

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Gestão de Fundos Governamentais: perspectiva orçamentária

junho/2017

Roteiro da apresentação

- 1. Conceito e modalidades de fundos**
- 2. Evolução fundos na administração pública federal**
- 3. Vantagens X desvantagens**



CONCEITO

Fundo é mecanismo de gestão orçamentária e financeira

Instituído por
meio de lei

Especificação das
receitas

Indicação da
finalidade

Incorporação dos
saldos

Observações preliminares

- *Ampla variedade de fundos, mas a terminologia é imprecisa*
- *Legislação não oferece caracterização legal exaustiva*
- *Confusões sobre o assunto são frequentes*

Modalidades (I)

Fundos de
repartição de
receitas

FPE e FPM – repartição da receita de IR e IPI

Fundos de
incentivos fiscais

FINOR e FINAM – apoiar desenvolvimento regiões Nordeste e Amazônica

- Atuação por meio de instituições oficiais crédito (BNB e BASA) sob supervisão de SUDAM e SUDENE

Fundos
constitucionais de
financiamento

FNO, FNE e FCO - financiamento de setores produtivos

Modalidades (II)

Fundos que não
são fundos

FNDE – é autarquia federal
FINAME – é empresa pública subsidiária do BNDES

Fundos que não
integram setor
público

FGTS

- Natureza parafiscal – recursos de terceiros para atendimento de objetivos sociais

Fundos
garantidores

FGE – Fundo de Garantia à Exportação

- Oferecem garantias e avais com base em ativos reais do seu patrimônio

Modalidades (III)

Fundos
“contábeis”

UO 73111 – Recursos sob supervisão do MMA

- Transferência de recursos decorrentes de concessões florestais (repassa a Estados, DF e Municípios)

Fundos
“financeiros”

- Órgão 74000 – Operações Oficiais de Crédito
- UO 74916 – Recursos sob Supervisão do FNMC
- Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima

Modalidades (IV)

Fundos orçamentários

Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo Nacional de Mudança do Clima, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional de Cultura

- Execução de ações programáticas
- São unidades orçamentárias (UO) da administração direta
- Atributos: i) receitas especificadas; ii) vinculação a objetivos pré-determinados; iii) inclusão na LOA; iv) preservação dos saldos

Foco do nosso estudo



EVOLUÇÃO FUNDOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Antecedentes

- *Fundos já estavam previstos no Código de Contabilidade de 1922*
 - *Primeira caracterização legal (art. 83)*
 - *Receitas totalmente direcionadas aos fundos eram escrituradas diretamente na conta do fundo*
- *Constituição Federal de 1934 já dispunha sobre mecanismos de vinculação de receitas e previa criação de fundos para operacionalizar essas vinculações*
 - *Amparo à maternidade e à infância*
 - *Desenvolvimento da educação*
 - *Defesa contra seca nos Estados da Região Norte*

- Decreto 23.150, de 1933 proibiu criação de fundos especiais (foi revogado em 1949)

Lei nº 4.320, de 1964

- *Indicação das características essenciais dos fundos*
- *Regras para criação dos fundos, como: i) identificação dos objetivos ou serviços a que se destina; ii) especificação das receitas que serão vinculadas*
- *Estabelece que aplicação da receita vinculada a fundos seria feita por meio de dotações orçamentárias*
- *Apropriação dos saldos remanescentes ao final do exercício*

Decreto-Lei nº 200, de 1967

Art. 172. **O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira**, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, **exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta**, observada sempre a supervisão ministerial.

