

A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS E OS GASTOS SOCIAIS DA UNIÃO: ANALISANDO O PERÍODO ENTRE OS ANOS DE 2001 A 2012.

A SEVERABILITY OF REVENUE AND SOCIAL COSTS OF THE UNION: ANALYZING THE PERIOD BETWEEN THE YEARS 2001 TO 2012.

Janilson Antonio da Silva Suzart
suzart@suzart.cnt.br
USP

RESUMO

Desde o ano de 1994, o governo federal brasileiro utiliza mecanismos que permitem a desvinculação de receitas de impostos e contribuições, antes destinadas a propósitos específicos de acordo com a redação original da Carta Magna brasileira. Por um lado, a desvinculação devolve uma parcela da flexibilidade orçamentária e financeira que possuía os gestores federais, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, a desvinculação reduz limites mínimos de gastos e/ou o montante vinculado de receitas, o que, potencialmente, pode afetar a implementação de políticas públicas que visem a promoção dos direitos sociais. A partir desse contexto, a presente pesquisa buscou identificar a intensidade com que a desvinculação das receitas da União afetou os gastos relacionados com assistência social, educação, previdência social e saúde, durante o período entre 2001 e 2012, em bases trimestrais. Em função da não estacionariedade das séries foi empregada a técnica de cointegração nos moldes propostos por Johansen (1992). Os resultados das equações de longo prazo indicaram que: (i) o produto interno bruto afetou positivamente a desvinculação de receitas da União, de acordo com a visão de Wagner (1883); (ii) não há indícios de redução dos gastos sociais causado pela desvinculação; e (iii) o efeito líquido da variação do produto interno foi positivo em relação aos gastos públicos, porém, com intensidades distintas¹.

Palavras-chave: Receitas públicas; DRU; gastos sociais; direitos sociais; cointegração.

ABSTRACT

Since the year 1994, the Brazilian federal government uses mechanisms that allow the decoupling of tax incomes, previously destined for specific purposes in accordance with the original wording of the Brazilian Constitution. On the one hand, the decoupling allow a portion of the budget and financial flexibility that federal managers had prior to the promulgation of the 1988 Constitution. Moreover, decoupling reduces spending thresholds and / or the amount of revenue, which may potentially affect the implementation of public policies for the promotion of social rights. From this context, the present study sought to identify whether the decoupling of the Union's revenue has affected the spending related to social assistance, education, health and social security during the period between 2001 and 2012, on a quarterly basis. Cointegration, as proposed by Johansen (1992), was employed due to non-stationary series. The results of long-term equations indicated that: (i) the gross domestic product affected positively the decoupling revenue, according to the vision of Wagner (1883), (ii) there is no evidence of a reduction in social spending caused by

¹ O conteúdo do referido artigo representa a opinião de seu autor e não a opinião institucional da entidade.

decoupling, and (iii) the net effect of the change in domestic product was positive in relation to public spending, but with different intensities.

Keywords: Government revenue; DRU; social spending; social rights; cointegration.

Artigo recebido em: 31.03.2014; Aceito em: 20.06.2014

1. INTRODUÇÃO

A Carta Magna brasileira promulgada em 1988 foi denominada por Guimarães (1988), como sendo a “Constituição Cidadã”. Além da transição para um regime democrático e das reformas político-administrativas, na Constituição Federal foram consolidados direitos sociais, como, por exemplo, o acesso à educação, saúde, assistência e previdência social, dentre outros (BRASIL, 1988).

O acesso a alguns direitos sociais, geralmente, implica na criação de obrigações positivas para os entes públicos (BARCELLOS, 2008). Esse dever estatal faz com que os direitos sociais passem a ser incorporados e considerados na formulação das políticas públicas. A efetiva implementação de tais direitos depende da realização de gastos, utilizando-se os recursos disponibilizados pela sociedade aos entes públicos.

A decisão de alocação dos gastos públicos compreende a definição do objeto do gasto e da forma de implementação do mesmo, como ocorre na elaboração dos documentos orçamentários. Visando garantir que os direitos sociais fossem considerados prioritários pelos gestores públicos, os legisladores constituintes criaram mecanismos, denominados de vinculações orçamentárias, de maneira a direcionar a atuação estatal ao atendimento das demandas sociais.

De acordo com Sousa (2008), as vinculações orçamentárias objetivam evitar ingerências políticas, porém o elevado número de vinculações definidas na Constituição Federal reduziu a flexibilidade orçamentária. Os gestores públicos federais perderam parte da capacidade de formulação das políticas públicas, pois, além das vinculações, não havia recursos suficientes para fazer frente aos gastos impostos pela Carta Magna.

A obtenção de recursos por um ente público tem origem, principalmente, na tributação e no endividamento. Ambas as fontes são de uso limitado. Não é possível a obtenção de muitos recursos via tributação, sem afetar o desempenho do setor econômico privado. Idem para o endividamento, cujo pagamento do principal e dos juros afetará a arrecadação tributária futura.

Percebe-se que a quantidade de vinculações orçamentárias afetou o poder de escolha dos gestores públicos, que não puderam utilizar as fontes acima citadas para obter mais recursos. Por exemplo, em 1988, cerca de 55,5% das receitas da União não apresentavam vinculação, sendo que, em 2002, apenas 19,4% estavam desvinculadas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003).

Em 1994, foi aprovada a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (BRASIL, 1994), criando o Fundo Social de Emergência. Segundo Dias (2011), a criação do fundo foi justificada como uma “medida necessária à estabilidade da economia”. Efetivamente, o respectivo fundo representava uma forma de desvinculação das receitas da União, ao estabelecer, em linhas gerais e com algumas restrições, a liberação de 20% das receitas oriundas de tributos e contribuições de competência da União.

Por um lado, a desvinculação de receitas da União propiciou a devolução de parte da flexibilidade orçamentária que possuía os gestores públicos. Por outro lado, ela reduziu a base

de cálculo utilizada na apuração de algumas vinculações orçamentárias, estabelecidas pelo legislador constituinte, para o atendimento de direitos sociais.

A redução dos recursos vinculados não representa necessariamente uma redução dos gastos relativos à garantia dos direitos sociais. A flexibilidade orçamentária não implica em não utilização dos recursos para o atendimento de direitos sociais, a não ser que as escolhas dos gestores divirjam das áreas prioritárias estabelecidas constitucionalmente.

Diante desse contexto surge a questão norteadora da presente pesquisa: Com que intensidade a desvinculação das receitas da União afetou os gastos relacionados com assistência social, educação, previdência social e saúde no período entre 2001 e 2012?

Em razão do questionamento anterior, a presente pesquisa possui como objetivo principal identificar a intensidade com que a desvinculação afetou os gastos relacionados com assistência social, educação, previdência social e saúde, durante o período analisado. De forma subsidiária, a pesquisa visa:

- a. Analisar a evolução da desvinculação das receitas da União, desde a sua primeira versão do ano de 1994;
- b. Discutir o financiamento dos direitos sociais de acordo com a Constituição Federal de 1988; e
- c. Descrever a relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico.

O presente artigo está composto das seguintes partes: (i) introdução, parte que está sendo apresentada; (ii) plataforma teórica, onde estão apresentadas as discussões sobre a relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico, a desvinculação de receitas da União e o financiamento dos direitos sociais; (iii) metodologia, parte na qual são descritos os principais procedimentos realizados durante a pesquisa; (iv) análise dos resultados, onde são relatados as principais evidências da pesquisa; e (v) considerações finais, parte destinada à apresentação das conclusões e limitações da pesquisa.

