.806,84	50,32
0222	TRILHOS URBANOS	2.536,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0223	MANUTENCAO DE HIDROVIAS	33.140,00	31.640,00	95,47	31.640,00	95,47	13.017,84	39,28
0224	EXPLORACAO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIARIO E FER	618,06	406,96	65,84	406,96	65,84	387,41	62,68
0225	GESTAO DA POLITICA DOS TRANSPORTES	55.962,14	19.942,34	35,64	19.942,34	35,64	16.408,12	29,32
0226	SERVICOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO	152,00	86,20	56,71	86,20	56,71	84,97	55,90
0227	SERVICOS DE TRANSPORTE RODOVIARIO	55,96	13,59	24,29	13,59	24,29	0,00	0,00
0229	CORREDOR SAO FRANCISCO	81.675,00	39.136,63	47,98	39.136,63	47,98	591,48	0,73
0230	CORREDOR LESTE	206.357,47	97.699,39	47,34	97.699,39	47,34	50.718,91	24,58
0231	CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	90.320,82	57.211,66	63,34	57.211,66	63,34	10.841,21	12,00
0232	CORREDOR SUDOESTE	29.040,00	13.480,00	46,42	13.480,00	46,42	5.709,26	19,66
0233	CORREDOR MERCOSUL	257.341,84	93.056,46	36,16	93.056,46	36,16	20.990,63	8,16
0235	CORREDOR NORDESTE	173.874,04	95.714,54	55,05	95.714,54	55,05	54.094,78	31,11
0236	CORREDOR OESTE-NORTE	107.240,39	46.305,19	43,18	46.305,19	43,18	12.078,63	11,26
0237	CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	214.799,24	148.493,82	69,13	148.493,82	69,13	100.476,21	46,78
0238	CORREDOR FRONTEIRA NORTE	155.761,25	103.544,93	66,48	103.544,93	66,48	56.430,19	36,23
0274	ABASTECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA	91.634,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0464	NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS - PNAE	1.488,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0498	DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO PANTANAL	50,00	22,00	44,00	22,00	44,00	22,00	44,00
0506	NACIONAL DE FLORESTAS	900,00	55,52	6,17	55,52	6,17	13,52	1,50
0511	GESTAO DA POLITICA DE MEIO AMBIENTE	700,00	574,53	82,08	574,53	82,08	433,59	61,94
0512	ZONEAMENTO ECOLOGICO-ECONOMICO	257,55	257,55	100,00	257,55	100,00	0,00	0,00
0516	VIVER SEM CONTAMINACAO	2.568,12	2.126,62	82,81	2.126,62	82,81	1.527,08	59,46
0863	SEGURANCA PUBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	54.340,95	29.505,10	54,30	29.505,10	54,30	21.591,22	39,73
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	188.299,33	172.560,50	91,64	172.560,50	91,64	158.269,06	84,05
0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	142.845,00	96.845,00	67,80	96.845,00	67,80	96.845,00	67,80
0999	RESERVA DE CONTINGENCIA	2.815.001,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1210	PREVENCAO DE RISCOS E COMBATE AS EMERGENCIAS AMBIENTAIS	2.300,00	1.362,51	59,24	1.362,51	59,24	956,70	41,60
1295	DESCENTRALIZACAO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIARIO URBA	347.721,92	322.546,47	92,76	322.546,47	92,76	269.537,17	77,52
5005	DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRO	539.418,75	506.098,11	93,82	506.098,11	93,82	506.098,11	93,82
6035	INFRA ESTRUTURA DE TRANSPORTES	60.333,97	49.318,75	81,74	49.318,75	81,74	40.210,28	66,65
8007	RESIDUOS SOLIDOS URBANOS	142,97	5,00	3,50	5,00	3,50	5,00	3,50
9989	MOBILIDADE URBANA	1.700,00	1.700,00	100,00	1.700,00	100,00	0,00	0,00
	TOTAL	6.636.685,41	2.598.858,36	39,16	2.598.858,36	39,16	1.785.714,10	26,91

Em 2004, foram alocados recursos da CIDE-Combustíveis em dois programas não-finalísticos: 0750 – Apoio Administrativo e 0999 – Reserva de Contingência. Percebe-se, portanto, que o número de programas não-finalísticos aos quais foram alocados recursos da CIDE-Combustíveis diminuiu com relação a 2002 e 2003, em razão, provavelmente, da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 2925.

5.5.4. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2005

A partir de 2005, em razão das críticas feitas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União, não mais foram alocados recursos da CIDE-Combustíveis na Reserva de Contingência, conforme demonstra-se abaixo. Adicionalmente, não foram executadas, pelo Ministério da Fazenda, despesas com inversões financeiras na função agricultura. A tabela a seguir, consolida a execução por órgão.

Tabela 15 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2005 (Fonte 11)

R\$ Mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
MINISTERIO DA FAZENDA	2.456.497,76	1.952.529,95	79,48	1.952.529,95	79,48	1.356.182,06	55,21
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	880,64	-	880,64	-	534,35	-
MINISTERIO DA JUSTICA	0,00	814,00	-	814,00	-	814,00	-
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	6.689.755,84	4.979.040,79	74,43	4.979.040,79	74,43	2.070.871,12	30,96
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	33.692,48	28.163,90	83,59	28.163,90	83,59	22.005,51	65,31
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	295.357,96	-	295.357,96	-	138.062,05	-
MINISTERIO DAS CIDADES	671.037,96	516.657,03	76,99	516.657,03	76,99	267.423,60	39,85
TOTAL	9.950.984,03	7.773.444,28	78,12	7.773.444,28	78,12	3.855.892,69	38,75

No Ministério da Fazenda, foi empenhado R\$ 1,93 bilhão na ação 0999 – Recursos para a Repartição da CIDE-Combustíveis com Estados e Municípios, em cumprimento ao dispositivo constitucional. Desse montante, R\$ 1,34 bilhão foi pago no próprio exercício. A diferença empenhada, R\$ 596 milhões, foi inscrita em Restos a Pagar, sendo R\$ 445 milhões pagos no exercício de 2006 e R\$ 151 milhões anulados. Foi alocada, ainda, no Programa 5005 – Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro, a dotação de R\$ 524 milhões, dos quais somente R\$ 20 milhões foram executados, no âmbito do GND 3, para pagamento do programa de estocagem do álcool, que não se enquadra nas finalidades permitidas pela legislação.

No Ministério da Educação, a despesa foi executada por três Unidades Gestoras, a partir de recursos descentralizados pela ANTT, mas se referem a despesas tipicamente administrativas. Na Universidade Federal Fluminense, houve o empenho de R\$ 50 mil, nos termos de convênio de cooperação técnico-científica objetivando desenvolver metodologia para a fixação de preços do uso de faixas de domínio em rodovias federais. Os recursos foram inscritos em Restos a Pagar e pagos em 2006. Na Fundação Universidade de Brasília foram executados R\$ 88 mil, que foram pagos em 2006. Conforme a Nota de Empenho, a despesa refere-se a “convênio de cooperação técnico-administrativa, firmado entre a FUB e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT –, para identificação de entraves burocráticos e exigências legais e tributárias, bem como recomendações de ações de racionalização para o desenvolvimento da multimodalidade no país”. No âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, foi executada a despesa de R\$ 534 mil para o desenvolvimento de banco de informações técnicas de transportes terrestres e para o desenvolvimento de sistema de acompanhamento e fiscalização de transporte ferroviário.

No Ministério da Justiça, os recursos foram descentralizados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, no âmbito de convênio firmado entre o DNIT e a Fundação Nacional do Índio – FUNAI. A despesa de R\$ 814 mil foi executada para implementação do programa de compensação ambiental de apoio às comunidades indígenas residentes na área de influência da BR-101, em desacordo com as finalidades da CIDE-Combustíveis.

No Ministério de Minas e Energia, a dotação de R\$ 100 milhões foi alocada no Programa Abastecimento de Energia Elétrica, mas não chegou a ser executada.

No Ministério dos Transportes, da dotação autorizada de R\$ 6,7 bilhões, foram liquidados R\$ 5 bilhões, sendo R\$ 121,4 milhões relativos a Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 250,3 milhões referentes a Outras Despesas Correntes, R\$ 4,4 bilhões em Investimentos e R\$ 190 milhões em Inversões Financeiras (participação da União no Capital de Companhias Docas de diversos Estados, para melhoria da infra-estrutura portuária). A partir deste ano, não houve mais alocação de recursos da CIDE-Combustíveis em Reserva de Contingência. No que tange ao GND 3 – Outras Despesas Correntes –, ressalte-se a execução de despesas em ações não-finalísticas, quais sejam: Administração da Unidade – R\$ 93,2 milhões; Assistência Médica e Odontológica aos Servidores e Empregados – R\$ 4,6 milhões; Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados – R\$ 4,2 milhões; e Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados – R\$ 6,1 milhões. Adicionalmente, foram gastos R\$ 5,9 milhões com diárias, passagens e despesas com locomoção.

No Ministério do Meio Ambiente, da dotação autorizada de R\$ 33,6 milhões, foram executados R\$ 28 milhões, sendo R\$ 22 milhões em outras despesas correntes e R\$ 6 milhões em investimentos, em despesas finalísticas.

No Ministério da Defesa, os recursos foram executados no âmbito de programas afetos às áreas de transportes e meio ambiente, principalmente em investimentos, o que está de acordo com as finalidades dispostas na legislação.

No Ministério das Cidades, foram pagos, com recursos provenientes da CIDE-Combustíveis, aproximadamente R\$ 170 milhões para Pessoal e Encargos Sociais (GND 1).