- Fundos foram concebidos como “destravamento” da administração pública, que era burocrática, centralizada, morosa e ineficiente

Disfunções decorrentes da proliferação dos fundos

- *Recursos públicos alocados em setores pouco estratégicos*
- *Perda capacidade do governo de definir prioridades e investir em áreas essenciais*
- *Duplicação e sobreposição da atividade estatal (objetivos dos fundos eram definidos em termos genéricos)*
- *Enfraquecimento poder decisório governo, pois gestores dos fundos decidiam conforme seus próprios critérios*
- *Endividamento do governo ao mesmo tempo que fundos tinham recursos ociosos*
- *Falta de padronização na escrituração das contas dos fundos que não obedeciam a padrões uniformes*
- *Falta de transparência, resistência ao controle, práticas alocativas criativas/duvidosas*



percepção de inadequação dos fundos como mecanismos de gestão orçamentária e financeira

Avanços na gestão financeira

Institucionais

Criação da STN (1986)



Tecnológicos

Implantação do SIAFI (1987)



Criação da conta única

Decreto 93.872, de 1986

Contabilidade dos fundos se submete ao controle interno

Vedação criação fundos na administração indireta

Fundos inativos por mais de 2 anos poderiam ser extintos

Tentativa de classificação dos fundos

Agilidade na liberação dos recursos



Constituição Federal de 1988

- *Constituição Federal de 1988 impõe 4 (quatro) condições para criação dos fundos:*
 - *Prévia autorização legislativa*
 - *Proibição vinculação de impostos*
 - *Inclusão na LOA*
 - *Previsão de Lei Complementar de Finanças Públicas (art. 165, § 9º)*

Previsão constitucional da extinção dos fundos

ADCT, art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, **extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.**

Fundos	Qtd	%
Criados até 1988 (Inclusive pela Constituição)	167	100,0
Extintos até 1990	33	19,8
Mantidos pela Constituição		
Constitucionais	6	3,6
Defesa Nacional	4	2,4
Isenção Fiscal	3	1,8
Ratificados até 1990	12	7,2
Fundos a serem extintos pela CF/1988	109	65,3



Lei nº 8.173, de 1991. Recriou os fundos e prorrogou sua existência até o ano subsequente ao da publicação da LC de Finanças Públicas (art. 165, § 9º da CF/88)

Principais marcos da regulamentação de fundos

Regime especial de execução orçamentária e financeira

Associa fundos ao mecanismo da vinculação

Regras para criação dos fundos

Inclusão no orçamento

Preservação dos saldos

Autonomia financeira e orçamentária

Regime diferenciado

Criação STN e Conta única

Restringe criação de fundos

Esforço de classificação

Prévia autorização legislativa

Proíbe vinculação de impostos

Programação incluída na LOA

1922

Código de Contabilidade

1934

Constituição Federal

1964

Lei nº 4.320

1967

Decreto-Lei nº 200

1986

Decreto 93.872

1988

Constituição Federal

???

LC 165, § 9º

fundos apresentavam vantagens expressivas em termos de execução orçamentária e financeira

Fundo não assegura efetiva disponibilidade de recursos

Nova Lei de Finanças Públicas (versão PLC 295)

TÍTULO VI DOS FUNDOS

Art. 56. Constitui fundo público o conjunto de recursos, incluindo as obrigações a ele relacionadas, que por lei se vinculem à realização de finalidades específicas.

§ 3º A conveniência da manutenção de recursos em fundos públicos será avaliada, no mínimo a cada 4 (quatro) anos, pelos entes da Federação.

Parágrafo único. É vedada a criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas específicas.



VANTAGENS X DESVANTAGENS

Aparentes vantagens da execução da despesa por meio de fundos

1) FUNDO NÃO GARANTE A APLICAÇÃO DE RECURSOS

- *Contingenciamento incide sobre todas as despesas discricionárias primárias, inclusive sobre aquelas alocadas em fundos.*




- *É indiferente recurso estar alocado em fundo, pois o contingenciamento incide sobre ele também.*

