Nota Técnica

RECEITAS VINCULADAS E DESPESAS OBRIGATÓRIAS: EXPLORANDO CONCEITOS, MÉTODOS DE ATUAÇÃO E DETERMINANTES À RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

Nº 56

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Agosto de 2019

Camillo de Moraes Bassi

ipea

Nota Técnica

RECEITAS VINCULADAS E DESPESAS OBRIGATÓRIAS: EXPLORANDO CONCEITOS, MÉTODOS DE ATUAÇÃO E DETERMINANTES À RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

Nº 56

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Camillo de Moraes Bassi

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Nota Técnica

RECEITAS VINCULADAS E DESPESAS OBRIGATÓRIAS: EXPLORANDO CONCEITOS, MÉTODOS DE ATUAÇÃO E DETERMINANTES À RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

Nº 56

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Agosto de 2019

Camillo de Moraes Bassi

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Camillo de Moraes Bassi
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticias Sociais (Disoc) do Ipea.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada .a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE 7

1 INTRODUÇÃO 7

2 RECEITAS VINCULADAS: CONCEITO, MÉTODO DE ATUAÇÃO E PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 7

3 DESPESAS OBRIGATÓRIAS: CONCEITO, MÉDOTO DE ATUAÇÃO E PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 10

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 12

REFERÊNCIAS 13

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 13

APÊNDICE A 15

SINOPSE

Esta nota técnica – respaldada nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União – procura identificar de que forma as receitas vinculadas e as despesas obrigatórias interferem na rigidez orçamentária. Exploram-se conceitos, métodos de atuação e participações relativas das receitas vinculadas e das despesas obrigatórias, objetivando-se atingir a finalidade perseguida.

Palavras-chave: receitas vinculadas; despesas obrigatórias; rigidez orçamentária.

1 INTRODUÇÃO

As receitas vinculadas e as despesas obrigatórias nunca tiveram tamanha notoriedade. Atreladas à questão da rigidez orçamentária[1] (leia-se: um restrito grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis), passaram a ocupar um amplo espaço na agenda econômica, a despeito de uma explanação ainda imprecisa dos conceitos, dos métodos de atuação e, por rebote, dos determinantes da mencionada rigidez. De fato, da forma como são abordadas (superficialmente), passa-se a impressão de que existiria uma mútua dependência entre o vínculo e a obrigação, em que a quebra do primeiro (desvinculação) implicaria a derrocada da segunda (desobrigação).

É um equívoco, evidentemente. A obrigação do gasto não se desfaz com a desafetação da receita, ocorrência que, quando despercebida, enviesa a análise sobre os determinantes da rigidez orçamentária. Cria-se, precisamente, uma duplicidade de causas equipotentes (vínculo e obrigação agindo com a mesma intensidade), quando, na verdade, há uma hierarquização. A compreensão dos conceitos e dos métodos de atuação é o primeiro passo ao escalonamento das potências. A participação orçamentária (receitas vinculadas *versus* despesas obrigatórias) é a baliza derradeira sobre a dominância de uma (despesas obrigatórias) em relação à outra (receita vinculada).

Esta nota técnica aborda os determinantes da rigidez orçamentária, explorando as especificidades e as diferenças entre as receitas vinculadas e as despesas obrigatórias em nível federal. Apoiando-se na legislação atual, isto é, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000),[2] na Lei Orçamentária Anual (LOA/2019) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2019), este texto ancora a análise em questões qualitativas (conceitos e métodos de atuação) e quantitativas (participação orçamentária relativa), de modo a aprumar a discussão sobre o restrito grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis. O argumento central é que a "lei de meios" já é impositiva, no sentido amplo da expressão,[3] tendo em vista a preponderância das despesas obrigatórias. As vinculações, conforme veremos, posicionam-se em nível secundário, mesmo porque existem mecanismos capazes de afrouxar os laços.

Feita a apresentação, encontra-se, na segunda seção, o conceito de receita vinculada e como esta contribui ao aumento da rigidez orçamentária. Expande-se a investigação, apontando-se o percentual das receitas vinculadas no orçamento anual da União (orçamento fiscal e da seguridade social), visando compará-las com a participação das despesas obrigatórias, ou seja, o crivo quantitativo, que adensa os fundamentos da causa perseguida. Na terceira seção, encontram-se as despesas obrigatórias, fazendo-se referência a seu conceito e método de atuação, bem como à sua participação relativa no orçamento anual da União; neste caso, faz-se o contraponto (necessário) ao adensamento referido na seção anterior. A quarta seção traz as principais conclusões da nota técnica.

2 RECEITAS VINCULADAS: CONCEITO, MÉTODO DE ATUAÇÃO E PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A vinculação de receitas é uma prática antiga na administração pública brasileira. Remonta, exatamente, ao período colonial, quando, em 1624, alinhavou-se a taxação sobre o consumo do vinho à construção de uma obra viária na cidade do Rio de Janeiro[4] (Bassi, 2019a). Na verdade, a ideia de se criar um liame entre receita e despesa, melhor dizendo, um "elo normativo" entre fonte e destino (Carvalho, 2010, p. 85), de modo a garantir recursos a um objetivo preestabelecido, constitui-se o *Leitmotiv* das afetações tributárias, a despeito das críticas sobre a prática ora tratada.[5] Entre as mais contundentes, encontra-se a questão da rigidez orçamentária que, ressalta-se, demanda uma adequada fundamentação.