Além disso, no que se refere ao GND 3 – Outras Despesas Correntes –, da despesa de aproximadamente R\$ 55 milhões, destacamos os seguintes gastos não-finalísticos: R\$ 15 milhões foram executados na Ação “Cumprimento de Obrigações Decorrentes da Transferência dos Sistemas de Transporte Ferroviários Urbano de Passageiros”, que, conforme a descrição da ação, refere-se a “Repasse aos Estados, em conformidade com o disposto no Acordo de Transferência, dos recursos necessários ao pagamento *das despesas com Pessoal e Encargos Sociais e benefícios* dos empregados transferidos da CBTU para os governos locais, por sucessão trabalhista”; R\$ 20 milhões referem-se a benefícios a servidores (assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar, auxílio-transporte e auxílio-alimentação); R\$ 70 mil na ação “Publicidade de Utilidade Pública”; R\$ 860 mil para capacitação de recursos humanos; e aproximadamente R\$ 9 milhões na ação “Gestão e Administração do Programa”, de finalidade claramente administrativa, conforme se observa na descrição da ação: “Constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que *não são passíveis de apropriação em ações finalísticas* do próprio programa”. Com relação aos investimentos, da dotação de R\$ 428 milhões, foram empenhados apenas R\$ 278 milhões, dos quais apenas R\$ 46 milhões foram pagos no exercício.

Abaixo, a consolidação das despesas por GND.

Tabela 16 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2005 (Fonte 11)

R\$ Mil

Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	312.207,28	294.875,66	94,45	294.875,66	94,45	286.861,66	91,88
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.472.050,16	2.302.032,43	93,12	2.302.032,43	93,12	1.622.689,06	65,64
4 INVESTIMENTOS	6.392.835,60	4.986.670,16	78,00	4.986.670,16	78,00	1.830.003,05	28,63
5 INVERSOES FINANCEIRAS	773.890,99	189.866,03	24,53	189.866,03	24,53	116.338,91	15,03
TOTAL	9.950.984,03	7.773.444,28	78,12	7.773.444,28	78,12	3.855.892,69	38,75

A tabela indica que, em 2005, foi executada a despesa de R\$ 295 milhões em Pessoal e Encargos Sociais, pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério das Cidades. No que se refere ao GND 5 – Inversões Financeiras –, foram alocados R\$ 500 milhões no Ministério da Fazenda, que não chegaram a ser empenhados, e aproximadamente R\$ 274 milhões no Ministério dos Transportes, dos quais R\$ 190 milhões foram executados para aumento do capital da União em Companhias Docas de diversos Estados para execução de despesas finalísticas.

A próxima tabela resume a execução dos recursos da CIDE-Combustíveis agregada por programa.

Tabela 17 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Programa – 2005 (Fonte 11)

R\$ Mil

Programa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago	
0220	MANUTENCAO DA MALHA RODOVIARIA FEDERAL	2.358.775,00	2.165.597,22	91,89	2.165.597,22	91,89	934.978,30	39,67
0221	SERVICOS DE TRANSPORTE AQUAVIARIO	35.385,95	20.775,63	58,71	20.775,63	58,71	18.661,92	52,74
0223	MANUTENCAO DE HIDROVIAS	28.716,00	28.716,00	100,00	28.716,00	100,00	14.339,30	49,93
0224	EXPLORACAO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIARIO E FER	1.530,34	994,31	64,97	994,31	64,97	707,04	46,20
0225	GESTAO DA POLITICA DOS TRANSPORTES	69.743,26	57.953,28	83,10	57.953,28	83,10	27.822,59	39,89
0226	SERVICOS DE TRANSPORTE FERROVIARIO	372,00	208,44	56,03	208,44	56,03	208,44	56,03
0227	SERVICOS DE TRANSPORTE RODOVIARIO	500,00	313,23	62,65	313,23	62,65	51,34	10,27
0229	CORREDOR SAO FRANCISCO	155.832,39	92.328,61	59,25	92.328,61	59,25	32.836,32	21,07
0230	CORREDOR LESTE	522.863,74	342.529,60	65,51	342.529,60	65,51	125.208,64	23,95
0231	CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	145.123,56	101.081,68	69,65	101.081,68	69,65	18.012,72	12,41
0232	CORREDOR SUDOESTE	43.459,60	31.638,00	72,80	31.638,00	72,80	14.210,15	32,70
0233	CORREDOR MERCOSUL	607.008,81	525.734,45	86,61	525.734,45	86,61	128.865,80	21,23
0235	CORREDOR NORDESTE	577.843,77	370.515,74	64,15	370.515,74	64,15	89.718,90	15,53
0236	CORREDOR OESTE-NORTE	304.907,18	196.448,98	64,43	196.448,98	64,43	35.114,42	11,52
0237	CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	795.369,69	588.335,05	73,97	588.335,05	73,97	268.765,35	33,78
0238	CORREDOR FRONTEIRA NORTE	295.402,43	129.210,96	62,91	129.210,96	62,91	83.488,55	40,65
0274	ABASTECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0464	NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS - PNAE	120,00	47,31	39,43	47,31	39,43	47,31	39,43
0503	PREVENCAO E COMBATE AO DESMATAMENTO, QUEIMADAS E INCENDIOS F	13.457,52	13.013,62	96,70	13.013,62	96,70	12.172,03	90,45
0506	NACIONAL DE FLORESTAS	9.341,19	7.915,10	84,73	7.915,10	84,73	5.119,07	54,80
0511	GESTAO DA POLITICA DE MEIO AMBIENTE	387,20	352,03	90,92	352,03	90,92	324,48	83,80
0516	VIVER SEM CONTAMINACAO	1.900,58	1.653,27	86,99	1.653,27	86,99	1.233,99	64,93
0863	SEGURANCA PUBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	121.816,61	55.540,54	45,59	55.540,54	45,59	40.677,08	33,39
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	238.735,87	218.320,40	91,45	218.320,40	91,45	201.779,01	84,52
0903	OPERACOES ESPECIAIS: TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DEC	1.932.464,76	1.932.464,76	100,00	1.932.464,76	100,00	1.336.116,87	69,14
0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	273.890,99	189.866,03	69,32	189.866,03	69,32	116.338,91	42,48
1210	PREVENCAO DE RISCOS E COMBATE AS EMERGENCIAS AMBIENTAIS	2.540,45	2.084,56	82,05	2.084,56	82,05	1.796,40	70,71
1295	DESCENTRALIZACAO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIARIO URBA	454.602,87	392.786,46	86,40	392.786,46	86,40	266.983,15	58,73
1304	CONSERVACAO, USO RACIONAL E QUALIDADE DAS AGUAS	1.200,00	675,42	56,29	675,42	56,29	0,00	0,00
1346	QUALIDADE AMBIENTAL: PROCONTROLE	2.336,84	1.640,14	70,19	1.640,14	70,19	1.636,64	70,04
1349	LITORAL BRASILEIRO SUSTENTAVEL	1.367,52	1.290,16	94,34	1.290,16	94,34	1.104,40	80,76
5005	DESENVOLVIMENTO DO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRO	524.033,00	20.065,19	3,83	20.065,19	3,83	20.065,19	3,83
6035	INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	204.658,37	158.362,38	77,38	158.362,38	77,38	57.063,95	27,88
6007	RESIDUOS SOLIDOS URBANOS	1.161,18	1.115,14	96,04	1.115,14	96,04	3,96	0,34
8989	MOBILIDADE URBANA	216.435,09	123.870,57	57,23	123.870,57	57,23	440,44	0,20
	TOTAL	9.950.984,03	7.773.444,28	78,12	7.773.444,28	78,12	3.855.892,69	38,75

Em 2005, foram alocados recursos da CIDE-Combustíveis apenas no programa não-finalístico “0750 – Apoio Administrativo”, embora, como mostrado anteriormente, pode haver execução de despesas administrativas em programas cujo título se referem às finalidades atribuídas à CIDE-Combustíveis.

5.5.5. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2006

Em 2006, além de não haver mais despesas alocadas na Reserva de Contingência, as despesas com pessoal e encargos sociais foram bem inferiores aos anos anteriores, refletindo, possivelmente, as recomendações do TCU e do STF.

Tabela 18 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2006 (Fonte 11)

R\$ Mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
MINISTERIO DA FAZENDA	1.799.916,21	1.799.916,21	100,00	1.799.916,21	100,00	1.336.248,38	74,24
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	2.239,13	-	2.239,13	-	1.349,18	-
MINISTERIO DA JUSTICA	0,00	8.880,00	-	8.880,00	-	8.880,00	-
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	6.232.085,61	4.589.360,14	73,64	4.589.360,14	73,64	2.003.930,42	32,16
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	0,00	5.200,00	-	5.200,00	-	3.235,42	-
MINISTERIO DA DEFESA	0,00	301.780,45	-	301.780,45	-	100.005,16	-
MINISTERIO DAS CIDADES	344.320,94	334.282,65	97,08	334.282,65	97,08	75.936,54	22,05
TOTAL	8.376.322,77	7.041.658,58	84,07	7.041.658,58	84,07	3.529.585,10	42,14

No Ministério da Fazenda, a execução se refere aos recursos transferidos a Estados e Municípios, por determinação constitucional, no âmbito da ação “0999 – Recursos para a Repartição da CIDE-Combustíveis”, sendo R\$ 1,34 bilhão no próprio exercício e R\$ 437 milhões no ano seguinte, que foram inscritos em Restos a Pagar.

No Ministério da Educação, a execução se deu com recursos descentralizados do Ministério dos Transportes, da Agência Nacional de Transportes Terrestres e do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, em programas finalísticos afetos à área de transportes, e se enquadra, portanto, nas finalidades permitidas pela legislação.