2. PLATAFORMA TEÓRICA

Esta seção é destinada à apresentação das visões teóricas que embasaram à discussão realizada na presente pesquisa.

Inicialmente é apresentada as visões keynesiana e wagneriana sobre a relação existente entre os gastos públicos e o crescimento econômico. De forma resumida, o primeiro autor defende que os gastos públicos seriam capazes de estimular o crescimento econômico, enquanto que o segundo defende a visão contrária.

Na sequência, passa-se à discussão dos principais aspectos que envolveram a criação da desvinculação de receitas da União, bem como, a evolução dos instrumentos legais que regulam/regularam este dispositivo.

No último item, é apresentada a questão do financiamento dos direitos sociais, considerando-se à Constituição Federal de 1988. Além disto, é brevemente discutido o financiamento diante do equilíbrio fiscal.

2.1 A relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico

A literatura sobre finanças públicas costuma apresentar a relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico, a partir de duas óticas: (i) a keynesiana; e (ii) a wagneriana (Husnain, 2011).

Segundo a visão keynesiana (KEYNES, 1936), os gastos públicos afetam a economia diretamente. Assim sendo, os entes públicos podem utilizar os gastos como sendo instrumentos de política fiscal.

De acordo com Keynes (1936), o impacto dos gastos públicos seria capaz de estimular o crescimento econômico, especialmente, nos momentos de recessão. Os gastos públicos seriam um fator autônomo capaz de estimular as atividades dos demais setores econômicos e gerar o desenvolvimento (AL-FARIS, 2002).

O Estado, nessa visão, poderia utilizar os gastos públicos para intervir diretamente na economia, direcionando ou influenciando as escolhas dos demais agentes econômicos. Para o Estado, os gastos não seriam apenas um meio de implementação das políticas públicas, mas um propulsor do desenvolvimento econômico.

Em sentido oposto, de acordo com Wagner (1883), os gastos públicos são diretamente influenciados pelo crescimento econômico. Nessa visão, os gastos públicos seriam fatores endógenos ao desenvolvimento econômico e, por consequência, reagiriam naturalmente ao nível da atividade da economia.

Dermibas (1999) descreve que de acordo com a visão wagneriana, os gastos públicos aumentariam em taxas maiores do que as taxas dos produtos nacionais (que seriam medidas do crescimento econômico).

Na visão wagneriana, os gastos públicos seriam uma resposta ao crescimento econômico. Na medida em que houvesse desenvolvimento econômico, haveria pressão para que o Estado realizasse gastos para atender às necessidades dos demais agentes econômicos. Ademais, haveria mais recursos à disposição do Estado em função do crescimento, o que implicaria em aumento dos gastos públicos.

Na literatura quatro situações têm sido identificadas: (i) a visão keynesiana; (ii) a visão wagneriana; (iii) ambas as visões; e (iv) nenhuma relação entre os gastos públicos e o crescimento econômico (ALEXIOU, 2009; KUMAR, 2009; HUSNAIN, 2011; MAGAZZINO, 2012). Todavia, a visão wagneriana se demonstra mais adequada para entender o comportamento dos gastos públicos. Havendo evidências de que, em uma economia, o crescimento influencia o nível de gastos públicos, haverá a possibilidade de verificar se outros fatores são capazes de afetar tais gastos, do ponto de vista econômico.

No contexto internacional, os gastos públicos têm sido analisados de acordo com a classificação econômica: (i) correntes e (ii) de capital (ASCHAUER, 1989; BARRO, 1990; DEVARAJAN; SWAROOP; ZOU, 1996).

Analisando os gastos do governo federal norte-americano, entre os anos de 1960 e 1985, Aschauer (1989) identificou que os gastos com infraestrutura estariam relacionados com o crescimento econômico. O autor ressalta que os gastos de capital são mais sensíveis dos que os gastos correntes, principalmente os relativos à construção de ruas, estradas, portos, aeroportos, dentre outras infraestruturas que auxiliam o setor produtivo privado.

Considerando uma amostra composta por 76 países, entre os anos de 1960 e 1985, Barro (1990) não encontrou relação entre os gastos com investimentos e com os produtos internos brutos desses países. De acordo com o autor, os investimentos públicos em excesso estariam associados com à redução da produção nacional, segundo a teoria econômica, o que faria com que os países gastassem somente até o montante que otimizasse o crescimento econômico.

Nesse mesmo sentido, Devarajan, Swaroop e Zou (1996) estudaram uma amostra composta por 21 países, considerados economicamente desenvolvidos, entre os anos de 1970 e 1990. Os autores identificaram que os gastos de capital desses países estavam associados ao crescimento econômico.

No caso brasileiro há evidências de que certos tipos de gastos comportam-se nos moldes descritos na visão wagneriana (GADELHA, 2011; SUZART, 2012).

Gadelha (2011) analisou os gastos realizados pelo governo federal entre os anos de 1980 e 2009. A partir da classificação econômica dos gastos públicos, o autor identificou que os gastos com os benefícios previdenciários (composto pelos gastos com assistência e previdência social) não apresentavam relação com o crescimento econômico. Entretanto, os gastos relacionados com as transferências governamentais apresentaram relação significativa com o crescimento econômico, na visão wagneriana.

Também considerando os gastos do governo federal, porém para o período entre 1995 a 2010, Suzart (2012) analisou a relação entre os gastos com investimentos e o crescimento econômico. O autor identificou que os gastos com investimentos, no período analisado, foram influenciados pelas variações ocorridas no produto interno bruto brasileiro.

Os exemplos anteriormente apresentados, tanto no contexto internacional, quanto no nacional, atestam a existência de relações entre os gastos públicos e o crescimento econômico. Em todas as pesquisas analisadas foi considerada a segregação dos gastos públicos em categorias econômicas.

Todavia, a relação entre os gastos públicos, considerando-se a segregação desses em razão da finalidade dos gastos (como, por exemplo, educação, urbanismo, saneamento, dentre outras funções atribuídas aos entes públicos), ainda não foi amplamente explorada pela literatura.

Na continuação, passa-se a apresentar o histórico e as principais características das desvinculações existentes sobre algumas receitas arrecadas pela União.

2.2 A desvinculação de receitas da União

A desvinculação de receitas da União (DRU) compreende um conjunto de dispositivos que foram implementados por sucessivas emendas constitucionais, cujo objetivo é ampliar a flexibilidade orçamentária, ao anular o efeito das vinculações estabelecidas pelos legisladores constituintes, em especial, em relação aos impostos e contribuições. A principal finalidade da DRU é ampliar o volume de recursos livres para que os gestores públicos possam direcionar os gastos públicos.

Antes da Constituição Federal de 1988, os gestores públicos podiam alocar discricionariamente uma parcela razoável das receitas públicas. Por exemplo, no ano de 1988, cerca de 55,5% das receitas arrecadadas pela União estavam desvinculadas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003). Todavia, a atual Constituição instituiu vinculações orçamentárias que fazem com que uma parcela das receitas somente possa ser utilizada para determinados gastos.

Dias (2011) descreve que antes da implantação do Plano Real em 1994, a União conseguia apresentar resultados positivos em razão das altas taxas de inflação. Entretanto, para continuar a apresentar resultados positivos após a implantação do plano (cujas metas prioritárias foram o controle da taxa inflacionária), foi proposta a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), visando a estabilização da economia, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (BRASIL, 1994).