1. Constituir-se-iam (receitas vinculadas e despesas obrigatórias) em "gastos juridicamente rígidos", conforme definição de Atchabahian (*apud* Carvalho, 2010, p. 83). Vale, ainda, destacar que as chamadas despesas "impositivas" – neste caso, associadas às emendas parlamentares individuais, conforme CF/1988, art. 166, § 9º – são, de fato, despesas "discricionárias", detendo, apenas, um regime diferenciado de execução. Ou seja, o gestor é obrigado a tomar todos os meios e as medidas necessárias à sua efetiva execução, o que não significa uma garantia de recursos às emendas sobreditas.

2. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Para mais informações, consultar Brasil (2000).

3. A saber, imposição como referência à escassa autonomia no direcionamento dos recursos.

4. O Aqueduto da Carioca.

5. Existem também apoiadores. Para uma discussão entre os prós e os contras das afetações tributárias, consultar Carvalho (2010) e/ou Câmara (2008).

A vinculação, conforme a Lei Complementar nº 101/2000, é o ato de "exclusivizar" uma receita[6,7] ao custeio de uma determinada despesa (ou a um conjunto delas, como no caso das contribuições sociais),[8] redundando em uma proibição a usos alternativos. Transcreve-se a redação legal: "Art. 8º. Parágrafo único. 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* (Brasil, 2000, grifo nosso)".[9]

O que não ocorre, no entanto – e aqui há um inconteste vácuo informacional –, é a obrigação de gastar os recursos no mesmo exercício financeiro da arrecadação (Scaff, 2016; Carvalho, 2010), ou seja, independentemente do exercício do gasto. Isso em razão de que as fontes vinculadas podem não ser utilizadas, gerando reservas orçamentárias – *superavit* financeiro (Reis, 2008)[10] – durante a execução do orçamento.[11] Estrutura-se, na prática, um "fundo natural de despesas" (Toledo Junior, 2010, p. 40) não datado ou atemporal, ocorrência que, nesse sentido, dá alguma flexibilidade ao gasto. Evidentemente, caso a receita afetada esteja financiando uma despesa obrigatória ou exista um mínimo legal a ser aplicado,[12] a referida flexibilização se desconstrói, mesmo porque os mínimos são "despesas obrigatórias" e, como tal, independem da existência, ou não, das vinculações à sua execução.

Nessas condições, a rigidez orçamentária, quando derivada da vinculação de receitas, constitui-se essencialmente em uma impossibilidade de realocar recursos, caso exista um *superavit* financeiro entre os recursos afetados – "sobras de caixa", em jargão mais palatável.[13] Isso ocorrendo, concretizar-se-ia o denominado "empoçamento da liquidez", alusão à impossibilidade em remanejar as "sobras de caixa", devido à exclusividade imposta pelo "elo normativo" – rememorando, um liame entre o recurso e o objetivo preestabelecido.

Alguns comentários adicionais. A rigidez orçamentária, derivada da vinculação de receitas, dispõe de alguns mecanismos legais à sua flexibilização. O primeiro, e mais conhecido, é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), hoje, normatizada pela Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 (EC nº 93/2016). Em paralelo, apresentam-se a constituição de reserva de contingência (RES) com recursos próprios e/ou vinculados (LOA/2019, art. 4º, I) e a desvinculação do *superavit* financeiro (Guardia, 2016), a qual, atualmente, não é praticada.[14]

Em suma, o vínculo é contornável, a despeito de demandar certa engenharia financeira. Enrijece o orçamento, mediante a existência de um *superavit* financeiro,[15] flexibilizado, *ex ante* (pela utilização da DRU e da RES) e *ex post* (pela desafetação dos recursos não utilizados).

Na tabela 1, encontram-se as receitas que compõem o orçamento fiscal e da seguridade social, por fonte,[16] categoria econômica (CE)[17,18] e natureza (NAT),[19,20] de acordo com a LOA/2019 (v. I). As informações são acompanhadas

6. Assinala-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988, art. 167, IV) vedou a vinculação de impostos, excluindo as vinculações direcionadas ao custeio da saúde e da educação.

7. Suplementa-se a informação, apontando que, tanto em nível federal como por meio da Emenda Constitucional nº 95 (EC nº 95/2016, art. 110, I e II), os custeios da saúde e da educação não estão mais vinculados, seja à receita corrente líquida – primeiro caso –, seja à arrecadação líquida de impostos – segundo caso.

8. CF/1988, art. 195.

9. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://bit.ly/1qcrOii>.

10. "Entende-se por *superavit* financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas" (Lei nº 4.320/1964, art. 43, § 2º). "O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários; o Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamentos independentemente de autorização orçamentária" (Lei nº 4.320, art. 105, § 1º, § 3º).