No Ministério da Justiça, igualmente aos anos anteriores, os recursos foram descentralizados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT –, nos termos do convênio firmado com a Fundação Nacional do Índio, para indenização às comunidades indígenas residentes na área de influência da BR-101, em razão da ampliação das obras de ampliação da capacidade deste corredor rodoviário, o que não se coaduna com os dispositivos legais.

No Ministério dos Transportes, da dotação autorizada de R\$ 6,2 bilhões, foram liquidados R\$ 4,6 bilhões, sendo R\$ 17 milhões relativos a Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 161,6 milhões referente a Outras Despesas Correntes, R\$ 4,2 bilhões em Investimentos e R\$ 165,4 milhões em Inversões Financeiras (participação da União no Capital de Companhias Docas de diversos Estados). No que se refere ao GND 3 – Outras Despesas Correntes –, vale destacar que, em 2006, não houve mais despesas com benefícios assistenciais a servidores e empregados. Com relação às ações orçamentárias, houve a despesa de R\$ 29 milhões na ação não-finalística “Gestão e Administração do Programa”. No que tange aos Investimentos (GND 4), a despesa liquidada foi de R\$ 4,2 bilhões, montante equivalente à 2005, bem

superior aos anos anteriores. No tocante ao GND 5, vale destacar que R\$ 35 milhões dos recursos da CIDE-Combustíveis não foram destinados a despesas finalísticas, sendo R\$ 18 milhões destinados ao saneamento financeiro da Companhia Docas do Estado da Bahia, em razão de reclamações trabalhistas, e R\$ 17 milhões para honrar compromissos da Companhia Docas do Rio de Janeiro junto ao Tesouro Nacional.

No Ministério do Meio Ambiente, os recursos foram descentralizados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT –, e foram executados pelo IBAMA para compra de imóveis inseridos no Parque Nacional de São Joaquim/SC e dos respectivos Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, caracterizando-se, portanto, o uso dos recursos da CIDE-Combustíveis para despesas administrativas.

No Ministério da Defesa, a execução se deu em despesas finalísticas, a partir de recursos descentralizados do Ministério dos Transportes, da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTAQ – e do Departamento Nacional de Infra-Estruturas de Transportes – DNIT –, sendo aproximadamente R\$ 18,6 milhões em despesas de custeio e R\$ 283 milhões em investimentos na área de transportes.

No Ministério das Cidades, a despesa, finalística, foi executada no GND 4 – Investimentos – no âmbito dos programas “Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano” e “Mobilidade Urbana”.

A tabela a seguir consolida a execução por grupo de natureza de despesa.

Tabela 19 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2006 (Fonte 11)

							R\$ Mil	
Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago	
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	17.405,37	17.020,97	97,79	17.020,97	97,79	16.595,74	95,35	
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.094.530,35	1.982.339,71	94,64	1.982.339,71	94,64	1.461.173,41	69,76	
4 INVESTIMENTOS	6.051.801,67	4.876.896,67	80,59	4.876.896,67	80,59	1.913.758,68	31,62	
5 INVERSOES FINANCEIRAS	212.585,38	165.401,23	77,80	165.401,23	77,80	138.057,28	64,94	
TOTAL	8.376.322,77	7.041.658,58	84,07	7.041.658,58	84,07	3.529.585,10	42,14	

Como reflexo das críticas do STF e do TCU, a tabela mostra que os recursos despendidos com Pessoal e Encargos Sociais foram bem inferiores aos anos anteriores e ficou apenas concentrada no Ministério dos Transportes. Como mencionado, houve a execução de despesas não-finalísticas classificadas no GND 5 – Inversões Financeiras e um menor desvio de finalidade no âmbito do GND 3.

A consolidação da execução por programa é apresentada na tabela abaixo.

Tabela 20 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Programa – 2006 (Fonte 11)

R\$ Mil

	Programa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
0220	MANUTENCAO DA MALHA RODOVIARIA FEDERAL	2.103.460,12	1.800.332,77	85,59	1.800.332,77	85,59	873.133,40	41,51
0221	SERVICOS DE TRANSPORTE AQUAVIARIO	43.402,53	29.483,69	67,93	29.483,69	67,93	27.211,70	62,70
0223	MANUTENCAO DE HIDROVIAS	31.288,00	27.372,59	87,49	27.372,59	87,49	12.436,25	39,75
0224	EXPLORACAO DA INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIARIO E FER	2.516,00	844,48	33,56	844,48	33,56	816,12	32,44
0225	GESTAO DA POLITICA DOS TRANSPORTES	112.676,83	79.492,46	70,55	79.492,46	70,55	38.620,54	34,28
0227	SERVICOS DE TRANSPORTE RODOVIARIO	9.053,66	3.038,15	33,56	3.038,15	33,56	2.609,95	28,83
0229	CORREDOR SAO FRANCISCO	169.965,03	126.459,19	74,40	126.459,19	74,40	32.690,78	19,23
0230	CORREDOR LESTE	517.018,24	409.375,96	79,18	409.375,96	79,18	121.064,02	23,42
0231	CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	95.836,58	80.102,07	83,58	80.102,07	83,58	29.421,42	30,70
0232	CORREDOR SUDOESTE	90.155,00	22.029,95	24,44	22.029,95	24,44	11.227,86	12,45
0233	CORREDOR MERCOSUL	773.079,49	624.976,15	80,84	624.976,15	80,84	177.013,06	22,90
0235	CORREDOR NORDESTE	596.307,63	503.489,43	84,43	503.489,43	84,43	100.891,20	16,92
0236	CORREDOR OESTE-NORTE	358.639,30	246.841,13	68,83	246.841,13	68,83	41.407,25	11,55
0237	CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	597.890,37	432.453,32	72,33	432.453,32	72,33	295.447,98	49,42
0238	CORREDOR FRONTEIRA NORTE	211.584,60	157.400,00	74,39	157.400,00	74,39	104.033,16	49,17
0863	SEGURANCA PUBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	129.981,01	60.303,80	46,39	60.303,80	46,39	55.811,73	42,94
0903	OPERACOES ESPECIAIS: TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DEC	1.799.916,21	1.799.916,21	100,00	1.799.916,21	100,00	1.336.248,38	74,24
0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	212.585,38	165.401,23	77,80	165.401,23	77,80	138.057,28	64,94
1295	DESCENTRALIZACAO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIARIO URBA	228.092,02	228.091,70	100,00	228.091,70	100,00	29.079,11	12,75
6035	INFRA ESTRUTURA DE TRANSPORTES	176.645,85	138.063,36	78,16	138.063,36	78,16	55.506,46	31,42
9989	MOBILIDADE URBANA	116.228,93	106.190,95	91,36	106.190,95	91,36	46.857,43	40,31
	TOTAL	8.376.322,77	7.041.658,58	84,07	7.041.658,58	84,07	3.529.585,10	42,14

Conforme depreende-se da tabela acima, os gastos finalísticos foram intensificados, tendo em vista que, pelo menos em nível de programa orçamentário, todas as despesas foram executadas no âmbito de programas afetos à vinculação da CIDE-Combustíveis. Não houve mais execução de despesas no programa “Apoio Administrativo”, como nos anos anteriores.

5.5.6. Análise da Execução Orçamentária e Financeira em 2007

Em 2007, houve uma intensificação dos gastos finalísticos, não mais havendo gastos com pessoal e encargos sociais. As despesas foram todas concentradas nos grupos de natureza de despesa classificados como finalísticos, conforme a metodologia. Isso nos leva a crer que as críticas do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União implicaram perda da flexibilidade do Poder Executivo no tocante à gestão orçamentária dos recursos da CIDE-Combustíveis. A tabela abaixo resume as despesas por órgão.

Tabela 21 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Órgão – 2007 (Fonte 11)

R\$ Mil

Órgão	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	723.551,61	592.528,37	81,89	592.528,37	81,89	228.917,10	31,64
MINISTERIO DA FAZENDA	1.916.508,49	1.916.508,49	100,00	1.916.508,49	100,00	1.386.580,09	72,35
MINISTERIO DA EDUCACAO	0,00	8.552,15	-	8.552,15	-	3.388,70	-
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	9.951.115,56	8.279.779,30	83,20	8.279.779,30	83,20	3.187.494,52	32,03
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	2.112,94	2.825,61	133,73	2.825,61	133,73	1.202,45	56,91
MINISTERIO DA DEFESA	565.110,00	985.047,83	174,31	985.047,83	174,31	661.116,47	116,99
MINISTERIO DAS CIDADES	672.341,98	542.653,72	80,71	542.653,72	80,71	14.456,04	2,15
TOTAL	13.830.740,58	12.327.895,46	89,13	12.327.895,46	89,13	5.483.155,37	39,64

Na Presidência da República, os recursos foram executados pela Secretaria Especial de Portos, criada pela Medida Provisória nº 369, de 7 de maio de 2007, dos quais 52% foram destinados à obras e instalações (GND 4) e 46% ao aumento do capital de Companhias Docas de diversos Estados da Federação (GND 5), para melhoria da infraestrutura portuária.

No Ministério da Fazenda, a execução se refere aos recursos transferidos a Estados e Municípios, por determinação constitucional, no âmbito da ação “0999 – Recursos para a Repartição da CIDE-Combustíveis”, sendo que R\$ 1,93 bilhão foi transferido em 2007 e R\$ 530 milhões foi inscrito em Restos a Pagar.