Os dispositivos que criaram a desvinculação foram se sucedendo até a data de hoje. Após a vigência do FSE, entre 1994 e 1995, vieram o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigente entre 1996 e 1999, e a DRU, vigente a partir de 2000 até os atuais dias. Na tabela a seguir, são apresentados os conjuntos de dispositivos utilizados para a fomentar a desvinculação de receitas do governo federal.

Quadro 1 – Dispositivos que tratam da DRU

Denominação	Norma	Vigência
Fundo Social de Estabilização	Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal	Emenda Constitucional nº 10/1996	1996 e 1997 (1º semestre)
	Emenda Constitucional nº 17/1997	1997 (2º semestre) a 1999
Desvinculação de Receitas da	Emenda Constitucional nº 27/2000	2000 a 2003

União	Emenda Constitucional nº 42/2003	2003 a 2007
	Emenda Constitucional nº 56/2007	2008 a 2011
	Emenda Constitucional nº 68/2011	2011 a 2015

Fonte: Elaboração própria.

O FSE tinha como finalidade o ‘saneamento’ das finanças públicas e a estabilização econômica do país (BRASIL, 1994). O governo federal buscava criar um ambiente econômico estável para garantir que o Plano Real fosse implementado e consolidado. Todavia, tal situação somente seria possível se o próprio governo estabilizasse as suas próprias finanças, bem como, as dos governos subnacionais brasileiros. De acordo com a norma criadora do FSE (BRASIL, 1994), os seguintes recursos seriam transferidos para o respectivo fundo:

- a. O imposto sobre a renda retido na fonte sobre quaisquer pagamentos efetuados pelo governo federal;
- b. O acréscimo da arrecadação dos impostos sobre a propriedade territorial rural, sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre as operações financeiras, conforme alterações na legislação tributária vigente à época;
- c. O acréscimo oriundo do aumento da alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras;
- d. 20% das receitas de todos os impostos e contribuições da União, desconsiderados os itens anteriores;
- e. A contribuição para o Programa de Integração Social devida pelas instituições financeiras; e
- f. Outras receitas especificadas na legislação.

Dias e Tavares (1999) descrevem que não houve mudança significativa entre o FSE e o FEF. Apenas, ressaltam que a Emenda Constitucional nº 17 (BRASIL, 1997), obrigou a União a repassar para os Municípios um percentual da arrecadação do imposto de renda considerado na constituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em taxas crescentes de 1,56%, 1,875% e 2,5%, respectivamente, para os anos de 1997 (segundo semestre), 1998 e 1999. Tal dispositivo, segundo Dias e Tavares (1999) funcionou como uma espécie de ressarcimento da União para aqueles governos subnacionais, em função da redução da base de cálculo do FPM ocorrida anteriormente.

Na prática, os FSE e FEF nunca corresponderam ao conceito de fundo de acordo com a legislação brasileira (DIAS; TAVARES, 1999; SCAFF, 2004). Esses fundos serviram para atenuar o déficit das finanças públicas e devolver uma parte da discricionariedade dos gestores públicos, em matéria de alocação de gastos (DIAS; TAVARES, 1999; PINTO, 2008).

Após a vigência do FEF, a Emenda Constitucional nº 27 (BRASIL, 2000b) não criou outro fundo, mas consolidou a ideia de desvinculação, dando origem à denominada DRU. Para os anos de 2000 a 2003, ficaram desvinculadas 20% das receitas oriundas dos impostos e das contribuições sociais, sendo, todavia, respeitadas as bases de cálculos utilizadas para as transferências aos governos subnacionais e as “aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (BRASIL, 2000b). Também foi excluída a contribuição social do salário-educação (BRASIL, 2000b).

A partir do ano de 2004, a Emenda Constitucional nº 42 (BRASIL, 2003), também incluiu no rol das receitas desvinculadas as relativas às contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE). A Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) anulou o efeito da desvinculação para “cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino”, parcialmente nos anos de 2009 e 2010 e totalmente no ano de 2011. Tal situação foi mantida pela Emenda Constitucional nº 68 (BRASIL, 2011).

Outras parcelas que têm sido excluídas do cálculo são as relativas às contribuições sociais do regime geral de previdência social e do regime próprio de previdência dos servidores públicos federais. Segundo Dias (2011), tais exclusões têm sido feitas por intermédio de dispositivos contidos nas leis de diretrizes orçamentárias.

De maneira resumida, de acordo com a redação da Carta Magna (BRASIL, 2011), em relação aos dispositivos da desvinculação, a DRU pode ser calculada da seguinte forma:

Quadro 2 – Cálculo da DRU

Receitas	Parcela da DRU
Receitas de impostos	(A) 20% das receitas de impostos
Receitas de contribuições sociais (-) Multas, juros e recebimentos da dívida ativa (-) Contribuições para a previdência social (-) Contribuições para o salário-educação (-) Parcela da CPMF (contribuição provisória sobre movimentação financeira) para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ^a (-) Contribuição para o regime próprio de previdência social (RPPS) = Receitas líquidas de contribuições sociais	(B) 20% das receitas líquidas de contribuições sociais
Receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico ^b	(C) 20% das receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico
Total das receitas desvinculadas	A + B + C

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

a. Atualmente, apenas saldos residuais. A CPMF vigorou até o ano de 2007.

b. Atualmente, apenas saldos residuais. As alíquotas da CIDE foram zeradas para os itens relativos a combustíveis pelo Decreto n° 7.764, de 22 de junho de 2012.

Por fim, destaca-se que a DRU tem como principal papel auxiliar no atingimento da meta de superávit fiscal (DIAS, 2011). A flexibilidade orçamentária propiciada pela DRU faz com que os gestores públicos federais consigam utilizar os recursos, visando a formação do superávit fiscal. Apesar do superávit fiscal ser utilizado, principalmente, para o pagamento de juros e do principal da dívida pública, isso necessariamente não significa que os recursos desvinculados são utilizados exclusivamente para o pagamento da dívida.

No próximo item, passa-se à discussão do financiamento dos direitos sociais, de acordo com a Carta Magna vigente.

2.3 O financiamento dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988

Segundo Barcellos (2008), o Estado pode garantir direitos de seus cidadãos e daqueles que estejam em seus territórios por meio de omissões (obrigações negativas) e ações (obrigações positivas). Na omissão, o Estado garante certo direito quando não interfere nas atividades dos particulares, como ocorre, por exemplo, na garantia da liberdade de expressão. Na ação, o Estado, para garantir direitos, precisa ofertar bens e / ou serviços, direta ou indiretamente, aos particulares, como é o caso do acesso à educação.

Na Carta Magna brasileira foram consagrados como direitos sociais, inicialmente: (i) a educação; (ii) a saúde; (iii) o trabalho; (iv) o lazer; (v) a segurança; (vi) a previdência social; (vii) a proteção à maternidade e à infância; e (viii) a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Posteriormente, por meio das Emendas Constitucionais n°s 26 e 64, foram considerados o direito à moradia e à alimentação, respectivamente (BRASIL, 2000a e 2010).

A garantia dos direitos sociais destacados pela Constituição Federal exige a ação do Estado. Tal ação implica que as entidades públicas realizem gastos para obter os recursos necessários à oferta de bens e serviços à população. Holmes e Sunstein (2000) afirma que até mesmo os direitos que prescindem da omissão estatal são dependentes da ação do Estado, isso é, o

Estado necessitará empreender ações que garantam o respeito e o cumprimento de seus normativos.