11. Assinala-se que as receitas arrecadadas e não utilizadas (*superavit* financeiro) prestam-se à redução da dívida líquida (Guardia, 2016), o que não significa que causam um impacto efetivo sobre a dívida bruta. Em síntese, contabilmente, têm alguma finalidade. Em termos reais, são praticamente estéreis.

12. Como ocorre com os gastos em saúde e educação em nível dos estados e municípios (CF/1988, art.198, § 2º, II e III; e art. 212).

13. Vale frisar que as "sobras de caixa" podem derivar (e derivam, majoritariamente) do contingenciamento de despesas não obrigatórias (ou seja, despesas discricionárias), financiadas por receitas vinculadas.

14. A prática fez-se presente, por exemplo, no exercício financeiro de 2015, quando, mediante a Lei nº 13.126/2015, autorizou-se a União a destinar o *superavit* financeiro à cobertura de despesas primárias obrigatórias. Disponível em: <http://twixar.me/KV31>.

15. Reforça-se que pode ser induzido por meio do contingenciamento de despesas discricionárias.

16. No quadro A.1 do apêndice, encontram-se as decodificações das fontes.

17. Correntes (COR) e de capital (CAP).

18. As receitas correntes diferenciam-se das receitas de capital por gerarem alterações no patrimônio líquido (Brasil, 2018b, p. 32). Exemplos de receitas correntes: impostos, taxas, contribuições de melhoria, receitas patrimoniais, contribuições sociais e sobre o domínio econômico (Brasil, 2017a, p. 226). Exemplos de receitas de capital: operações de crédito, amortização de empréstimos, alienação de bens (Brasil, 2017a, p. 228).

19. Primárias (P) e financeiras (F).

20. As receitas primárias referem-se predominantemente às receitas correntes, excetuando-se as receitas de juros (Brasil, 2018b, p. 49). As receitas financeiras, por sua vez, referem-se predominantemente às receitas de capital, isto é, ou criam uma obrigação – endividamento –, ou extinguem um direito – amortização de crédito concedido (Brasil, 2018b, p. 49).

pelas características (CARAC) das receitas listadas, isto é, vinculadas (V)[21] ou livres (L),[22] assim como de suas participações relativas. Nesse caso, a proposta é confrontá-las com a participação orçamentária das despesas obrigatórias (tratadas na próxima seção), a fim de, mediante o confronto, adensar os fundamentos sobre a causa perseguida.

Observa-se que as receitas livres (quatro, de 68 fontes) representam aproximadamente 14% das receitas orçamentárias (R$ 461 bilhões). Lideradas pelos recursos ordinários (fonte 100), vale frisar, já majorados pela incidência da DRU,[23] totalizam, neste caso, cerca de R$ 448 bilhões, valor que se submete a algum acrescimento (R$ 12,8 bilhões), por meio das fontes 127, 162 e 929.[24] Ressalta-se que são receitas, essencialmente, correntes e de natureza (também essencialmente) primárias. Quanto às receitas vinculadas (64, das 68 fontes), representam, aproximadamente, 86% das receitas orçamentárias, isto é, cerca de R$ 2,8 trilhões. A despeito do ecletismo numérico em relação à categoria economia (corrente e capital) e à natureza (primária e financeira), é notória a dominância (quantitativa) das receitas de capital e financeira,[25] com destaque para as fontes 143 (R$ 758 bilhões), 144 (R$ 414 bilhões), 944 (R$ 248 bilhões)[26] e 188 (R$ 91 bilhões).

TABELA 1
Participação orçamentária das receitas livres e vinculadas

FONTE	(R$ MILHÕES)	(%)	CE	NAT	CARAC	FONTE	(R$ MILHÕES)	(%)	CE	NAT	CARAC
100	448.420	13,74	COR	P	L	154	408.631	12,5	COR	P	V
101	220.799	6,7	COR	P	V	156	14.680	0,4	COR	P	V
102	1.363	0,04	COR	P	V	159	40.843	1,25	CAP	F	V
106	21	-	COR	P	V	160	2.763	0,08	CAP	F	V
108	10.001	0,3	COR	P	V	162[1]	7	-	-	P	L
111	2.232	0,06	COR	P	V	163	40	-	CAP	P	V
113	21.622	0,66	COR	P	V	164	18	-	CAP	F	V
116	81	-	COR	P	V	166[1]	50	-	-	F	V
117	0.3	-	COR	P	V	169	21.754	0,7	COR	P	V
118	4.940	0,15	COR	P	V	171	242	-	COR	F	V
119	35	-	COR	P	V	172	4.708	0,14	COR	P	V
120	9	-	COR	P	V	173	22.498	0,7	CAP	F	V
123	2.495	0,07	COR	P	V	174	8.799	0,26	COR	P	V
127	0.6	0,001	COR	P	L	175	160	-	COR	P	V
129	1.958	0,06	COR	P	V	176	1.643	0,05	COR	P	V
130	0.8	0,02	COR	P	V	178	2.356	0,07	COR	P	V
132	9.524	0,29	COR	P	V	180[1]	49.418	1,5	-	F	V
133	85	-	COR	P	V	181[1]	751	0,02	-	P	V
134	2.656	0,08	COR	P	V	183	200	-	COR	P	V
135	2.003	0,06	COR	P	V	184	4.189	0,13	COR	P	V
136	700	0,02	COR	P	V	186	16.812	0,5	COR	P	V
139	213	-	COR	P	V	188	91.239	2,8	CAP	F	V
140	49.475	1,5	COR	P	V	194	0.003	-	COR	P	V
141	2.664	0,08	COR	P	V	195	0.8	0,02	COR	P	V
142	57.515	1,8	COR	P	V	196	27	-	COR	P	V
143	758.672	23,2	CAP	F	V	197	7.489	0,23	COR	P	V
144	414.263	12,7	CAP	F	V	250	11.607	0,35	COR	P	V
148	484	0,01	CAP	F	V	263	63	-	CAP	P	V