ORÇAMENTO DA UNIÃO

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017

Órgão: 44000 Ministério do Meio Ambiente

Código/Especificação	Exec 2015	LOA 2016	PLD 2017	LOA 2017
Unidade				
44101 Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta	310.833.694	350.142.681	392.728.628	549.942.465
44102 Serviço Florestal Brasileiro - SFB	42.684.542	103.665.169	92.794.990	92.464.869
44201 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	1.343.872.114	1.365.713.356	1.485.532.886	1.493.486.066
44205 Agência Nacional de Águas - ANA	411.049.494	413.344.061	459.005.304	473.824.351
44206 Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ	63.553.920	62.711.080	67.773.572	68.745.928
44207 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	592.177.107	545.564.420	1.246.456.060	1.254.955.938
44901 Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	3.540.431	95.155.349	24.477.776	24.477.776
44902 Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	5.887.858	17.613.119	17.613.119	17.613.119



Despesas primárias discricionárias
ficam condicionadas aos limites
de movimentação e empenho

ORÇAMENTO DA UNIÃO

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017

Órgão: 44000 Ministério do Meio Ambiente

DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRIONÁRIAS

Unidade Orçamentária	Unidade Orçamentária (desc.)	LOA 2017
44101	44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta	322.598.700,
44102	44102 - Serviço Florestal Brasileiro - SFB	61.295.918,
44201	44201 - Inst. Bras. Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	293.518.868,
44205	44205 - Agência Nacional de Águas - ANA	29.483.159,
44206	44206 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ	18.592.998,
44207	44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	319.359.822,
44901	44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	4.003.643,
44902	44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	17.613.119,
TOTAL		1.066.466.227,

Precisa se adequar aos limites de empenho (fundos e UOs competem pelos recursos)



ANEXO I

(Anexo I ao Decreto nº 8.961, de 16 de janeiro de 2017)

VALORES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO

R\$ 1.00

Órgãos	Demais				
	PAC	Emendas Impositivas		Outras	Total
		Individuais	Bancada		
20000 Presidência da República	32.000.000	0	0	1.235.396.913	1.267.396.913
22000 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0	0	0	853.263.670	853.263.670
24000 Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	447.000.000	0	0	2.828.657.296	3.275.657.296
25000 Ministério da Fazenda	0	0	0	2.387.395.685	2.387.395.685
26000 Ministério da Educação	697.000.000	0	0	21.562.275.911	22.259.275.911
28000 Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	0	0	0	560.770.563	560.770.563
30000 Ministério da Justiça e Cidadania	0	0	0	2.171.506.798	2.171.506.798
32000 Ministério de Minas e Energia	91.000.000	0	0	310.880.866	401.880.866
35000 Ministério das Relações Exteriores	0	0	0	944.942.065	944.942.065
36000 Ministério da Saúde	872.350.000	0	0	22.268.914.207	23.141.264.207
37000 Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União	0	0	0	50.095.743	50.095.743
39000 Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	9.955.000.000	0	0	701.355.922	10.656.355.922
40000 Ministério do Trabalho	0	0	0	444.792.094	444.792.094
42000 Ministério da Cultura	174.000.000	0	0	412.038.501	586.038.501
44000 Ministério do Meio Ambiente	0	0	0	446.504.559	446.504.559
47000 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	41.000.000	0	0	1.319.543.533	1.360.543.533
51000 Ministério do Esporte	108.000.000	0	0	371.973.262	479.973.262
52000 Ministério da Defesa	4.672.000.000	0	0	4.922.255.598	9.594.255.598
53000 Ministério da Integração Nacional	2.007.000.000	0	0	455.099.628	2.462.099.628
54000 Ministério do Turismo	0	0	0	147.256.416	147.256.416
55000 Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	134.000.000	0	0	2.676.220.207	2.810.220.207
56000 Ministério das Cidades	7.425.000.000	0	0	351.920.385	7.776.920.385
60000 Gabinete da Vice-Presidência da República	0	0	0	2.721.131	2.721.131
63000 Advocacia-Geral da União	0	0	0	250.164.797	250.164.797
71000 Encargos Financeiros da União	0	0	0	1.793.061.173	1.793.061.173
73000 Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	0	0	0	6.971.802	6.971.802
74000 Operações Oficiais de Crédito	0	0	0	497.737.234	497.737.234
Reserva para Emendas Impositivas Individuais	0	6.369.434.571	0	0	6.369.434.571
Reserva para Emendas Impositivas de Bancada	0	0	3.202.391.382	0	3.202.391.382
TOTAL	26.655.350.000	6.369.434.571	3.202.391.382	69.973.715.957	106.200.891.910