No caso brasileiro, os legisladores constituintes estabeleceram vinculações orçamentárias como forma de garantir a efetivação de alguns dos direitos sociais. Ao vincular uma parcela das receitas estatais para o atendimento de finalidades específicas, os legisladores direcionaram a atuação dos gestores públicos. Assim, foram estabelecidos limites mínimos de gastos relacionados com alguns dos direitos sociais.

Por exemplo, em relação aos gastos com educação, a União deve empregar 18% das receitas de impostos, enquanto que Estados, Distrito Federal e Municípios devem empregar 25% das receitas com impostos (incluindo as transferências constitucionais) (BRASIL, 1988). Já, em relação aos gastos com saúde, os Estados e o Distrito Federal são obrigados a gastar, no mínimo, 12% das receitas com impostos e das outras receitas correntes, enquanto que os Municípios, 15% do mesmo conjunto de receitas, sendo que em ambos os casos são considerados também os valores recebidos por meio das transferências constitucionais (BRASIL, 1988).

Scaff (2004) descreve que na Constituição Federal de 1988 foram estabelecidas a fonte de arrecadação, a destinação e a partilha entre os entes federados das receitas estatais. Ademais, quando o legislador decidiu direcionar os gastos, buscou indicar a forma de financiamento, até mesmo, com a criação de novas fontes de recursos, como foi o caso da criação da contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF).

Uma forma de se operacionalizar as vinculações orçamentárias é por intermédio da criação de fundos. Os fundos (também denominados de fundos especiais) compreendem “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços” (BRASIL, 1964). Outra característica importante nos fundos orçamentários é que, uma vez transferidos os recursos, caso não sejam utilizados no exercício em que ocorreu a transferência, tais recursos lá permanecerão e poderão ser utilizados no futuro, salvo disposição em sentido contrário.

No ano de 2012, por exemplo, os seguintes fundos orçamentários foram utilizados pelo Governo Federal brasileiro para a gestão de recursos destinados à implementação de direitos sociais:

Quadro 3 – Fundos orçamentários utilizados pelo Governo Federal no ano de 2012 – Atendimento aos direitos sociais.

Fundo Orçamentário ^(a)	Direito Social ^(b)	Normativo ^(b)
Fundo Nacional de Assistência Social	Assistência aos desamparados	Lei nº 8.742/1993
Fundo Nacional do Idoso		Lei nº 12.213/2010
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	Educação	Lei nº 10.260/2001
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		Lei nº 5.537/1968
Fundo Nacional de Cultura	Lazer	Lei nº 8.313/1991
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Moradia	Lei nº 11.124/2005
Fundo do Regime Geral de Previdência Social	Previdência social	Lei Complementar nº 101/2000
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	Proteção à maternidade e à infância	Lei nº 8.242/1991
Fundo Nacional de Saúde	Saúde	Constituição Federal
Fundo Nacional Antidrogas	Segurança	Lei nº 7.560/1986
Fundo Nacional de Segurança Pública		Lei nº 10.201/2001
Fundo Penitenciário Nacional		Lei Complementar nº 79/1994
Fundo de Amparo ao Trabalhador	Trabalho	Lei nº 7.998/1990

Fonte: Elaboração própria

Nota.

Fontes: (a) Siafi, 2013. (b) Dados da pesquisa, 2013.

A legislação que regular a criação e o funcionamento dos fundos orçamentários costuma especificar quais são as receitas estatais destinadas ao respectivo fundo, assim como, em quais finalidades aqueles recursos poderão ser destinados. Em alguns casos, uma parcela do patrimônio público é destinada a determinados fundos, como, por exemplo ocorre com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Além das doações recebidas, das receitas oriundas da exploração econômica de bens públicos e das dotações consignadas no orçamento, alguns fundos orçamentários contam com receitas oriundas da vinculação de tributos. No caso do FNDE, por exemplo, a arrecadação da contribuição social do salário-educação é direcionada para o respectivo fundo (BRASIL, 1988).

Na Constituição Federal se destacam, ainda, dois fundos relacionados aos direitos sociais, cuja implementação não ocorre por meio de um fundo orçamentário, mas diretamente por programas inseridos nas leis orçamentárias ou por repasse para outros entes federados. São eles (BRASIL, 1988): (i) o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e (ii) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 31 (BRASIL, 2000c) e destina-se a fomentar, suplementarmente a outras ações estatais, a “nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida”. Os recursos destinados a esse fundo estão sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e são implementados por intermédio dos programas desse ministério.

O FUNDEB (inicialmente denominado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – Fundef) é fruto da Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006) e destina-se ao fomento do ensino básico. Os recursos desse fundo são geridos pelo Ministério da Educação e repassados para os governos subnacionais, responsáveis pela realização dos gastos.

Outro aspecto relevante que se relaciona com o financiamento dos gastos sociais, é a questão do equilíbrio fiscal. Além de garantir direitos sociais, os gestores públicos precisam buscar o equilíbrio entre as receitas e despesas (BRASIL, 1964, 1988).

A gestão fiscal responsável, destacada pela Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), impõe que os gestores públicos previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio do erário. Porém, conforme foi descrito anteriormente, foram criadas vinculações para as receitas estatais que reduzem a discricionariedade dos gestores públicos.

Além de observar as vinculações estabelecidas, os gestores precisam acompanhar a execução dos gastos públicos visando adequá-los ao nível das receitas arrecadadas. Nem sempre será possível atender o total das demandas sociais, sem que isto comprometa a situação do erário.

No caso brasileiro, esta situação é ainda agravada, dado o nível de endividamento apresentado pelos entes públicos nacionais, dentre eles a União, conforme demonstrado por Suzart (2013). Percebe-se que as vinculações orçamentárias para garantir direitos sociais podem não ser suficientes para o pleno exercício de tais direitos, visto que a manutenção do equilíbrio fiscal é essencial para a continuidade das atividades estatais.

3 METODOLOGIA

Os primeiros procedimentos realizados na presente pesquisa se relacionam com a obtenção e a organização dos dados sobre as receitas e os gastos do governo federal brasileiro e o produto interno bruto nacional para o período compreendido entre os anos de 2001 e 2012.

Para a obtenção das receitas, necessárias para o cálculo da DRU, e dos gastos, relacionados com os direitos sociais, foi utilizado o sistema Siga Brasil, a partir do sítio do Senado Federal (www.senado.gov.br). Tal sistema consolida informações obtidas a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Foi considerada a classificação funcional dos gastos públicos, na qual cada um dos direitos sociais em análise corresponde a uma função governamental. Os dados foram obtidos em base mensal e agregados em base trimestral. Esses dados se referem aos gastos realizados nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Os dados do produto interno bruto (PIB) foram obtidos junto ao sítio do Banco Central do Brasil (www.bacen.gov.br). Considerando que os dados estavam em base mensal, foi apurada a soma para cada um dos 48 trimestres que compõem o período em análise.

A partir dos dados obtidos foram formadas as seguintes séries: (i) *assi* – gastos com assistência social; (ii) *educ* – gastos com educação; (iii) *prev* – gastos com previdência social; (iv) *saud* – gastos com saúde; (v) *dru* – montante das receitas desvinculadas; e (vi) *pib* – produto interno bruto. O volume desvinculado em razão da DRU foi calculado de acordo com o descrito na Tabela 2, apresentada anteriormente.

Tendo em consideração que os dados em análise possuíam a forma de séries temporais, inicialmente, buscou-se identificar a estacionariedade das séries. Segundo Bueno (2008), as séries temporais não estacionárias não podem ser estimadas pelos modelos clássicos econométricos.