(Continua)

21. Sobre os critérios à caracterização das receitas vinculadas: todo recurso vinculado a órgão da administração pública e todas as contribuições sociais, além da contribuição sobre o domínio econômico (CID), combustível, e, inclusive, recursos de prognósticos (conforme LOA/2019, v. I).

22. Sobre os critérios à caracterização das receitas livres: todo recurso não vinculado a órgão da administração direta (conforme LOA/2019, v. I), executando-se as contribuições supramencionadas e os recursos de prognósticos.

23. Estima-se que a Desvinculação de Receitas da União (DRU) majora os recursos ordinários em R$ 137 bilhões (Bassi, 2019b).

24. Recursos condicionados, ou seja, uma possibilidade de arrecadação, derivados de concessões e permissões, conforme quadro A.1 do apêndice.

25. Como exceção a fonte 154 (R$ 408 bilhões), associada à contribuição ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

26. Recursos condicionados à aprovação legislativa, já que se constituiria (a tomada do crédito) em uma ruptura à denominada "regra de ouro" das finanças públicas (CF/1988, art. 167, III). Acrescenta-se que a fonte em questão (fonte 944), volta-se majoritariamente à cobertura do *deficit* da seguridade social: RGPS, R$ 201 bilhões; Benefício de Prestação Continuada (BPC), R$ 30 bilhões; e o Programa Bolsa Família (PBF), R$ 6,5 bilhões.

(Continuação)

FONTE	(R$ MILHÕES)	(%)	CE	NAT	CARAC	FONTE	(R$ MILHÕES)	(%)	CE	NAT	CARAC
149	1.674	0,05	CAP	F	V	280[1]	8.009	0,24	-	F	V
150[1]	3.511	0,1	-	P	V	281[1]	75		-	P	V
151	52.071	1,6	COR	P	V	293	133	-	COR	F	V
152	26.365	0,8	CAP	F	V	296[1]	39	-	-	P	V
153	184.575	5,6	COR	P	V	929	12.200	0,37	COR	P	L
Total	**2.281.836 (A)**	**70 (C)**	———	———	———	**944[2]**	**248.915**	**7,6**	**CAP**	**F**	**V**
Total	**3.262.209 (A+B)**	**100 (C+D)**	———	———	———	**Total**	**980.372 (B)**	**30 (D)**	———	———	———

Fonte: LOA/2019, v. I (Brasil, 2019a).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Receitas enquadradas como correntes (COR) e de capital (CAP).
[2] Receitas condicionadas à ruptura com a "regra de ouro" (CF/1988, art. 167, III).

3 DESPESAS OBRIGATÓRIAS: CONCEITO, MÉDOTO DE ATUAÇÃO E PARTICIPAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As despesas denominadas "obrigatórias",[27] em contraposição às despesas discricionárias (não obrigatórias), passaram a ser objeto de disciplina legal, especialmente a partir da LRF/2000, que adota como norte à sua caracterização o fato de não se sujeitarem a um limite de empenho.[28,29] Transcreve-se a redação legal:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento *das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão*, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, *limitação de empenho* e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela *lei de diretrizes orçamentárias*. (...) § 2º *Não serão objeto de limitação às despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida*, e as ressalvadas pela *lei de diretrizes orçamentárias* (Brasil, 2000, grifo nosso).

Deduz-se, portanto, que as despesas "obrigatórias" seriam aquelas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as associadas ao pagamento da dívida pública. No entanto, a remissão à LDO embute um fôlego adicional à discussão, em busca de quais seriam as despesas "ressalvadas" pela lei, ou seja, que não são objeto de limitação de empenho, afora as acima relatadas. A lista é extensa, envolvendo 66 (LDO/2019, anexo III).[30] O grau de detalhamento é excessivo, tornando a listagem, à exaustão, desnecessária.

Relevantes, nessas circunstâncias, são os procedimentos adotados à estimativa da participação orçamentária das despesas obrigatórias, frise-se, de acordo com a LOA/2019 (v. III IV e V) e com a LDO/2019 (anexo III), conforme a seguir descrito.

1. Inicialmente, as despesas são segmentadas por categoria econômica (assim como as receitas), distribuindo-se entre despesas correntes e de capital.31
2. Feita a segmentação, subdividem-se as despesas, de acordo com o grupo de natureza das despesas (GND), acompanhado do indicador de resultado primário (RP).32,33 Entre as despesas correntes, encontram-se as de pessoal (PES), juros (JUR) e outras despesas correntes (ODC). Entre as despesas de capital, encontram-se os investimentos (INV), as inversões financeiras (IFI) e as amortizações (AMT).