No Ministério da Educação, os recursos foram descentralizados pela Secretaria Especial de Portos, da Presidência da República, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ – e pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT – no âmbito dos programas “Manutenção da Malha Rodoviária Federal” e “Gestão da Política de Transportes”. Foram empenhados R\$ 7,2 milhões no GND 3 – Outras Despesas Correntes, dos quais R\$ 1,8 milhões se referem a despesas administrativas – auxílio financeiro a pesquisadores, diárias, passagens e despesas com locomoção. No GND 4 – Investimentos – foram empenhados R\$ 1,3 milhões na ação “Implantação de Postos de Pesagem”, integralmente inscritos em Restos a Pagar.

No Ministério dos Transportes, em 2007, houve uma intensificação da execução da despesa, principalmente no tocante aos investimentos. A dotação autorizada foi de R\$ 9,9 bilhões (sendo R\$ 6,1 bilhões abertos por meio de crédito adicional com recursos arrecadados em exercícios anteriores) e foram liquidados R\$ 8,3 bilhões, sendo apenas R\$ 152 milhões referentes a despesas correntes e R\$ 8,1 bilhões a investimentos. Vale

destacar que em 2007 não foram alocados recursos em Reserva de Contingência. Neste ano, mesmo no tocante ao GND 3, as despesas administrativas foram irrelevantes. No que tange ao GND 4, da despesa liquidada de R\$ 8,1 bilhões, apenas R\$ 3,1 bilhões foram pagos em 2007. A diferença – R\$ 5 bilhões – foi inscrita em Restos a Pagar.

No Ministério do Meio Ambiente, a execução se deu no âmbito das funções orçamentárias Gestão Ambiental e Transportes. Na função Transportes, os recursos foram descentralizados pelo DNIT e foram executados em despesas não-finalísticas, para aquisição de imóvel e equipamentos para instalação da sede de uma área de preservação ambiental – APA. Na função Gestão Ambiental, da dotação de R\$ 2,1 milhões, foram executados R\$ 1,2 milhões, sendo R\$ 960 mil em despesas administrativas (diárias, materiais de consumo, despesas com locomoção) e R\$ 240 mil em investimentos, que não chegaram a serem pagos em 2007.

No Ministério da Defesa, a dotação autorizada de R\$ 565 milhões foi integralmente destinada ao aumento do capital social da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero, sem a identificação de despesas finalísticas correlacionadas, caracterizando, portanto, uma despesa não-finalística. Adicionalmente, foram transferidos recursos da Secretaria Especial de Portos, da Presidência da República, e do DNIT para execução de programas finalísticos na área de transportes.

No Ministério das Cidades, as despesas executadas, embora na função orçamentária “Urbanismo”, são relacionadas ao transporte urbano, e estão amparadas pela legislação. Aproximadamente 99% dos recursos foram destinados para investimentos.

A tabela abaixo resume a execução por GND.

Tabela 22 – Execução Orçamentária e Financeira – Por GND – 2007 (Fonte 11)

R\$ Mil

Grupo de Despesa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.150.632,62	2.106.624,04	97,95	2.106.624,04	97,95	1.481.488,43	68,89
4 INVESTIMENTOS	10.769.910,08	9.383.574,54	87,13	9.383.574,54	87,13	3.274.897,21	30,41
5 INVERSOES FINANCEIRAS	910.197,88	837.696,88	92,03	837.696,88	92,03	726.769,73	79,85
TOTAL	13.830.740,58	12.327.895,46	89,13	12.327.895,46	89,13	5.483.155,37	39,64

A tabela mostra que os recursos foram todos destinados aos GNDs considerados finalísticos, embora, mesmo num montante menor, tenha havido algumas “impropriedades” apontadas acima.

A consolidação dos gastos por programa em 2007 é apontada na tabela abaixo.

Tabela 23 – Execução Orçamentária e Financeira – Por Programa – 2007 (Fonte 11)

R\$ Mil

Programa	Dotação Autorizada	Empenhos Emitidos	% Empenhado	Execução da Despesa	% Executado	Valores Pagos	% Pago
0104 RECURSOS PESQUEIROS SUSTENTAVEIS	910,00	838,76	92,17	838,76	92,17	536,26	58,93
0220 MANUTENCAO DA MALHA RODOVIARIA FEDERAL	3.105.353,96	2.903.610,65	93,50	2.903.610,65	93,50	1.287.036,75	41,45
0225 GESTAO DA POLITICA DOS TRANSPORTES	105.478,74	95.241,31	90,29	95.241,31	90,29	12.452,48	11,81
0229 CORREDOR SAO FRANCISCO	258.042,88	230.758,56	89,43	230.758,56	89,43	109.434,83	42,41
0230 CORREDOR LESTE	938.204,57	846.927,41	90,27	846.927,41	90,27	262.132,64	27,94
0231 CORREDOR TRANSMETROPOLITANO	401.402,09	305.651,12	76,15	305.651,12	76,15	260.305,53	64,85
0232 CORREDOR SUDOESTE	118.000,00	93.001,23	78,81	93.001,23	78,81	306,00	0,26
0233 CORREDOR MERCOSUL	1.377.808,08	1.259.939,43	91,45	1.259.939,43	91,45	489.256,53	35,51
0235 CORREDOR NORDESTE	1.257.521,58	1.102.183,73	87,65	1.102.183,73	87,65	185.595,52	14,76
0236 CORREDOR OESTE-NORTE	617.659,04	409.053,64	66,23	409.053,64	66,23	48.449,79	7,84
0237 CORREDOR ARAGUAIA-TOCANTINS	1.466.572,41	1.246.328,29	84,98	1.246.328,29	84,98	486.680,83	33,18
0238 CORREDOR FRONTEIRA NORTE	432.783,09	333.764,39	77,12	333.764,39	77,12	129.555,38	29,94
0464 NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS - PNAE	6.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0508 CONSERVACAO, USO SUSTENTAVEL E RECUPERACAO DA BIODIVERSIDADE	200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0512 ZONEAMENTO ECOLOGICO-ECONOMICO	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0663 SEGURANCA PUBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	68.252,85	67.732,85	99,24	67.732,85	99,24	67.732,85	99,24
0794 GESTAO DO PATRIMONIO IMOBILIARIO DA UNIAO	787,44	258,52	32,83	258,52	32,83	258,52	32,83
0903 OPERACOES ESPECIAIS: TRANSFERENCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DEC	1.916.508,49	1.916.508,49	100,00	1.916.508,49	100,00	1.386.580,09	72,35
0909 OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	910.197,88	837.696,88	92,03	837.696,88	92,03	726.769,73	79,85
1078 NACIONAL DE ACESSIBILIDADE	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1295 DESCENTRALIZACAO DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE FERROVIARIO URBA	263.891,45	263.883,83	100,00	263.883,83	100,00	14.133,56	5,36
1346 QUALIDADE AMBIENTAL	115,50	110,93	96,04	110,93	96,04	103,50	89,61
6002 APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO DE MUNICIPIOS DE MEDIO	300,00	300,00	100,00	300,00	100,00	0,00	0,00
6035 INFRA ESTRUTURA DE TRANSPORTES	176.500,00	135.635,55	76,85	135.635,55	76,85	15.512,10	8,79
9989 MOBILIDADE URBANA	407.150,53	278.469,88	68,39	278.469,88	68,39	322,48	0,08
TOTAL	13.830.740,58	12.327.895,46	89,13	12.327.895,46	89,13	5.483.155,37	39,64

No que tange aos programas orçamentários, igualmente a 2006, todos eles são relacionados às vinculações legais da CIDE-Combustíveis.

O desvio de finalidade na aplicação dos recursos da CIDE caracteriza uma flexibilização na gestão orçamentária do Governo Federal, na medida em que os recursos vinculados são desviados para despesa não permitidas pela legislação, contrariando, portanto, os argumentos teóricos contrários à vinculação de receitas, principalmente no que tange à questão da eficiência da política fiscal.

A partir dos desvios de finalidade apontados na execução orçamentária entre 2002 e 2007, apresentamos a tabela abaixo, que compara a arrecadação da CIDE-Combustíveis com as despesas totais liquidadas e as despesas finalísticas liquidadas, que atendem a vinculação legal.

Tabela 24 – Arrecadação x Despesa Liquidada x Gastos Finalísticos

R\$ Mil

Ano	Arrecadação	Despesa Liquidada	Gastos Finalísticos	% Gastos Finalísticos/ Despesa Liquidada	% Gastos Finalísticos/ Arrecadação
2002	7.241.000,00	5.642.844,63	3.002.996,95	53,22	41,47
2003	7.496.000,00	3.981.701,64	1.951.288,70	49,01	26,03
2004	7.669.000,00	4.465.958,36	3.413.557,50	76,44	44,51
2005	7.680.000,00	7.773.444,28	6.813.071,78	87,65	88,71
2006	7.817.000,00	7.041.658,58	6.525.383,93	92,67	83,48
2007	7.938.000,00	12.327.895,46	10.738.780,17	87,11	135,28
Total	45.841.000,00	41.233.502,95	32.445.079,04	78,69	70,78

A tabela mostra que apenas aproximadamente 71% dos recursos arrecadados foram destinados a despesas que atendem, conforme a metodologia adotada, às vinculações previstas na legislação. Considerando-se a despesa liquidada, esse percentual foi de aproximadamente 79%. Ou seja, de toda a despesa executada com recursos da CIDE, 21% foram desviados para finalidades não amparadas pela legislação. Percebe-se, a partir de 2005, uma intensificação dos gastos com recursos da CIDE, tendência que se reflete também nos gastos finalísticos. Esse período corresponde às críticas feitas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União, e coincide com um relaxamento da política fiscal com relação aos anos anteriores, o que nos leva a crer que, em períodos de ajuste fiscal, as vinculações orçamentárias não são cumpridas a contento. Percebe-se, também, que esse incremento de gastos segue a tendência da abertura de créditos adicionais (acarretando maiores valores autorizados nas leis orçamentárias) com recursos arrecadados em exercícios anteriores, que foi intensificada a partir de 2005, motivo pelo qual, em 2007, os gastos finalísticos foram superiores aos recursos arrecadados no exercício.