Nível de execução dos fundos

LOA 2016	
Unidade Orçamentária (desc.)	Nível de Execução
41902 - Fundo Univers. Serviços Telecomunicações - FUST	0,0%
71905 - Fundo de Garantia à Exportação	0,0%
28904 - Fundo de Garantia Promoção da Competitividade - FGPC	0,2%
30905 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos	0,7%
71904 - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	0,8%
44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	4,3%
62901 - Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	9,1%
41903 - Fundo Desenv. Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL	11,3%
56901 - Fundo Nacional Segurança Educação Trânsito - FUNSET	17,9%
56902 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	21,5%
22906 - Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	27,2%
57902 - Fundo Nacional do Idoso - FNI	34,6%
52932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	36,2%
24901 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	39,1%
44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	41,6%
30907 - Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	50,8%
20927 - Fundo de Imprensa Nacional	57,6%
57901 - Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	61,2%
42902 - Fundo Nacional de Cultura	65,4%
30911 - Fundo Nacional de Segurança Pública	66,8%
30912 - Fundo Nacional Antidrogas	82,4%
01901 - Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	86,0%
52921 - Fundo do Exército	91,2%
52931 - Fundo Naval	93,4%
52903 - Fundo do Serviço Militar	94,9%
25913 - Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	95,4%
39901 - Fundo da Marinha Mercante - FMM	95,6%
52901 - Fundo do Ministério da Defesa	96,2%
52902 - Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	96,5%
52911 - Fundo Aeronáutico	97,1%

23% dos fundos têm execução inferior a 10% da sua dotação orçamentária

50% dos fundos têm execução inferior a 50% da sua dotação orçamentária

Dos 8 fundos com execução superior a 90%, 6 pertencem à estrutura de um único Ministério

Aparentes vantagens da execução da despesa por meio de fundos

2) O QUE IMPORTA É A VINCULAÇÃO DE RECEITA

- LRF eliminou qualquer distinção entre fundos e outras formas de gestão orçamentária

Art. 8, parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

É a vinculação quem garante o fluxo do recurso e não o fundo



DESvantagens

Desvantagens da execução da despesa por meio de fundos

1) AUMENTO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

- *“criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do Governo, na medida em que as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação às decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual, bem como à definição de prioridades nas LDOs” (Sanchez, 2002, p. 286)*
- *“engessamento das prioridades – a vinculação atrela os gastos de hoje às prioridades do passado, em prejuízo das necessidades que se apresentarem à cada época. Nesse sentido, a vinculação é a própria negação da capacidade de planejamento do governo, além de limitar fortemente a função alocativa do orçamento anual” (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p. 259)*

CONCLUSÃO

- *Fundos desempenharam papéis decisivos nas décadas de 1960-70 e se caracterizavam regime diferenciado que conferia autonomia orçamentária e financeira*
- *No arcabouço normativo recente, porém, eles não apresentam vantagens que justifiquem: o fator decisivo para garantir recursos é a vinculação e não a criação do fundo*

Para se aprofundar

- Machado Jr, J. Teixeira e Reis, Herado da Costa (2002) *A Lei 4.320 comentada*. Revista e atualizada com comentários à LRF. 31ª edição. Rio de Janeiro: IBAM.
- Sanches, Osvaldo Maldonado (2002) Fundos federais : origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de informação legislativa*, v. 39, n. 154, p. 269-299.
- Ribeiro, Leonardo; Batista de Sá, Mychelle; Coser, Gustavo (2011) *Fundos Públicos Federais: um levantamento dos fundos criados por ato normativo*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal.



OBRIIGADO!