27. *Entitlement*, definição adotada pelo orçamento estadunidense (Greggianin *et al.*, 2018, p. 7).

28. *Grosso modo*, a não sujeição a um limite de empenho significa a falta de um mecanismo capaz de impedir o fator gerador da despesa.

29. Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também apresenta uma versão "diminuta" das despesas obrigatórias, que, evidentemente, peca pela restrita abrangência. Transcreve-se a redação legal: *"Art. 17. Considera-se* obrigatória de caráter continuado a despesa corrente *derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação* legal de sua execução por um período superior a dois exercícios" (Brasil, 2000, grifo nosso).

30. Para mais detalhes, consultar: <https://bit.ly/2YoMWq6>.

31. As despesas correntes diferenciam-se das despesas de capital por não contribuírem, de modo direto, à formação ou à aquisição de um bem de capital (Brasil, 2018b, p. 72). Quanto aos exemplos (despesas correntes e de capital), seguem a lógica do grupo de natureza de despesas (GND), à frente apresentado.

32. O indicador de resultado primário (RP) presta-se a diferenciar as despesas primárias das despesas financeiras, servindo como um norte (impreciso) ao contingenciamento de gastos tanto à apuração do resultado primário como dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95 (EC nº 95/2016). As despesas financeiras (não sujeitas, a princípio, ao contingenciamento) assumem indicador de RP igual ao zero (RP=0). As despesas primárias, por sua vez, (sujeitas, a princípio, ao contingenciamento) assumem indicadores de RP diferentes de zero, diferença que acolhe valores entre 1 e 7 ($1 \leq RP \leq 7$) (Brasil, 2017c, p. 78; LDO/2019, art. 6º, § 4º).

33. A imprecisão suprarrelatada refere-se ao fato de que, embora norteie o contingenciamento, o crivo primário *versus* financeira valha na segmentação entre despesas obrigatórias e não obrigatórias (discricionárias). A conduta à solução do problema será apresentada no transcorrer da narrativa.

3. As despesas de caráter obrigatório (ou seja, aquelas que não se sujeitam à limitação de empenho) envolvem:
    - entre as despesas correntes: pessoal (PES), composta de ativos, inativos e pensionistas, além dos JUR sobre a dívida pública; e
    - entre as despesas de capital: amortização da dívida pública (AMT), exclusivamente.
4. Nos demais casos, a obrigatoriedade é regida:
    - entre as despesas correntes: outras despesas correntes (ODC),34 com indicador de resultado primário igual a um (RP=1);35
    - entre as despesas de capital: INV,36 com indicador de resultado primário igual a um (RP=1);37 e IFI,38 associadas aos Fundos Constitucionais,39 aos repasses ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além dos aportes ao Fundo Social (FS), todas com indicador de resultado primário igual a zero (RP=0); e
    - exceção entre as IFI, em relação ao RP, estão algumas despesas associadas a sentenças judiciais,40 com indicador de resultado primário igual a um (RP=1).41
5. Por fim, o tratamento dado à RES. Como os recursos da RES42 prestam-se a múltiplas finalidades (LOA/2019, art. 4º, I.),43,44 resolveu-se excluí-la do cálculo à estimativa da participação orçamentária das despesas obrigatórias.

De acordo com a tabela 2, as despesas obrigatórias (sem limite de empenho) correspondem a pouco menos de 95% das despesas orçamentárias (em torno de R$ 3 trilhões), suplantando, e com boa margem (cerca de R$ 252 bilhões), a participação das receitas vinculadas (86%). Isto é, mesmo se os vínculos fossem desfeitos, a flexibilidade orçamentária não seria recuperada, tendo em vista que o nível de rigidez continuaria a ser ditado pela participação relativa das despesas obrigatórias (95%).[45] Em relação aos valores, destaca-se, inicialmente, que as ODC são as mais representativas (R$ 1,2 trilhão), carreadas pelos gastos[46] com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (R$ 619 bilhões), com as transferências constitucionais (R$ 268 bilhões), além das despesas com a "função" saúde (R$ 84 bilhões), o seguro-desemprego e o abono salarial (R$ 60 bilhões), e o BPC (R$ 59 bilhões). Em seguida, aparecem a AMT da dívida pública (R$ 1,0 trilhão), os JUR (R$ 378 bilhões) e os gastos com pessoal (R$ 350 bilhões).