A seção seguinte mostra que os recursos que originalmente financiavam os gastos nos setores vinculados, após a instituição da CIDE-Combustíveis, migraram para outras finalidades, não acarretando, portanto, incremento das despesas nessas áreas.

5.6. Redirecionamento dos Recursos

Esta seção mostra que os recursos que originalmente financiavam os setores vinculados à CIDE-Combustíveis foram, após sua instituição, direcionados para outras áreas. De fato, a vinculação dos recursos da CIDE acarretou um deslocamento de recursos para outras destinações. Isso confirma que a vinculação da CIDE aumentou – e não reduziu – a flexibilidade orçamentária, reforçando a tese de que a criação do tributo teve o objetivo não

declarado de aumentar a arrecadação tributária (*revenue enhancing*) e não de incrementar as despesas em infra-estrutura de transportes ou em meio ambiente.

5.6.1. Evolução dos Gastos com Transportes

Nesta seção, analisamos a evolução dos gastos com transportes, de 1998 a 2007. Essa análise é feita a partir da função orçamentária Transportes, nos grupos de despesa Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, que são os GNDs considerados finalísticos, conforme descrito na metodologia.

A tabela a seguir mostra as despesas liquidadas, nos referidos GNDs, destacando-se a parcela financiada pela Fonte 11 (CIDE-Combustíveis). Os valores são também apresentados como proporção do PIB e representados no gráfico 2.

Tabela 25 – Evolução dos Gastos na Função Transportes

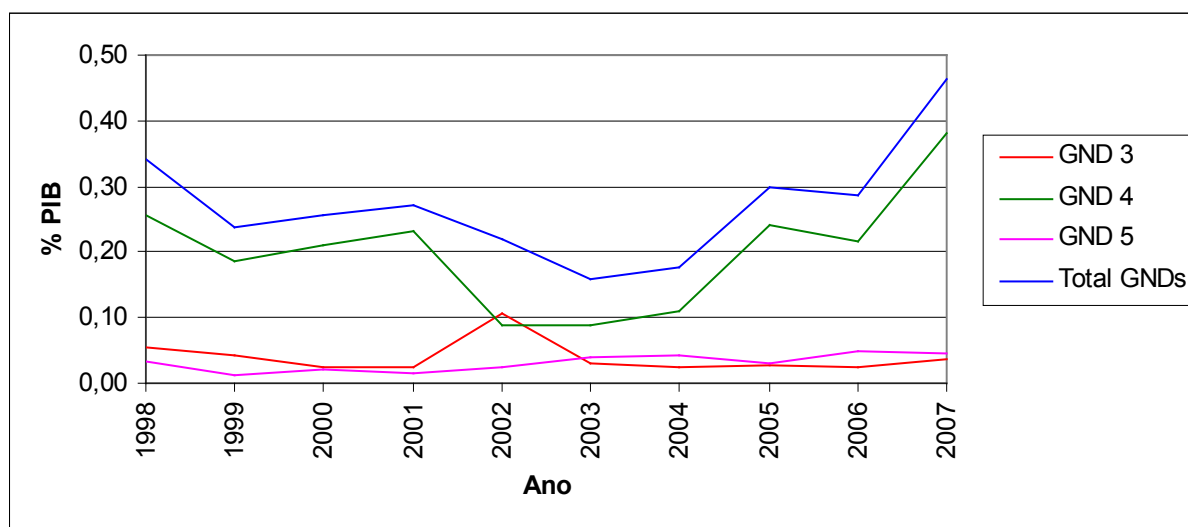
R\$ Mil

	GND 3	Fonte 11	GND 4	Fonte 11	GND 5	Fonte 11	Total GNDs	Total Fonte 11	PIB	GND 3/PIB (%)	GND 4/PIB (%)	GND 5/PIB (%)	GNDs/PIB (%)
1998	538.715,23	-	2.495.536,04	-	314.807,99	-	3.349.059,25	-	9.79E+08	0,0550	0,2548	0,0321	0,3420
1999	441.468,38	-	1.967.644,41	-	121.458,38	-	2.530.571,17	-	1,07E+09	0,0415	0,1848	0,0114	0,2376
2000	279.204,07	-	2.490.023,90	-	239.853,29	-	3.009.081,26	-	1,18E+09	0,0237	0,2111	0,0203	0,2551
2001	332.804,27	-	3.022.400,42	-	188.710,93	-	3.543.915,62	-	1,30E+09	0,0256	0,2321	0,0145	0,2722
2002	1.576.414,78	1.427.643,24	1.328.521,57	1.029.591,36	355.388,25	56.739,36	3.260.324,60	2.513.973,96	1,48E+09	0,1067	0,0899	0,0240	0,2206
2003	531.367,67	383.119,85	1.497.539,16	1.115.918,87	653.408,40	41.666,93	2.682.315,23	1.540.705,65	1,70E+09	0,0313	0,0881	0,0384	0,1578
2004	492.940,93	165.395,82	2.152.951,96	1.396.111,11	810.821,08	96.845,00	3.456.713,96	1.658.351,92	1,94E+09	0,0254	0,1109	0,0418	0,1780
2005	569.762,97	261.050,32	5.204.689,94	4.702.175,55	669.024,58	189.866,03	6.443.477,49	5.153.091,90	2,15E+09	0,0265	0,2423	0,0311	0,3000
2006	562.400,20	182.423,50	4.992.965,01	4.542.614,02	1.097.726,66	165.401,23	6.653.091,87	4.890.438,75	2,32E+09	0,0242	0,2150	0,0473	0,2864
2007	898.946,50	188.584,19	9.760.613,67	8.841.243,98	1.163.891,11	272.586,88	11.823.451,27	9.302.415,05	2,56E+09	0,0351	0,3814	0,0455	0,4621

Fonte: SIAFI, IBGE.

Gráfico 2 – Evolução da Despesa Liquidada na Função Transportes (% PIB)

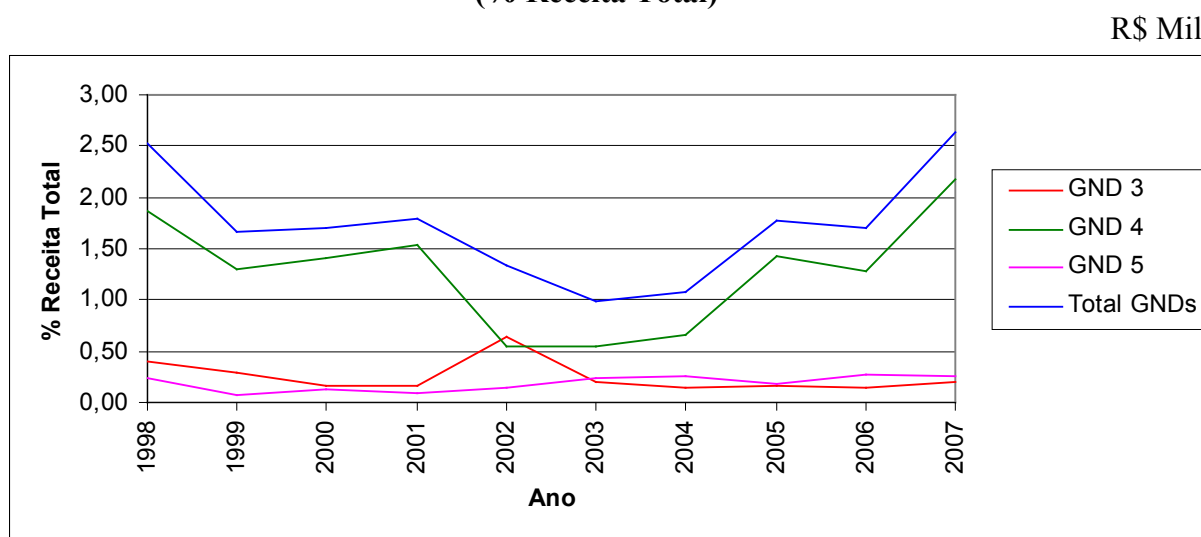
R\$ Mil



O gráfico mostra que a instituição da CIDE-Combustíveis não trouxe, num primeiro momento, incremento nas despesas com transportes. No que se refere aos gastos no GND 3 – Outras Despesas Correntes – percebe-se uma elevação da despesa apenas em 2002, primeiro ano da arrecadação da CIDE, retornando ao patamar histórico nos anos subsequentes. No que tange ao GND 4 – Investimentos – nota-se uma redução dos gastos a partir de 2002, só voltando ao patamar anterior em 2005 e 2006, possivelmente em razão das críticas dos Poderes Legislativo (TCU) e Judiciário (STF). Apenas em 2007 observa-se um incremento nos gastos de investimentos em transportes, em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo em vista que o setor de transportes é um dos principais focos do programa. No somatório dos três grupos de natureza de despesa, percebe-se uma redução das despesas em 2002, 2003 e 2004, sendo os dois últimos anos o início do novo Governo, período de maior aperto fiscal.

Os dois gráficos seguintes, para os quais utilizou-se critérios distintos (% da receita total e valores deflacionados pelo IPCA), corroboram tais conclusões.

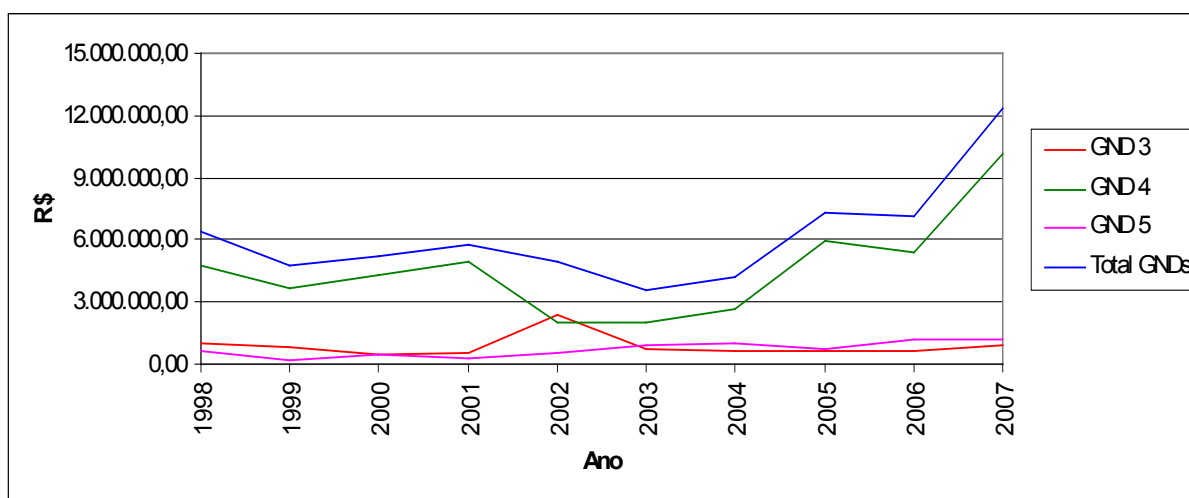
Gráfico 3 – Evolução da Despesa Liquidada na Função Transportes (% Receita Total)*



* A arrecadação dos Impostos e Contribuições Administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e das demais receitas (taxas e contribuições controladas por outros órgãos, exclusive as contribuições previdenciárias).

**Gráfico 4 – Evolução da Despesa Liquidada Função Transportes
(Preços de 2007 – Deflacionados pelo IPCA)**

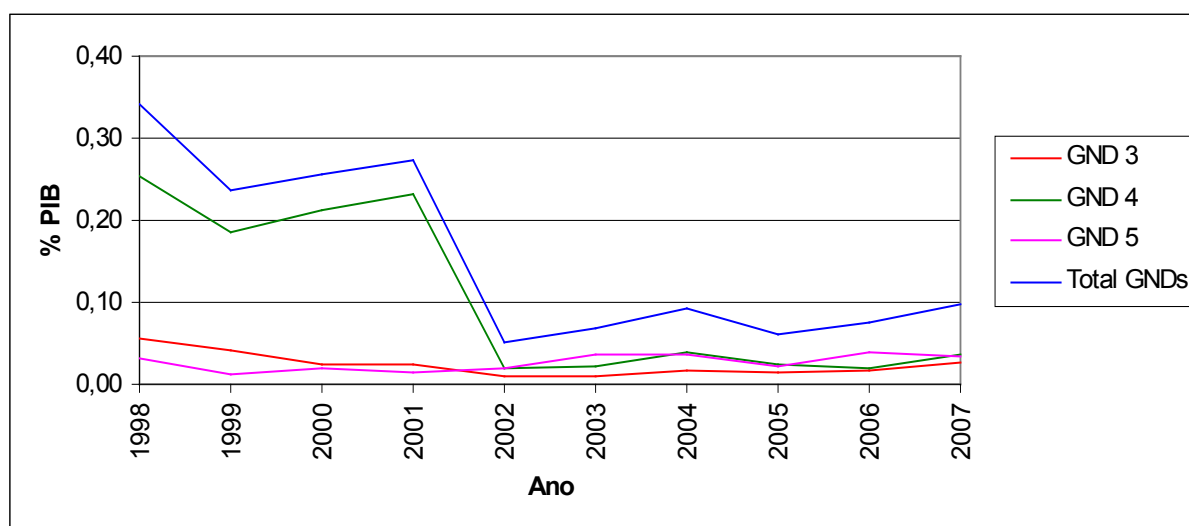
R\$ Mil



A seguir, apresentamos os gráficos, nos três critérios adotados acima, da evolução dos gastos com transportes financiados por todas as outras fontes de recursos, **exceto** a CIDE-Combustíveis, a partir de 1998.

**Gráfico 5 – Evolução da Despesa Liquidada na Função Transportes
Todas as Fontes, EXCETO CIDE-Combustíveis (% PIB)**

R\$ Mil



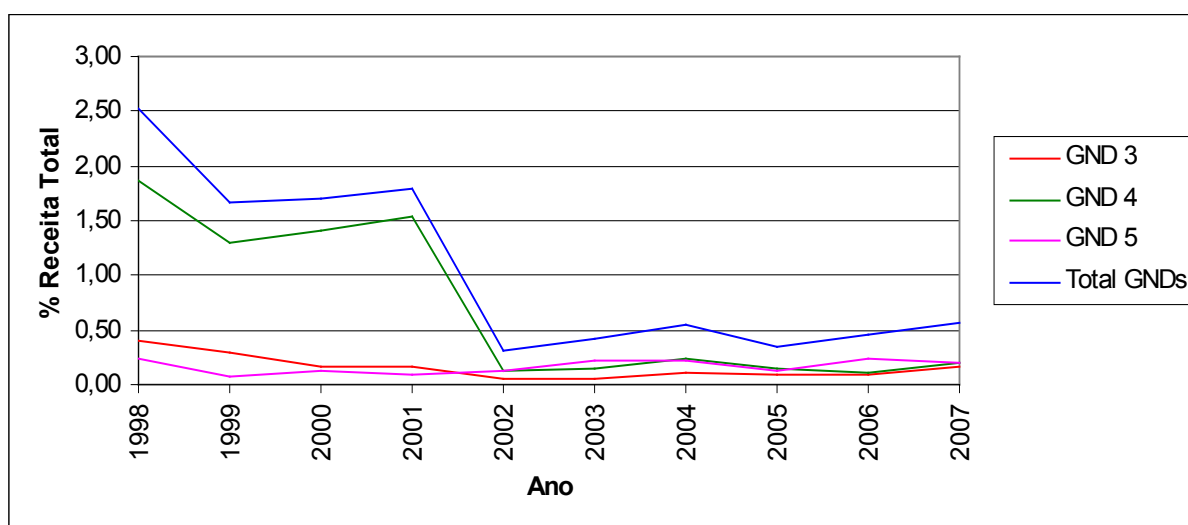
O gráfico acima mostra que, a partir da criação da CIDE-Combustíveis, em 2002, houve uma migração dos recursos que financiavam as despesas em transportes para outros setores. Em 1998, por exemplo, esses recursos eram equivalentes a aproximadamente 0,35% do PIB. Em 2007, esse percentual foi de apenas 0,1%. Dentre os recursos “desviados”, o principal se refere à Fonte 100 – Recursos Ordinários do Tesouro –, que é de livre alocação,

que representava 56% da despesa liquidada na função Transportes no período compreendido entre 1998 e 2001, e caiu para 9%, entre 2002 e 2007, após a instituição da CIDE.

Os gráficos 6 e 7, abaixo, que mostram a despesa liquidada na função Transportes como percentual da Receita Total arrecadada e deflacionada pelo IPCA, respectivamente, corrobora esse *crowding-out* dos recursos que anteriormente financiavam os gastos com transportes no Brasil.

Gráfico 6 – Evolução da Despesa Liquidada na Função Transportes Todas as Fontes, EXCETO CIDE-Combustíveis (% Receita Total)*

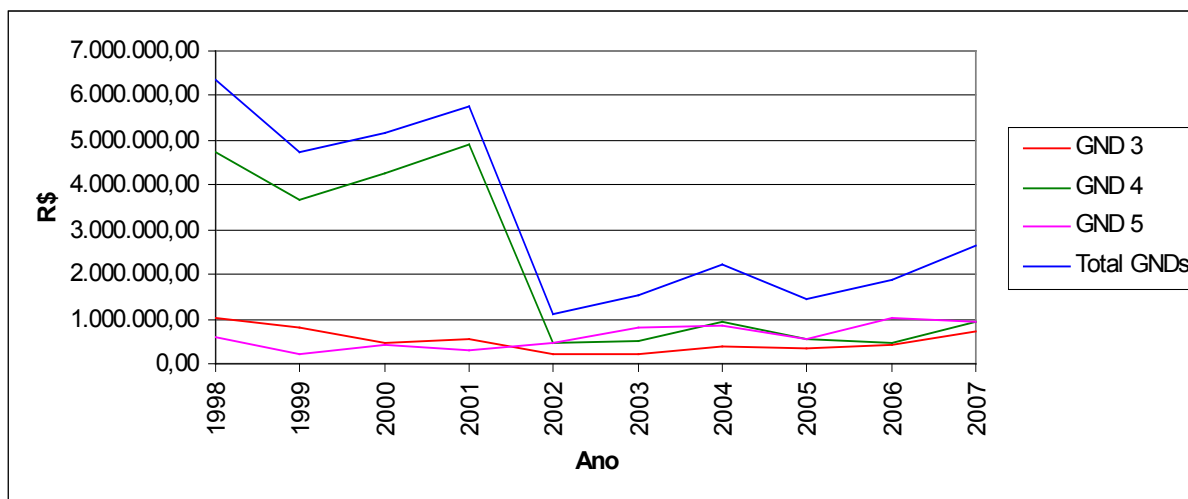
R\$ Mil



* A arrecadação dos Impostos e Contribuições Administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e das demais receitas (taxas e contribuições controladas por outros órgãos, exclusive as contribuições previdenciárias).