Para atestar a estacionariedade ou não das séries, foram realizados os seguintes testes para a detecção de raízes unitárias: (i) Dickey-Fuller Generalized Least Squares (DF-GLS); e (ii) Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS). Na realização dos testes DF-GLS foi considerada a seguinte configuração: (i) termos de aumento definidos a partir do critério de Akaike modificado; (ii) modelos com constante e com constante e tendência; e (iii) valores críticos simulados por MacKinnon (1996). Na realização dos testes KPSS foi considerada a seguinte configuração: (i) critério de Newey-West; (ii) modelos com constante e com constante e tendência; e (iii) valores críticos simulados por Kwiatkowski e outros (1992).

No caso das séries serem estacionárias, seria empregada a estimação por meio de uma regressão linear simples ou múltipla. Sendo utilizada tal técnica, far-se-ia necessária a realização dos seguintes testes acessórios e/ou a análise das estatísticas: (i) Jarque-Bera, para detecção da normalidade dos resíduos; (ii) Breusch-Pagan, para a detecção de homocedasticidade dos resíduos; (iii) Breusch-Godfrey, para a detecção de autocorrelação serial; (iv) F, para verificar a significância da regressão; e (v) fator de inflação da variância, para a detecção de multicolinearidade.

No caso contrário, seria empregada a técnica de cointegração, segundo os procedimentos propostos por Johansen (1992). Segundo Hamilton (1994), a cointegração é uma técnica regressiva que propicia, observadas determinadas condições, a estimação e a análise da relação de longo prazo das séries, ainda que essas não sejam estacionárias.

Sendo utilizada essa técnica, seriam realizados os seguintes procedimentos: (i) definição do número de defasagens pelo critério de Akaike, obtido a partir do vetor autorregressivo; (ii) execução dos testes de cointegração (teste do máximo autovalor e teste do traço); (iii) estimação do vetor de correção de erros; (iv) realização do teste do multiplicador de Lagrange (LM, do inglês *Lagrange multiplier*), para detecção de autocorrelação serial; (v) execução do teste de White, para a detecção de homocedasticidade dos resíduos; (vi) realização do teste Jarque-Bera, para a detecção da normalidade dos resíduos; e (vii) teste qui-quadrado, para verificar a significância das estimações.

Para analisar a intensidade da influência da DRU nos gastos sociais foi adotada a visão wagneriana. Assim sendo, independentemente da técnica escolhida, foi analisada a seguinte equação:

$$dru = f(pib)(1)$$

A análise da relação expressa na equação anteriormente apresentada serviria não somente para verificar se a visão wagneriana seria adequada, como, também auxiliaria a entender a influência das variáveis *dru* e *pib*, nas relações com os gastos sociais, a partir das seguintes equações:

$$assi = f(dru, pib)(2)$$

$$educ = f(dru, pib)(3)$$

$$prev = f(dru, pib)(4)$$

$$saud = f(dru, pib)(5)$$

Em todos os testes estatísticos realizados foi considerando o nível de significância de 5%, para a interpretação dos respectivos resultados.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na tabela a seguir, são apresentados os valores anuais de cada uma das séries analisadas.

Tabela 1 – DRU e os gastos sociais do governo federal brasileiro – 2001 a 2012.

Série	Ano											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>assi</i> ^(a)	5,3	6,5	8,4	13,9	15,8	21,6	24,7	28,8	33,3	39,1	45,6	56,6
<i>educ</i> ^(a)	11,6	13,2	14,2	14,5	16,2	19,7	24,4	28,3	36,7	48,5	58,5	72,6
<i>prev</i> ^(a)	23,6	25,4	27,2	33,0	36,5	40,6	45,7	50,1	58,1	61,9	72,2	79,9
<i>saud</i> ^(a)	107,5	123,2	145,5	165,5	188,5	213,0	234,4	258,6	291,1	326,6	360,0	400,1
<i>dru</i> ^(b)	33,2	38,1	42,7	51,0	59,5	63,9	74,6	92,6	90,2	103,9	122,1	131,3
<i>pib</i> ^(c)	1,30	1,48	1,70	1,94	2,15	2,37	2,66	3,03	3,24	3,77	4,14	4,40

Fonte: Elaboração própria

Nota.

(a) e (b) Valores em bilhões de reais. (c) Valores em trilhões de reais.

Fontes: (a) Siafi, 2013. (b) Dados da Pesquisa, 2013. (c) Banco Central do Brasil, 2013.

O total das receitas arrecadas pelo governo federal no ano de 2012 importou em R\$ 1,7 trilhões, aproximadamente. Analisando-se comparativamente, naquele ano, a DRU foi equivalente a 7,7% da receita total e a 3% do PIB, aproximadamente. Em relação aos gastos sociais, os referentes com a saúde importaram em cerca de R\$ 400 milhões no ano de 2012, o que equivale a 23,5% da receita total e a 9% do PIB, sendo o maior montante dentre os gastos analisados.

Considerando a variação nominal, os gastos com assistência social crescerem em média 24,8% ao ano, sendo aquele com maior variação entre os anos de 2001 a 2012. Os gastos com educação apresentaram a segunda maior variação nominal, cerca de 18,5% ao ano. Nesse mesmo período, a variação nominal da DRU foi de 13,5% ao ano. Essa variação foi inferior à dos gastos com assistência social e educação, porém, superior à variação dos gastos com previdência social e saúde que importaram em 11,8% e 12,7% ao ano, respectivamente.

Na continuação são apresentados os resultados dos testes para a detecção de raízes unitárias das séries em análise.

Tabela 2 – Resultados dos testes DF-GLS.

Série	Modelo	Termos de aumento	Estatística de teste	Valor crítico	Resultado
<i>assi</i>	1	3	1,293	-2,923	Positivo
	2	8	-0,673	-3,504	Positivo
<i>educ</i>	1	8	0,053	-2,923	Positivo
	2	8	-0,613	-3,504	Positivo
<i>prev</i>	1	6	-0,736	-2,923	Positivo
	2	0	-8,090	-3,504	Negativo

<i>saud</i>	1	3	0,604	-2,923	Positivo
	2	8	-0,773	-3,504	Positivo
<i>dru</i>	1	8	0,303	-2,923	Positivo
	2	7	-0,912	-3,504	Positivo
<i>pib</i>	1	4	-0,181	-2,923	Positivo
	2	5	-0,955	-3,504	Positivo

Fonte: Elaboração própria

Notas.

Modelos: 1 – com constante e 2 – com constante e tendência.

Com exceção da série *prev*, considerando o modelo com constante e tendência, os resultados dos testes DF-GLS indicam que as séries, em ambos os modelos, possuem uma raiz unitária e, conseqüentemente não são estacionárias. A seguir, são apresentados os resultados dos testes KPSS.

Tabela 3 – Resultados dos testes KPSS.

Série	Modelo	Bandwidth	Estatística de teste	Valor crítico	Resultado
<i>assi</i>	1	4	0,935	0,463	Positivo
	2	12	0,144	0,146	Negativo
<i>educ</i>	1	5	0,785	0,463	Positivo
	2	3	0,315	0,146	Positivo
<i>prev</i>	1	0	0,966	0,463	Positivo
	2	15	0,250	0,146	Positivo
<i>saud</i>	1	5	0,880	0,463	Positivo
	2	14	0,151	0,146	Positivo
<i>dru</i>	1	5	0,890	0,463	Positivo
	2	4	0,192	0,146	Positivo
<i>pib</i>	1	5	0,897	0,463	Positivo
	2	5	0,224	0,146	Positivo

Fonte: Elaboração própria

Notas.

Modelos: 1 – com constante e 2 – com constante e tendência.

Com exceção da série *assi*, considerando o modelo com constante e tendência, os resultados dos testes KPSS indicam que as séries, em ambos os modelos, possuem uma raiz unitária e, conseqüentemente não são estacionárias.

Confrontando os resultados dos testes DF-GLS e KPSS, verifica-se que todas as séries podem ser classificadas como não estacionárias, para o modelo com constante. Assim sendo, a cointegração demonstra ser a técnica econométrica mais indicada do que a regressão linear clássica. Inicialmente foram cointegradas as séries *dru* e *pib*, cujos resultados são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 4 – Cointegração: DRU e PIB.

Número de defasagens		Modelo		Normalidade	Heterocedasticidade
6		Linear com constante		3,095 [0,542]	93,587 [0,110]
LM (Defasagens)				Teste de cointegração	
1	2	3	4	Traço	Máximo Autovalor
2,564 [0,633]	9,710 [0,046]	2,588 [0,629]	1,079 [0,898]	2,684 [0,101]	2,684 [0,101]
Vetor de cointegração					
Regressor	Coeficiente		Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade
<i>dru</i>	1		-	-	-
<i>pib</i>	-0,030		0,001	-38,843	[0,000]
constante	4,796		-	-	-
Vetor de ajustamento					
Regressor	Coeficiente		Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade

<i>dru</i>	-0,804	0,326	-2,464	[0,014]
<i>pib</i>	4,737	5,482	0,864	[0,388]
Equações				
Estatística	<i>dru</i>		<i>pib</i>	
R ² Ajustado	0,710		0,858	
Qui-quadrado	131,442 [0,000]		330,932 [0,000]	
Erro-padrão	0,850		14,283	

Fonte: Elaboração própria

Segundo o critério de Akaike seis defasagens foram necessárias para a estimação do vetor de correção de erros. Os resultados dos testes de cointegração (traço e máximo autovalor) indicaram a existência de um vetor de cointegração, para um modelo linear com constante, com probabilidades superiores a 0,10.

Os resíduos foram considerados normais e homocedásticos, de acordo com os testes Jarque-Bera e de White, respectivamente. Os resultados dos testes LM indicaram que não havia problemas de autocorrelação serial, com exceção da segunda defasagem a um nível de significância de 5%. Entretanto, como tal situação ocorreu apenas nessa defasagem, esse resultado não foi considerado como indício de autocorrelação entre os resíduos.

A equação de cointegração do modelo estimado é apresentada na continuação:

$$dru = -4,796 + 0,03 \times pib(6)$$

A equação de cointegração descreve o comportamento das séries no longo prazo. Notou-se que a variação de um real no PIB causou um aumento de três centavos no montante desvinculado pela DRU. Essa relação está de acordo com a visão wagneriana de que os gastos públicos respondem ao crescimento econômico, ou seja, o aumento no PIB provoca aumento nas receitas estatais e, conseqüentemente, nos gastos públicos.

Considerando o vetor de ajustamento, percebe-se que apenas a DRU foi significativa para o equilíbrio de curto prazo. Os testes qui-quadrado resultaram em probabilidades inferiores a 0,001, o que implica que o modelo foi considerado significativo, estatisticamente.

Na próxima tabela são apresentados os principais resultados da cointegração entre as séries *assi*, *dru* e *pib*.

Tabela 5 – Cointegração: Gastos com assistência social, DRU e PIB.

Número de defasagens		Modelo		Normalidade	Heterocedasticidade
3		Linear com constante		1,227 [0,976]	141,677 [0,086]
LM (Defasagens)				Teste de cointegração	
1	2	3	4	Traço	Máximo Autovalor
7,825 [0,552]	13,408 [0,145]	14,948 [0,092]	7,258 [0,610]	13,098 [0,111]	11,947 [0,113]
Vetor de cointegração					
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade	
<i>assi</i>	1	-	-	-	
<i>dru</i>	-2,123	0,416	-5,099	[0,000]	
<i>pib</i>	0,054	0,013	4,001	[0,000]	
constante	-2,312	-	-	-	
Vetor de ajustamento					
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade	
<i>assi</i>	-0,442	0,385	-1,148	[0,251]	
<i>dru</i>	0,437	0,111	3,938	[0,000]	
<i>pib</i>	6,448	1,952	3,303	[0,001]	
Equações					
Estatística	<i>assi</i>		<i>dru</i>	<i>pib</i>	
R ² Ajustado	0,864		0,697	0,838	
Qui-quadrado	283,016 [0,000]		129,887 [0,000]	302,750 [0,000]	
Erro-padrão	2,933		0,845	14,863	

Fonte: Elaboração própria

De acordo com o critério de Akaike, três foi o número adequado de defasagens a serem incorporadas na estimação do vetor de correção de erros. Os testes do traço e do máximo autovalor apresentaram probabilidades superiores a 0,11, o que não rejeita a hipótese da existência de um vetor de cointegração, para um modelo linear com constante. Com probabilidades superiores a 0,08, os testes Jarque-Bera, de White e LM indicaram que os resíduos foram considerados normais, homocedásticos e não autocorrelacionados, respectivamente.

A seguir é apresentada a equação de cointegração do modelo estimado:

$$assi = 2,312 + 2,123 \times dru - 0,054 \times pib(7)$$

Considerando a relação de longo prazo das séries, verificou-se que a DRU tem efeito positivo, enquanto que o PIB apresenta efeito negativo em relação aos gastos com assistência social. Conforme descrito anteriormente, na equação 6, verificou-se que o aumento no PIB é refletido em aumento nos gastos públicos, por intermédio do aumento ocorrido nas receitas. Assim sendo, considerando o efeito líquido, o aumento de um real no PIB implicou, aproximadamente, no aumento de um centavo nos gastos com assistência social, ou seja, enquanto que por intermédio das receitas não vinculadas ocorreu o aumento de 0,064 ($0,03 \times 2,123$), todavia, houve um ajuste de $-0,054$.

Na relação de curto prazo, apenas a DRU e o PIB demonstraram ser significativos. Em relação ao modelo estimado, os testes qui-quadrado demonstraram que o mesmo é significativo.

Na tabela a seguir, são apresentados os resultados da cointegração envolvendo as séries *educ*, *dru* e *pib*.

Tabela 6 – Cointegração: Gastos com educação, DRU e PIB.

Número de defasagens	Modelo				Normalidade	Heterocedasticidade
6	Linear com constante				2,301 [0,890]	230,386 [0,443]
LM (Defasagens)				Teste de cointegração		
1	2	3	4	Traço	Máximo Autovalor	
2,219 [0,988]	12,820 [0,171]	5,831 [0,757]	9,580 [0,386]	13,160 [0,109]	11,404 [0,135]	
Vetor de cointegração						
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade		
<i>educ</i>	1	-	-	-		
<i>dru</i>	-57,100	17,818	-3,205	[0,001]		
<i>pib</i>	1,652	0,561	2,945	[0,003]		
constante	-37,417	-	-	-		
Vetor de ajustamento						
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade		
<i>educ</i>	-0,003	0,011	-0,289	[0,772]		
<i>dru</i>	0,001	0,006	0,215	[0,829]		
<i>pib</i>	-0,249	0,084	-2,957	[0,003]		
Equações						
Estatística	<i>educ</i>	<i>dru</i>	<i>pib</i>			
R ² Ajustado	0,881	0,704	0,911			
Qui-quadrado	318,141 [0,000]	133,747 [0,000]	547,651 [0,000]			
Erro-padrão	1,546	0,860	11,332			

Fonte: Elaboração própria

Foram necessárias seis defasagens, segundo o critério de Akaike, para a estimação do vetor de correção de erros. Os resultados dos testes de cointegração indicaram a existência de um vetor de cointegração, para um modelo linear com constante, com probabilidades superiores a 0,10.

Em relação à normalidade multivariada, o teste Jarque-Bera implicou em uma probabilidade de 0,89, não rejeitando a hipótese nula de normalidade. Segundo o teste de White, os resíduos foram homocedásticos. Os testes LM, com probabilidades superiores a 0,17, rejeitaram a hipótese de que havia autocorrelação entre os resíduos.

A equação de cointegração do modelo estimado pode ser representada da seguinte forma:

$$educ = 37,417 + 57,1 \times dru - 1,652 \times pib(8)$$

Na relação de longo prazo demonstrada pela equação anterior, verificou-se, novamente, que a DRU tem efeito positivo e o PIB tem efeito negativo em relação aos gastos com educação.

Em situação idêntica à relatada na análise da equação 7, observou-se que o aumento de um real no PIB implicou em um aumento de seis centavos nos gastos com educação, considerando o efeito líquido. O efeito bruto, via receitas desvinculadas, foi de 1,713 ($0,03 \times 57,1$), que ajustado em $-1,652$ implica no efeito líquido do PIB.

Apenas o PIB demonstrou ser significativo na relação de curto prazo. Com probabilidades inferiores a 0,001, os testes qui-quadrado atestam a significância do modelo. Na tabela exibida na sequência são apresentados os resultados da cointegração das séries *prev*, *dru* e *pib*.

Tabela 7 - Cointegração: Gastos com previdência social, DRU e PIB.

Número de defasagens		Modelo		Normalidade	Heterocedasticidade
2		Linear com constante		8,835 [0,183]	87,547 [0,374]
LM (Defasagens)				Teste de cointegração	
1	2	3	4	Traço	Máximo Autovalor
14,863 [0,095]	7,254 [0,611]	3,245 [0,954]	10,447 [0,316]	13,408 [0,101]	10,108 [0,205]
Vetor de cointegração					
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade	
<i>prev</i>	1	-	-	-	
<i>dru</i>	-10,317	2,534	-4,072	[0,000]	
<i>pib</i>	0,240	0,081	2,956	[0,003]	
constante	-25,734	-	-	-	
Vetor de ajustamento					
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade	
<i>prev</i>	-2,254	0,349	-6,453	[0,000]	
<i>dru</i>	0,038	0,007	5,400	[0,000]	
<i>pib</i>	0,727	0,206	3,540	[0,000]	
Equações					
Estatística	<i>prev</i>	<i>dru</i>	<i>Pib</i>		
R ² Ajustado	0,670	0,732	0,608		
Qui-quadrado	96,506 [0,000]	151,402 [0,000]	105,746 [0,000]		
Erro-padrão	38,862	0,787	22,869		

Fonte: Elaboração própria

A definição do número adequado de defasagens, pelo critério de Akaike, resultou na necessidade de duas defasagens a serem incorporadas na estimação do vetor de correção de erros. Os resultados dos testes de cointegração, teste do traço e teste do máximo autovalor, indicaram a existência de um vetor de cointegração, para um modelo linear com constante, com probabilidades superiores a 0,10.

A normalidade multivariada foi validada pelo teste Jarque-Bera, que implicou em uma probabilidade de 0,183. Segundo os resultados dos testes de White e LM não há problemas de heterocedasticidade e de autocorrelação serial, respectivamente.

A equação de cointegração do modelo estimado possui a seguinte forma:

$$prev = 25,734 + 10,317 \times dru - 0,24 \times pib(9)$$

Na equação de cointegração acima apresentada, observou-se uma relação de longo prazo com efeitos idênticos aos relatados nas equações 7 e 8, isso é, a DRU possui efeito positivo e o PIB, negativo. O efeito líquido do aumento de um real no PIB implicou em um aumento de sete centavos nos gastos com previdência social. Por intermédio das receitas não vinculadas houve um aumento de 0,31 ($0,03 \times 10,317$), que foi compensado por um ajuste de $-0,24$.

No curto prazo, considerando o vetor de ajustamento, todas as séries foram significativas. O mesmo pode ser dito em relação ao modelo estimado, de acordo com os resultados dos testes qui-quadrado.

No próximo modelo apresentado, foram cointegradas as séries *saud*, *dru* e *pib*.

Tabela 8 – Cointegração: Gastos com saúde, DRU e PIB.

Número de defasagens		Modelo		Normalidade	Heterocedasticidade
3		Linear com constante e tendência		5,896 [0,435]	144,788 [0,061]
LM (Defasagens)				Teste de cointegração	
1	2	3	4	Traço	Máximo Autovalor
12,462 [0,188]	15,656 [0,074]	9,392 [0,402]	10,124 [0,340]	23,165 [0,105]	18,942 [0,058]
Vetor de cointegração					
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade	
<i>saud</i>	1	-	-	-	
<i>dru</i>	-5,665	1,162	-4,875	[0,000]	
<i>pib</i>	0,115	0,041	2,755	[0,010]	
<i>tendência</i>	1,016	0,419	2,427	[0,022]	
constante	-7,628	-	-	-	
Vetor de ajustamento					
Regressor	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística t	Probabilidade	
<i>saud</i>	-0,123	0,119	-1,032	[0,310]	
<i>dru</i>	0,108	0,031	3,455	[0,001]	
<i>pib</i>	2,819	0,520	5,419	[0,000]	
Equações					
Estatística	<i>saud</i>	<i>dru</i>	<i>pib</i>		
R ² Ajustado	0,618	0,686	0,850		
Qui-quadrado	77,581 [0,000]	120,013 [0,000]	318,258 [0,000]		
Erro-padrão	3,279	0,862	14,330		

Fonte: Elaboração própria

Segundo o critério de Akaike, três foi o número adequado de defasagens a serem incorporadas na estimação do vetor de correção de erros. Os resultados dos testes de cointegração indicaram a existência de um vetor de cointegração, com probabilidades superiores a 0,05, em um modelo linear com constante e tendência.

De acordo com os testes acessórios, os resíduos foram considerados normais (probabilidade de 0,435 no teste Jarque-Bera), homocedásticos (probabilidade de 0,061 no teste de White) e não autocorrelacionados (probabilidades superiores a 0,07).

Na continuação é apresentada a equação de cointegração do modelo estimado:

$$saud = 7,628 - 1,016 \times tend\acute{e}ncia + 5,665 \times dru - 0,115 \times pib \quad (10)$$

De acordo com a equação de cointegração, notou-se que os efeitos da DRU e do PIB nos gastos com saúde, foram similares aos efeitos atestados nas demais cointegrações. Desse modo, considerando o efeito líquido, o aumento de um real no PIB implicou, aproximadamente, no aumento de cinco centavos nos gastos com saúde, isso é, enquanto que, por intermédio das receitas desvinculadas houve um aumento de 0,17 ($0,03 \times 5,665$), todavia, ocorreu um ajuste de $-0,12$.

No curto prazo, apenas a série *saud* não foi considerada significativa. Os testes qui-quadrado, com probabilidades inferiores a 0,001, indicam que o modelo é significativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a DRU afeta algumas das receitas vinculadas constitucionalmente. Todavia essa afetação não implica, necessariamente, em redução dos gastos associados com a garantia de direitos sociais. A liberdade dada pela DRU, permite certo grau de flexibilidade orçamentária e financeira para os gestores públicos. As escolhas feitas pelos gestores é que direcionam as áreas sociais que serão atendidas pelos gastos públicos.