TABELA 2
Participação orçamentária das despesas obrigatórias

CORRENTES	TOTAL (R$ MILHÕES)	ORÇAMENTO (%)	TOTAL OBRIGATÓRIA (R$ MILHÕES)	TOTAL OBRIGATÓRIA NO ORÇAMENTO (%)	RP
PES	350.435	10,74	350.435	10,74	1
JUR	378.896	11,61	378.896	11,61	0
ODC	1.324.301	40,59	1.232.775	37,79	1
Capital	**Total (R$ milhões)**	Orçamento (%)	**Total obrigatória (R$ milhões)**	**Total obrigatória no orçamento (%)**	RP
INV	36.199	1,10	1.875	0,05	1

(Continua)

34. Consultar o quadro A.2 do apêndice A para um maior detalhamento das despesas contabilizadas.
35. Conforme LDO/2109, art. 6º, § 4º, II, a.
36. Consultar o quadro A.2 do apêndice A para um maior detalhamento das despesas contabilizadas.
37. Conforme LDO/2109, art. 6º, § 4º, II, a.
38. Financiamentos, precisamente.
39. Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
40. A grande maioria é posicionada como outras despesas correntes (ODC).
41. Ou seja, não associadas a financiamentos.
42. Salienta-se, com valores já alavancados pelo redirecionamento de receitas próprias e/ou vinculadas (mecanismos alternativos, conforme relatado, à flexibilização orçamentária). Estima-se (a alavancagem) em cerca de R$ 22 bilhões.
43. Leia-se: podem custear despesas obrigatórias e/ou discricionárias; primárias e/ou financeiras (LOA/2019, art. 4º, I).
44. Importante registrar que a constituição de reservas de contingência (RES) é uma exigência legal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 5º), sendo prevista até seu limite mínimo, a saber, 0,2% da receita corrente líquida (LDO/2019, art. 12). Portanto, não seria uma conduta estapafúrdia incluí-la entre as despesas obrigatórias (talvez, com outra denominação, digamos, "ação" imperativa).
45. Dito de forma alternativa: os recursos, agora livres, seriam irremediavelmente direcionados ao pagamento das despesas obrigatórias.
46. Dados no quadro A.2 do apêndice A.

(Continuação)

CORRENTES	TOTAL (R$ MILHÕES)	ORÇAMENTO (%)	TOTAL OBRIGATÓRIA (R$ MILHÕES)	TOTAL OBRIGATÓRIA NO ORÇAMENTO (%)	RP
IFI	93.023	2,85	47.185	1,44	0;1
AMT	1.045.939	32,06	1.045.939	32,06	0
----	----	----	----	----	----
RES	33.413	1,02	----	----	----
Total (com RES)	**3.262.209**	**100**	**3.057.105**	**93,69**	---
Total (sem RES)	**3.228.796**	**98,97**	**3.057.105**	**94,68**	---

Fonte: LOA/2019 – v. I, III, IV e V (Brasil, 2019a); LDO/2019 – anexo III (Brasil, 2019b).
Elaboração do autor.

Alguns comentários adicionais. As despesas obrigatórias, diferentemente das receitas vinculadas, não dispõem de mecanismos à sua flexibilização. Mesmo acolhendo níveis distintos de hierarquização (Greggianin *et al.*, 2018; Brasil, 2017a),[47] mesmo permitindo, por vezes, um controle de fluxo (Brasil, 2017b),[48] o empenho ilimitado gera uma ocorrência pré-orçamentária. Em outros termos, tais despesas, decorrem de "lei material anterior [a LOA], que define todos os elementos da relação obrigacional" (Greggianin *et al.*, 2018, p. 10), sem qualquer concorrência pelos recursos disponíveis. Nessas condições, pode-se, no limite, argumentar que o fato gerador das despesas obrigatórias prescinde de uma "cobertura fiscal" (disponibilidade de recursos) à sua realização, fato que destoa, até mesmo, da lógica das vinculações; qual seja, garantir recursos a um objetivo preestabelecido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota técnica procurou identificar de que forma as receitas vinculadas e as despesas obrigatórias interferem na rigidez orçamentária, respaldada nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Exploraram-se conceitos, métodos de atuação e participações relativas das receitas vinculadas e das despesas obrigatórias, neste caso, norteadas pela não sujeição ao limite de empenho.

Mediante as variáveis elencadas, pode-se sustentar que são as obrigações, e não os vínculos, os maiores responsáveis pelo reduzido grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis. O primeiro pilar à assertiva é quantitativo. As receitas vinculadas representam 86% das receitas orçamentárias, enquanto as despesas obrigatórias, 95% das despesas realizadas. Isto é, mesmo se os vínculos fossem desfeitos, a flexibilidade não seria recuperada, tendo em vista que o nível de rigidez continuaria sendo ditado pela participação relativa das despesas obrigatórias (95%).

O segundo sustentáculo é qualitativo. As receitas vinculadas, além de dispor de mecanismos à sua flexibilização, constituem-se em um "fundo natural de despesas" (Toledo Junior, 2010, p. 40) não datado ou atemporal, fato que, *per se*, dá uma maior liberdade à sua orçamentação e à sua utilização. Quanto às despesas obrigatórias, que não se sujeitam a limitações, seja na elaboração, seja na execução do orçamento, a situação é pétrea. Na verdade, é impossível flexibilizar uma ocorrência pré-orçamentária que, conforme mencionado, sequer se preocupa com a disponibilidade, ou não, dos recursos à sua execução.