Gráfico 7 – Evolução da Despesa Liquidada na Função Transportes Todas as Fontes, EXCETO CIDE-Combustíveis (Preços de 2007 – Deflacionados pelo IPCA)

R\$ Mil



Essa análise mostra que a instituição da CIDE-Combustíveis não acarretou um aumento das despesas na melhoria na infra-estrutura de transportes. Pelo contrário, além de os recursos arrecadados com a CIDE não terem sido integralmente canalizados para os gastos finalísticos em transportes, os recursos que antes financiavam os transportes foram, na quase totalidade, desviados para outros fins. Segundo a Confederação Nacional dos Transportes, as estatísticas sobre a qualidade das estradas brasileiras indicam que, em 2005, 45,6% das estradas sob “gestão estatal” estavam em estado “ruim” ou “péssimo”. Em 2003, apenas dois anos antes, esse percentual era de 41,8%. Esses dados corroboram a tese de que a criação da CIDE-Combustíveis não trouxe o benefício esperado à infra-estrutura de transportes. Na verdade, acarretou aumento da arrecadação tributária, o que vai ao encontro do Princípio do *Revenue Enhancement*, mas contraria o Princípio do Benefício e o Princípio da Proteção, tendo em vista que os recursos não foram aplicados em consonância com os propósitos para os quais o tributo foi instituído.

A seção seguinte apresenta alguns dados com relação aos gastos com financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

5.6.2. Gastos com Meio Ambiente

Com relação às despesas com projetos ambientais afetos à indústria de petróleo e de gás, verificamos que os recursos da CIDE-Combustíveis foram utilizados apenas na função Gestão Ambiental, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, nos GNDs 1, 3 e 4, sendo que as despesas com pessoal (GND 1) se deram apenas no exercício de 2003. Diante da impossibilidade de se identificar se as despesas, são, de fato, ligadas à indústria de petróleo e de gás, apuramos, no SIAFI, os gastos totais na função Gestão Ambiental, no Ministério do Meio Ambiente, a partir de 2002, nos GNDs 3 e 4. Os dados são mostrados na tabela abaixo.

Tabela 26 – Gastos na Função Gestão Ambiental - Ministério do Meio Ambiente

R\$ Mil

ANO	GND 3	Fonte 11	GND 4	Fonte 11	SOMA GND 3 + 4	SOMA FONTE 11	% Fonte 11
2002	292.737,28	8.782,67	50.246,90	12.151,20	342.984,18	20.933,87	6,10
2003	344.560,85	35.270,87	28.946,93	4.667,17	373.507,79	39.938,04	10,69
2004	381.982,54	4.100,27	57.977,73	303,46	439.960,27	4.403,73	1,00
2005	453.821,60	22.361,03	69.347,58	5.802,87	523.169,18	28.163,90	5,38
2006	423.686,14	-	84.231,45	-	507.917,59	-	-
2007	556.002,74	963,07	43.907,79	245,14	599.910,52	1.208,21	0,20
TOTAL	2.452.791,15	71.477,92	334.658,39	23.169,83	2.787.449,53	94.647,75	3,40

A tabela acima mostra que os recursos da CIDE-Combustíveis foram pouco utilizados para financiar os gastos na Gestão Ambiental, prejudicando a análise relativa ao montante dos recursos que migraram para outros setores. Nos seis anos analisados, apenas R\$ 95 milhões da CIDE foram executados nessa função, o que representa apenas 3,4% do total dos recursos despendidos na referida função orçamentária.

5.6.3. Subsídios a Preços ou Transportes

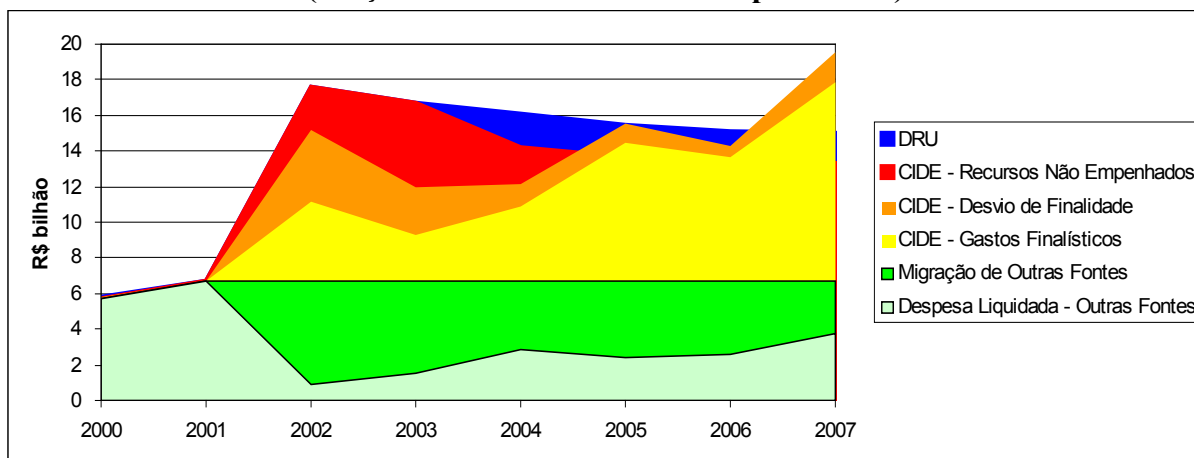
No que se refere ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, a CIDE-Combustíveis, desde sua criação, financiou apenas as despesas com o Auxílio-Gás, em 2002 – quando o benefício foi criado – e 2003. A partir de 2004, esse auxílio foi agregado ao Bolsa Família, e não mais passou a contar com recursos dessa contribuição. Por se tratar de uma despesa nova, não há como afirmar se houve desvios de recursos que outrora financiavam o referido auxílio.

5.7. Consolidação dos Argumentos Indicativos da Flexibilização

O gráfico abaixo consolida os argumentos indicativos da flexibilização orçamentária a partir da instituição da CIDE-Combustíveis e foi construído conforme os seguintes critérios:

- 1) Em 2000 e 2001 apurou-se a despesa liquidada nas funções orçamentárias Gestão Ambiental (GNDs 3 e 4) e Transportes (GNDs 3, 4 e 5);
- 2) A partir desse parâmetro, incorporamos a despesa liquidada com a CIDE-Combustíveis e os valores referentes à DRU e aos recursos não empenhados.
- 3) Os valores são constantes a preços de 2007, deflacionados pelo IPCA.

**Gráfico 8 – Flexibilização Orçamentária após a CIDE-Combustíveis
(Preços de 2007 – Deflacionados pelo IPCA)**



O gráfico nos permite as seguintes considerações:

1) A área verde clara representa as despesas financiadas por todas as fontes, exceto a CIDE-Combustíveis. Percebe-se que, a partir da criação da CIDE, em 2002, houve uma redução considerável dessas fontes no financiamento dos setores considerados.

2) A área verde escura mostra a migração dessas fontes, considerando-se que elas seriam mantidas no mesmo patamar e complementadas pela CIDE-Combustíveis e não substituídas pela nova contribuição, como, de fato, ocorreu.

3) A área amarela corresponde aos gastos finalísticos financiados com a CIDE-Combustíveis. Note-se a elevação desses gastos a partir de 2005, chegando ao ápice em 2007, em razão do Programa de Aceleração do Crescimento.

4) A área alaranjada diz respeito à despesa liquidada com recursos da CIDE em desacordo com a metodologia adotada, o que chamamos de desvio de finalidade. Em 2002 e 2003, essa despesa foi equivalente à despesa finalística. No entanto, a partir de 2004, essas despesas diminuíram, tanto em termos absolutos, quanto relativamente à despesa finalística liquidada, em decorrência, possivelmente, das críticas feitas pelos poderes Judiciário e Legislativo.

5) A área vermelha representa os recursos da CIDE-Combustíveis arrecadados e não-empenhados, mostrando a subutilização dos recursos. O gráfico mostra que, a partir de

2005, os valores liquidados foram superiores aos valores arrecadados, em função da sucessiva abertura de créditos adicionais com recursos de exercícios anteriores, decorrentes de *superávits* financeiros apurados. Vale ressaltar, se levássemos em consideração as despesas efetivamente pagas, e não as liquidadas, a área vermelha seria bem maior, indicando um maior *superávit* primário obtido com recursos da CIDE.

6) Por fim, a área azul mostra a DRU incidente sobre a CIDE-Combustíveis, que foi incluída em sua base de cálculo a partir de 2004, e representa outro argumento em prol da flexibilização orçamentária decorrente da instituição da CIDE. No gráfico, parte da DRU (área azul) está sobreposta pelas áreas de cores laranja e amarela, em função da intensificação da despesa liquidada a partir de 2005.

6. CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1998 acarretou um aumento considerável de despesas obrigatórias, principalmente na área social, um maior compartilhamento de suas receitas com os entes subnacionais e a “proteção” de algumas áreas, como educação e saúde, caracterizado pela exigência de aplicação mínima de recursos anualmente. Para financiar tais despesas, o Governo Federal optou por aumentar a carga tributária, até mesmo porque, com o advento do Plano Real, não mais dispunha da inflação que permitia adiar o pagamento de suas despesas, que perdiam seu valor em termos reais em pouco tempo. Esse aumento da carga tributária se deu principalmente mediante contribuições, especialmente as vinculadas à seguridade social, que não são compartilhadas com estados e municípios.