Todavia, por reduzir os limites mínimos ou o montante de recursos vinculados para o atendimento de direitos sociais, a desvinculação de receita poderia induzir os gestores a aplicar menos recursos, cumprindo tão somente com os limites fixados ou utilizando apenas o montante de receitas vinculadas.

Com o objetivo de identificar a intensidade com que a DRU afetou os gastos relacionados com a assistência social, educação, previdência social e saúde, a presente pesquisa analisou dados da execução orçamentária do governo federal brasileiro, para o período compreendido entre 2001 a 2012, em bases trimestrais.

Inicialmente, foi verificado que, em uma relação de longo prazo, o PIB e a DRU possuíam uma relação positiva, ou seja, aumento no PIB foram refletidos em aumento no montante desvinculado. Essa situação está de acordo com a visão wagneriana, adotada na pesquisa, de que os gastos públicos são induzidos pelo crescimento econômico.

Diante dessa evidência, seria esperado a ocorrência de uma das três situações seguintes:

- a. Efeito redutor da DRU: O PIB estaria relacionado positivamente com os gastos sociais, estimulando o crescimento desses gastos, enquanto que a DRU estaria relacionada negativamente, contribuindo na redução dos mesmos;
- b. Neutralidade da DRU: O PIB estaria relacionado positivamente com os gastos sociais, enquanto que não haveria relação entre a DRU e os gastos sociais; e
- c. Efeito reflexivo da DRU: A DRU estaria relacionada positivamente com os gastos sociais, visto que é o aumento da receita que estimularia o aumento dos gastos, e o efeito líquido do PIB seria positivo.

Considerando às relações de longo prazo, envolvendo os gastos com assistência social, educação, previdência social e saúde, verificou-se que o efeito líquido do PIB foi positivo, conforme descrito na última situação anteriormente apresentada. Em todas as cointegrações realizadas, os coeficientes estimados da DRU foram positivos, enquanto que os coeficientes do PIB, negativos. Tal evidência não indica que a DRU contribua para o aumento nos gastos sociais, pois, na realidade a DRU está apenas refletindo a influência das variações ocorridas no PIB (efeito reflexivo).

Além do mais, os resultados indicaram que:

- a. A DRU não possuía relação negativa com nenhum dos gastos sociais analisados, logo não ocorreu redução nesses gastos, sob uma ótica de uma relação de longo prazo; e
- b. O efeito líquido das variações do PIB afeta os gastos sociais com intensidades distintas, sendo os gastos relacionados com assistência social, aqueles com menor afetação.

As principais limitações da presente pesquisa são: (i) tamanho da amostra e (ii) uso de apenas uma técnica de análise. Apesar dos resultados dos testes acessórios terem sido satisfatórios, quanto maior for a amostra disponível, maior será a precisão dos valores estimados, em especial, quando se trata de uma relação de longo prazo. Nesse mesmo sentido, o uso de mais de uma técnica permite averiguar a consistência das relações de longo prazo analisadas.

Além da superação das limitações anteriormente citadas, sugere-se alterações nos modelos utilizados, com a inclusão de novas variáveis relacionadas aos gastos sociais, para maior controle das variações ocorridas.

REFERÊNCIAS

ALEXIOU, C. Government spending and economic growth: econometric evidence from the South Eastern Europe (SEE). **Journal of Economic and Social Research**, v. 11, n. 1, p. 1-16, 2009.

AL-FARIS, A. F. Public expenditure and economic growth in the Gulf Cooperation Council countries. **Applied Economics**, v. 34, n. 9, p. 1187-1193, 2002.

ASCHAUER, D. A. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, p. 177-200, 1989.

BARCELLOS, A. P. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B.(Orgs.) **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 111-147.

BARRO, R. J. Government spending in a simple model of endogeneous growth. **The Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, p. 103-125, 1990.?

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de n.º 17, de 22 de novembro de 1997**. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_17.htm>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000**. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de n.º 27, de 21 de março de 2000**. 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de n.º 31, de 14 de dezembro de 2000**. 2000c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_31.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de n.º 42, de 19 de dezembro de 2003**. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_42.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_53.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de nº 68, de 21 de dezembro de 2011.** 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_68.htm>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de nº 59, de 11 de novembro de 2009.** 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_59.htm>. Acesso em: 11 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de nº 64, de 04 de fevereiro de 2010.** 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc_64.htm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994.** 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

BUENO, R. L. S. **Econometria de séries temporais.** São Paulo: Cengage Learning, 2008.

DERMIBAS, S. Cointegration analysis – causality testing and Wagner’s Law: the case of Turkey, 1950-1990. **Annual Meeting of the European Public Choice Society**, Lisboa, p. 1-26, 1999.

DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H. The composition of public expenditure and economic growth. **Journal of Monetary Economics**, v. 37, p. 313-344, 1996.

DIAS, F. A. C. Desvinculação de receitas da União, ainda necessária? **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado – Textos para discussão**, n. 103, p. 1-25, 2011.

DIAS, F. A. C.; TAVARES, J. F. C. Impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento federal e em gastos sociais. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 3, n. 9, p. 51-67, 1999.

GADELHA, S. R. B. Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 794-812, 2011.

GUIMARÃES, U. **A constituição cidadã.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_62/panteao/panteao.htm>. Acesso em: 08 abr. 2013.

HAMILTON, J. D. **Time series analysis.** 2nd ed. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

HOLMES, S; SUNSTEIN, C. R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** New York: W. W. Norton & Company, 2000.

HUSNAIN, M. I. Keynes versus Wagner: aggregated and disaggregated analysis of public expenditure in selected South Asian countries. **International Research Journal of Finance and Economics**, v. 67, p. 46-52, 2011.

JOHANSEN, S. Cointegration in partial system and the efficiency of single-equation analysis. **Journal of Econometrics**, v. 52, p. 389-402, 1992.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money.** Adelaide: University of Adelaide Library, 1936.

KUMAR, S. Further evidence on public spending and economic growth in East Asian countries. **Munich Personal Repec Archive Paper**, n. 19298, p. 1-12, 2009.

KWIATKOWSKI, D. et al. Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root: how sure are we that economic time series have a unit root? **Journal of Econometrics**, v. 54, p. 159-178, 1992.

MACKINNON, J. G. Numerical distribution functions for unit root and cointegration tests. **Journal of Applied Econometrics**, v. 11, n. 6, p. 601-618, 1996.

MAGAZZINO, C. Wagner versus Keynes: public spending and national income in Italy. **Journal of Policy Modeling**, v. 34, n. 6, p. 890-905, 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal.** Brasília: Secretaria de Orçamento Federal – SOF, 2003.

PINTO, E. G. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? **De Jure – Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais**, v. 11, p. 511-537, 2008.

SCAFF, F. F. Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União – DRU. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 4, p. 723-736, 2004.

SOUSA, F. H. Os efeitos da (des)vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 1, n. 9, p. 29-48, 2008.

SUZART, J. A. S. PAC: acceleration of Growth or biased information? **Journal of US-China Public Administration**, v. 9, n. 8, p. 870-883, 2012.

SUZART, J. A.S. Dívida dos governos subnacionais brasileiros: uma análise sob a ótica do federalismo fiscal. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 2, p. 91-113, Abril-Junho, 2013.

WAGNER, A. Three extracts on public finance. 1883. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Eds.) **Classics in the theory of public finance.** London: Macmillan, 1967.