Concluindo, o caminho à "desobrigação". Primeiro, uma reestruturação das despesas obrigatórias – a reforma da Previdência, evidentemente, é imprescindível – capaz de gerar um *superavit* primário: iniciar-se-ia o pagamento dos juros, hoje efetuados por meio do aumento do endividamento público. Em seguida, a geração de um *superavit* nominal, permitindo reduzir a relação dívida/produto interno bruto (PIB): reduzir o serviço da dívida também é nuclear ao resgate do "orçamento deliberativo". É importante frisar que, nesse percurso, a receita não pode ser desprestigiada: repensar as desonerações, talvez, seja a ação mais acurada diante da representatividade dos valores envolvidos.

47. Greggianin *et al.* (2018, p. 23) hierarquizam as despesas obrigatórias, mediante o seu *status* legal: constitucionais, legais e infralegais. A Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2017a, p. 44-45), por sua vez, utiliza-se de uma escala gradativa de rigidez – do nível 1, o menor, até o nível 5, o maior –, que também recorre ao *status* legal ao elaborar o referido escalonamento.

48. Despesas que permitem alguma programação – a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Brasil, 2017b, p. 4) cita como exemplo o Programa Bolsa Família –, o que não ocorre, por exemplo, com os gastos com pessoal e os benefícios previdenciários.

REFERÊNCIAS

BASSI, C. M. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de Janeiro: Ipea, 2019a. (Texto para discussão, n. 2458).

_____. **DRU**: uma estimativa da capacidade de flexibilização baseada no orçamento da seguridade social. Brasília: Ipea, 2019b. (Nota Técnica, n. 52).

BRASIL. 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. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <http://twixar.me/Kc31>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____ Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: STN/MF, 2017a. Disponível em: <http://twixar.me/Dc31>. Acesso em: 16 mar. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico (SAE). **Despesas Contingenciáveis na LOA 2017**. Brasília: SAE/MF, 2017b. Disponível em: <http://twixar.me/tc31>. Acesso em: 24 mar. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**: edição 2018. Brasília, 2017c. 166 p. Disponível em: <https://bit.ly/2ycAIGn>. Acesso em: 23 mar. 2019.

_____ Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Brasília: STN/MF, dez. 2018b. Disponível em: <http://twixar.me/bc31>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. Ministério da Economia. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA/2019). Texto legal, anexos e volumes. Brasília: MinC, 2019a. Disponível em: <http://twixar.me/2N31>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. Ministério da Economia. Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO/2019). Texto legal e anexos. Brasília: MinC, 2019b. Disponível em: <http://twixar.me/fc31>. Acesso em: 19 mar. 2019.

CÂMARA, M. P. S. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. 2008. 61p. Monografia (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2SFGQ3x>. Acesso em: 24 mar. 2019.

CARVALHO, A. **Vinculação de receitas públicas e princípio de não afetação**: usos e mitigações. 2010. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GREGGIANIN, E.; MENDES, G.; VOLPE, R. **Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias**. Brasília: Câmara Federal, ago. 2018. (Estudo Técnico, n. 13/2018). Disponível em: <http://twixar.me/ys31>. Acesso em: 16 mar. 2019.

GUARDIA, E. Conta única do tesouro: flexibilidade necessária e seus bons e maus usos. *In*: BACHA, E. (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1. ed. 2016.

REIS, H. O superávit financeiro nas finanças governamentais. **Revista de Administração Municipal**, n. 268, dez. 2008. Disponível em: <http://twixar.me/Xs31>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SCAFF, F. F. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. **Consultor Jurídico**, 17 maio 2016. Disponível em: <http://twixar.me/Ys31>. Acesso em: 10 mar. 2018.

TOLEDO JUNIOR, F. C. Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual. **Revista do Tribunal de Contas**, n. 118, maio/ago. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <http://twixar.me/mc31>. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. **Constituição da república federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://twixar.me/tN31>. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. Lei nº 13.126, de 21 de maio de 2015. Autoriza a União a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Na-

cional à cobertura de despesas primárias obrigatórias e altera as Leis nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <http://twixar.me/KV31. Acesso em: 21 mar. 2019.

_____. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de fevereiro de 2016. Altera o Ato das disposições constitucionais transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da união e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 2016a. Disponível em: <http://twixar.me/6N31>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2016b. Disponível em: <http://twixar.me/YN31>. Acesso em: 23 mar. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Fiscal do Tesouro Nacional** – 2017. Brasília: STN/MF, 2018a. Disponível em: <http://twixar.me/zc31>. Acesso em: 20 mar. 2019.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Receitas por fonte