Esses fatores combinados acarretaram uma forte rigidez orçamentária do Governo Federal, engessando sobremaneira sua política fiscal, caracterizada pela escassez de recursos livres para áreas consideradas prioritárias, em especial, para investimentos. Em decorrência disso, o Governo lançou mão de alguns mecanismos de desvinculação de receitas, a partir de 1994, com o Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal e vige atualmente com o nome de Desvinculação de Receitas da União.

A despeito dos mecanismos de desvinculação, os recursos disponíveis para livre alocação ainda eram escassos, e, em função da carga tributária elevada, era difícil justificar a criação de novos tributos perante a sociedade. Sendo assim, sob a principal justificativa de se melhorar a infra-estrutura dos transportes do país – haja vista a precariedade da nossa malha viária – o Poder Executivo apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 277/2000, que culminou com a Emenda Constitucional nº 33, posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.336, que disciplinou a vinculação da destinação dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis.

O novo tributo, apesar de vinculado a gastos com transportes e meio ambiente, gerou uma receita de aproximadamente R\$ 8 bilhões por ano, mas não cumpriu sua função de melhorar a infra-estrutura dos transportes no país. Paradoxalmente, apesar de vinculadas, as novas receitas geradas pela CIDE-Combustíveis vieram a flexibilizar o orçamento federal, em função dos seguintes fatores:

⇒ Desvinculação dos Recursos:

A partir de 2004, a CIDE-Combustíveis passou a ter 20% seus recursos desvinculados pela DRU, por força da Emenda Constitucional nº 42/2003. Até então, as contribuições de intervenção no domínio econômico não eram submetidas a tal desvinculação. Dessa forma, aproximadamente R\$ 1,5 bilhão dos recursos arrecadados foram desvinculados anualmente e disponibilizados para livre alocação.

⇒ Baixa Execução Orçamentária:

Do montante dos recursos da CIDE-Combustíveis (fonte 11, após desvinculação dos recursos) autorizado nas leis orçamentárias, o total das despesas liquidadas foi de aproximadamente 75,4% em 2002, 38,6% em 2003, 39,1% em 2004, 78,1% em 2005, 84,1% em 2006 e 89,1% em 2007. Se considerarmos os valores pagos com recursos arrecadados nos respectivos anos, esses valores caem para 44,9%, 29,4%, 26,9%, 38,7%, 42,1% e 39,6%, relativamente aos valores autorizados. Comparando-se com os valores arrecadados nos 6 anos, em termos agregados, observa-se 86% de liquidação, mas apenas 65% dos valores pagos, considerando-se os Restos a Pagar efetivamente pagos. Essa diferença entre os valores pagos e os valores efetivamente arrecadados permitiram ao Governo gerar sucessivos *superávits* primários com os recursos da CIDE-Combustíveis.

⇒ Desvio de Finalidade:

Os recursos da CIDE-Combustíveis foram repetidamente utilizados para gastos não-finalísticos, contrariando, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, a vinculação disposta na Constituição Federal e na Lei nº 10.336/2001. Dentre as despesas não amparadas pela legislação, destacamos as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, amortização e refinanciamento da dívida; houve gastos com auxílios a pessoas físicas, manutenção de serviços administrativos, manutenção e conservação de bens imóveis, ações de informática, comunicação de Governo, benefícios a servidores, cumprimento de sentenças judiciais, apoio administrativo, valorização do servidor público, diárias, passagens e despesas com locomoção, pagamento de estagiários e bolsistas, aumento do capital da União em empresas, administração da unidade, despesas com julgamento de recursos administrativos a multas de trânsito, capacitação de servidores públicos e publicidade. Adicionalmente, em 2003 e 2004, recursos da CIDE foram alocados em Reserva de Contingência. Destaque-se, também, que, a partir de 2004, a referida

contribuição passou a ser repartida com estados e municípios, tendo sido utilizada como “moeda de troca” para a aprovação da mini reforma tributária, objeto da Emenda Constitucional nº 42/2003.

⇒ **Migração de Recursos:**

Após a instituição da CIDE-Combustíveis não se observou aumento dos gastos em infra-estrutura de transportes; ao contrário, os recursos que antes financiavam os transportes foram, quase totalmente, desviados para outras finalidades, conforme se observa nos gráficos 5, 6 e 7.

Interessante notar que, após a criação da CIDE-Combustíveis, os recursos foram, ao longo dos anos, melhor alocados em ações finalísticas. Por exemplo, a partir de 2004, não foram mais alocados recursos para pagamento de juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida; a partir de 2005, não houve mais alocação de recursos da CIDE-Combustíveis em Reserva de Contingência; após 2006, benefícios aos servidores públicos deixaram de contar com a CIDE; em 2007, tais recursos não mais financiaram despesas com pessoal e encargos sociais. Acreditamos que, em boa parte, essa tendência se deve às determinações do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União. No entanto, o Poder Executivo se valeu das prerrogativas do orçamento autorizativo para aplicar os recursos da CIDE-Combustíveis conforme sua conveniência, o que, em última instância, acabou por flexibilizar o orçamento federal, contrariando a crítica apontada por Rajkumar (2004), de que vinculações causam impactos negativos na rigidez orçamentária.

Dentre os princípios que justificam a vinculação de receitas apontados por Rajkumar (2004), a instituição da CIDE-Combustíveis só pode ser explicada pelo Princípio do *Revenue Enhancement*, que é caracterizado pelo aumento da arrecadação tributária. No tocante ao Princípio do Benefício, este não pode ser aplicado, tendo em vista que boa parte dos recursos da CIDE são usados para fins que não estão estabelecidos na legislação e não há uma correspondência entre o tributo pago e os benefícios gerados a seus contribuintes. O Princípio da Proteção também não pode ser alegado, porque, tendo em vista o caráter autorizativo do orçamento, o Poder Executivo deixou de alocar os recursos arrecadados nos setores vinculados. De 2002 a 2004, por exemplo, após a instituição da CIDE-Combustíveis, o volume de recursos despendidos em transportes foi inferior aos anos anteriores, quando o tributo ainda não havia sido criado.

Esse fenômeno parece se repetir atualmente. Após o término da vigência da CPMF, que não foi prorrogada pelo Congresso Nacional, o Governo propôs a criação da Contribuição Social para a Saúde – CSS –, com o argumento de se obter mais recursos para a área. No entanto, o gasto mínimo anual a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, na esfera federal foi regulado pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, e equivale ao montante empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Certamente, a aprovação da CSS não acarretará aumento nos gastos e saúde, mas sim, desviará recursos que hoje financiam o setor para outras áreas, aumentando a flexibilidade orçamentária do Governo Federal.

Sugere-se, para trabalhos futuros, a investigação da hipótese de flexibilização da gestão orçamentária relacionada a outros tributos vinculados (inclusive a CSS a ser criada), bem como o acompanhamento da utilização dos recursos da CIDE-Combustíveis. Adicionalmente, vale realizar essa mesma análise para outros países, a fim de se verificar se este fenômeno paradoxal é exclusivo da realidade brasileira, onde, do ponto de vista do Governo, fica difícil apontar um aspecto negativo da criação do novo tributo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÖS, D. Earmarked Taxation: Welfare versus Political Support. *Journal of Public Economics*, v.75, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Versão 2008. Brasília, 2007

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal, Brasília, fev. 2003.

_____. Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 fev. 2001.

_____. Lei nº 10.595, de 11 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a utilização das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional no encerramento do exercício financeiro de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 2002.

_____. Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - FNIT e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Edição Extra, Brasília, DF, 31 fev. 2002.

_____. Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004. Acresce os arts. 1º-A e 1º-B à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - Cide, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 mai. 2004.

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

BUCHANAN, J. M. The Economics of Earmarked Taxes. *The Journal of Political Economy*, v. 71, nº 5, out. 1963.

FERRAZ, R. Pressupostos de Imposição das CIDEs – Critérios Constitucionais de Validade para a Instituição das CIDEs. In: *Revista de Estudos Tributários* nº 34, dez. 2003.

FROYEN, R. T. Macroeconomia. Editora Saraiva, Rio de Janeiro, 2001.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2007.

MANKIW, N. G. Macroeconomia. Editora LTC. Rio de Janeiro, 1995.

McCLEARY, W. Earmarking Government Revenues: Does It Work? Working Paper 322. Country Economics Department, The World Bank, dez. 1989.

MOTTA, J. R. S. T. A Economia Política da Vinculação de Impostos no Brasil. Brasília, DF. Tese de Doutorado em Elaboração. Universidade de Brasília, 2008.

OLIVEIRA, J.C. de, TACCA JÚNIOR, L., SILVA, P.F. Aspectos Relevantes do Orçamento da União. Revista ABOP nº 37, Edição Especial, Brasília, 1995.

PAUL, G. Lobby às Claras. Revista Exame, ed. 845, São Paulo, jun. 2006.

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

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

SOARES, G. Rigidez do Financiamento do Orçamento - Causas e Conseqüências. In: XXXV Seminário Internacional de Orçamento Público, Brasília, maio 2008.

VINHA, T. D. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente Sobre Combustíveis e Derivados. Marília, SP. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, 2006.

VELLOSO, R. Contenção e Flexibilização da Despesa Pública. Estudos Codemec nº 58. São Paulo, abr. 2006.

WERNECK, R. L. F. Comentários ao artigo de Andrew Sunil Rajkumar, "Brazil: Land of Carnival, Soccer and Earmarking". Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro, mai. 2004.