1. Recursos do Tesouro - Exercício Corrente; 2. Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente; 3. Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores; 6. Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores; 9. Recursos Condicionados	
(100) recursos ordinários	(156) contribuição do servidor para o plano de seguridade social do servidor público
(101) transferências do imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados	(159) recursos das operações oficiais de crédito - retorno de refinanciamento de dívidas de médio e longo prazos
(102) transferência do imposto territorial rural	(160) recursos das operações oficiais de crédito
(106) contribuição para o fundo de saúde dos policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal	(162) recursos primários para amortização da dívida pública
(108) fundo social – parcela destinada à educação pública e à saúde	(163) recursos próprios decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público
(111) contribuição de intervenção no domínio econômico – combustíveis	(164) títulos da dívida agrária
(113) contribuição do salário-educação	(166) recursos financeiros de aplicação vinculada
(116) recursos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos	(169) contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor público
(117) recursos oriundos das contribuições voluntárias para o montepio civil	(171) recursos das operações oficiais de crédito - retorno de operações de crédito – BEA/BIB
(118) contribuições sobre concursos de prognósticos	(172) outras contribuições econômicas
(119) imposto sobre operações financeiras – ouro	(173) recursos das operações oficiais de crédito – retorno de operações de crédito – estados e municípios
(120) contribuições sobre a arrecadação dos fundos de investimentos regionais	(174) taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais
(123) contribuição para o custeio das pensões militares	(175) taxas por serviços públicos
(127) custas judiciais	(176) outras contribuições sociais
(129) recursos de concessões e permissões	(178) fundo de fiscalização das telecomunicações
(130) contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional	(180) recursos próprios financeiros
(132) recursos destinados ao FUNDAF	(181) recursos de convênios
(133) recursos do programa de administração patrimonial imobiliário	(183) pagamento pelo uso de recursos hídricos
(134) compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos	(184) contribuições sobre a remuneração devida ao trabalhador e relativa à despedida de empregado sem justa causa
(135) cota parte do adicional ao frete para renovação da marinha mercante	(186) outras receitas vinculadas
(136) recursos vinculados a aplicações em outras políticas públicas	(188) remuneração das disponibilidades do tesouro nacional
(139) alienação de bens apreendidos	(194) doações para o combate à fome
(140) contribuições para os programas PIS/Pasep	(195) doações de entidades internacionais
(141) compensações financeiras pela exploração de recursos minerais	(196) doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais
(142) compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural	(197) dividendos da união
(143) títulos de responsabilidade do tesouro nacional – refinanciamento da dívida pública federal	(250) recursos próprios não financeiros
(144) títulos de responsabilidade do tesouro nacional – outras aplicações	(263) reforma patrimonial – privatizações (alienação)
(148) operações de crédito externas – em moeda	(280) recursos próprios financeiros
(149) operações de crédito externas – em bens e/ou serviços	(281) recursos de convênio
(150) recursos próprios não-financeiros	(293) produto da aplicação dos recursos a conta do salário – educação
(151) contribuição social sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas	(296) doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais
(152) resultado do banco central	(495) recursos do orçamento de investimento
(153) contribuição para financiamento da seguridade social – Cofins	(929) recursos de concessões e permissões – condicionados
(154) recursos do regime geral de previdência social	(944) títulos de responsabilidade do tesouro nacional – outras aplicações – condicionados

Fonte: LOA/2019. v. I (Brasil, 2019a).
Elaboração do autor.

QUADRO A.2

Outras despesas correntes (ODC) e investimentos (INV) de caráter obrigatório

(RP =1)	
ODC	(R$ milhões)
Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS)	619.397
Transferências constitucionais[1]	268.591
Saúde (excluindo pessoal)[2]	84.513
Seguro desemprego e abono salarial	59.831
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	59.212
Sentenças judiciais	31.632
Transferências diretas de renda (Bolsa família)	30.035
Benefícios e auxílios (servidor federal)	15.809
Subvenções econômicas – operações de crédito	15.674
Complementação ao FUNDEB[3]	15.248
Compensação ao FRGPS	13.643
Complementação à atualização Monetária do Fundo de Garantia por Tempo de Trabalho (FGTS)	5.984
Programa Nacional de Assistência Alimentar (PNAE)	4.154
Assistência jurídica	1.528
Programa Dinheiro Direto à Escola (PDDE)	1.508
Movimento de militares e fardamento	1.265
Conta de desenvolvimento energético	946
Fundo partidário	927
Contribuição ao fundo de garantia safra	468
Recursos hídricos	276
Anistiados políticos	275
Fundo Penitenciário Federal (FUNPEN)	142
Total	**1.232.755**
INV	———
Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB (Fundo Aeronáutico)	657
Programa Dinheiro Direto a Escola (PDDE)	380
Fundo Penitenciário Federal (FUNPEN)	209
Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	144
Aquisição de imunobiológicos	120
Assistência médica	95
Benefícios obrigatórios	35
Fardamento	30
Outros	205
Total	**1.875**

Fonte: LOA/2019 – v. I, III, IV e V (Brasil, 2019a); LDO/2019 – anexo III (Brasil, 2019b).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios, FUNDEB, salário educação, *royalties* do petróleo, IPI – exportação, CIDE – combustível e imposto, Territorial Rural (ITR).
[2] Procedimentos em média e alta complexidade, piso de atenção básica em saúde, apoio financeiro a assistência farmacêutica, aquisição de imunobiológicos, vigilância sanitária, Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).
[3] Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (LOA/2019). Texto legal, anexos e volumes. Brasília: MinC, 2019a. Disponível em: <http://twixar.me/2N31>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. Ministério da Economia. Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO/2019). Texto legal e anexos. Brasília: MinC, 2019b. Disponível em: <http://twixar.me/fc31>. Acesso em: 19 mar. 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)
Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)
Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA