

Nota Técnica

Nº 84

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2020

**SUBSÍDIOS À PROPOSTA
PARA REORIENTAR A
ATUAÇÃO DO FUST
DURANTE O PERÍODO
DE EMERGÊNCIA
DE SAÚDE PÚBLICA
DECORRENTE DA
COVID-19
(PL Nº 2.388/2020)**

Camillo de Moraes Bassi



Nota Técnica

Nº 84

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**SUBSÍDIOS À PROPOSTA
PARA REORIENTAR A
ATUAÇÃO DO FUST
DURANTE O PERÍODO
DE EMERGÊNCIA
DE SAÚDE PÚBLICA
DECORRENTE DA
COVID-19
(PL Nº 2.388/2020)**

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 Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

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

Nº 84

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2020

**SUBSÍDIOS À PROPOSTA
PARA REORIENTAR A
ATUAÇÃO DO FUST
DURANTE O PERÍODO
DE EMERGÊNCIA
DE SAÚDE PÚBLICA
DECORRENTE DA
COVID-19
(PL Nº 2.388/2020)**

Camillo de Moraes Bassi

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Camillo de Moraes Bassi

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas 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

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS PROPOSTAS E AS JUSTIFICATIVAS DO PL N° 2.388/2020	7
3 O FUST	8
4 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FUST NO PERÍODO 2015-2020.....	9
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	13
REFERÊNCIAS	13

Os fundos públicos, especialmente em nível federal, são múltiplos. Estima-se que somem 74 fundos,¹ distribuídos por quase toda a administração direta. Entretanto, a despeito dessa representatividade numérica, consta-se que boa parte deles² não vem atuando em prol dos objetivos originariamente traçados³ (Bassi, 2019a), por razões que envolvem, até mesmo, o desrespeito ao vínculo às receitas que os abastecem.

Um exemplo eloquente da situação acima postada encontra-se no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que há tempo vem apresentando um viés funcional. Quer dizer, ao invés de se custearem as despesas que justificam sua existência, direcionam-se os recursos que lhe são atrelados (fontes vinculadas) a finalidades estaques às genuínas, o que significa, na prática, utilizá-lo como mecanismo (alternativo)⁴ de flexibilização orçamentária.

O fato, a despeito de não ser de domínio público, assume, felizmente, uma maior visibilidade, mediante o Projeto de Lei nº 2.388, de 2020 (PL nº 2.388/2020), que intenta recorrer aos recursos do Fust, durante o período de emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, para complementar a renda das famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Precisamente, transferindo recursos para o pagamento dos serviços de telecomunicações, recursos que se demonstram essenciais, tendo em vista a incontestada queda no poder de compra dos núcleos familiares elencados.

Esta nota técnica não julga o mérito da proposição, mesmo porque manifestou, de antemão, a necessidade das transferências. Além-se, na verdade, a dar subsídios ao PL nº 2.388/2020, por entender que, ao justificar a utilização do Fust à finalidade ora tratada, explora superficialmente seus descaminhos (seu viés funcional), abrindo de lacunas a desentendimentos, e a dúvidas que põem em xeque a própria validade da proposição. À correção do fato, investiga-se sua execução orçamentária, de modo a desnudar que seu usufruto, como mecanismo de flexibilização orçamentária, responde pela inanição do fundo em relação ao financiamento de públicas que, aliás, em muito se alinham às ideias do PL.

Além da introdução, encontra-se, na segunda seção da nota técnica, uma leitura do PL nº 2388/2020, identificando suas propostas e as justificativas (superficiais) à reorientação do Fust. Na terceira seção, recuperam-se as finalidades originais do Fust, apoiando-se em sua legislação fundadora. Na quarta seção, analisa-se sua execução orçamentária, no período 2015-2020, procurando sinalizar que sua disfunção não é algo pontual, mas sim que vem se arrastando há anos. Em considerações finais, na quinta seção, estão as conclusões dessa nota técnica.

2 AS PROPOSTAS E AS JUSTIFICATIVAS DO PL Nº 2.388/2020

O PL nº 2.388/2020⁶ pretende que, durante o período de enfrentamento do estado de calamidade pública, decorrente da Covid-19, os recursos do Fust⁷ sejam direcionadas para as famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), utilizáveis, exclusivamente, ao pagamento de serviços de telecomunicações.⁸ Ademais, o projeto fixa uma quantia por família, a saber, R\$ 100,00, ao mês, embora sem quantificar o ônus da proposição.⁹ Transcreve-se a redação legal:

Art. 2º. A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020,¹⁰ passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-E:

Art. 6º-E – *Os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust poderão ser aplicados na subvenção econômica às famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*

1. Exclusivo os fundos públicos ativos, apurados através da lei orçamentária anual (LOA-2020, vol. III e IV).

2. *Grosso modo*, os fundos públicos que não pagam despesas obrigatórias (Bassi, 2019a). Ou seja, cerca de quarenta fundos dos 74, acima, relatados.

3. Assertiva apoiada na razão entre as despesas pagas e as dotações orçamentárias que ou é nula ou é desprezível.

4. Uma espécie de desvinculação das receitas da união (DRU) tácita, melhor dizendo, potencializada, uma vez que DRU já incide (em 30%) sobre as taxas que estruturam o Fust (CF-1988, ADCT, art. 76).

5. Uma discussão sobre a DRU, no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 103, pode ser encontrada em Bassi (2019c).

6. Autoria: Senadora Daniella Ribeira.

7. Ao que tudo indica, os recursos correspondem, unicamente, às receitas vinculadas, que abastecem o fundo nos exercícios financeiros acolhidos pelo enfrentamento do período de emergência de saúde pública, e não ao *superavit* financeiro (patrimônio), acumulado pelo fundo no decorrer dos anos.

8. Especificamente, e prestados em qualquer regime jurídico, desde que sejam de interesse coletivo: “em serviços prestados no regime privado, seja no *Serviço de Telefonia Fixa Comutada* (STFC), seja no *Serviço Móvel Pessoal* (SMP), seja no *Serviço de Comunicação Multimídia* (SCM). Vale dizer que o primeiro corresponde ao tradicional serviço de telefonia fixa, o segundo ao serviço de telefonia e acesso à internet em aparelhos móveis e o último ao serviço de acesso à internet fixo” (PL nº 2.388/2020, “justificação”, p. 6, grifo nosso).

9. Segundo a Emenda nº 3 ao PL nº 2.388/2020, seriam necessários R\$ 1,4 bilhão a execução dessa transferência. Ou seja, valor duas vezes superior ao que o FUST arrecadará (previsão orçamentária) no exercício de 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8111776&ts=1594026175415&disposition=inline>>.

10. Esta “Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (Lei nº 13.979/2020, art. 1, grifo nosso).

(*CadÚnico*), destinada *exclusivamente ao pagamento de serviços de telecomunicações*.

§ 1º A subvenção mencionada no caput terá o valor de R\$ 100,00 (cem reais) *por mês por família beneficiada*.

§ 2º O benefício financeiro será transferido à família através de *meios de pagamento que garanta seu uso exclusivo* para a cobertura de despesas decorrentes de *serviços de telecomunicações* (grifo nosso).

Posteriormente, o PL indica que o Fust, após essa reorientação, seja administrado por um conselho gestor,¹¹ constituído por agentes público e privado, que se incumbiria, inclusive, de apresentar relatórios de desempenho.¹² Além do mais, e ampliando o escopo da proposição inicial, o projeto planeja que, mediante os recursos do Fust, todas as escolas públicas (particularmente, as escolas da zona rural), tenham acesso à *internet*, até o ano de 2024.¹³ Transcreve-se a relação legal: "§ 2º Na aplicação dos recursos do Fust será *obrigatório dotar todas as escolas públicas brasileiras*, em especial as situadas *fora da zona urbana*, de acesso à *internet* em banda larga, em velocidades adequadas, até 2024 (NR)" (grifo nosso).

Em relação às justificativas a essa reorientação do Fust, são superficiais. Relata, restritamente, que, desde sua instituição,¹⁴ as prestadoras de serviços de telecomunicações já aportaram R\$ 22 bilhões aos cofres públicos¹⁵ e que esse valor não foi devidamente investido "*por variados motivos*" (PL nº 2.388, "justificação", p. 5). Ou seja, abre-se um amplo espaço a conjecturas, primeiro, porque a variedade sobredita, por si só, esparrama a discussão, uma vez que é demasiadamente genérica. Segundo, e aí envolve uma maior elaboração, porque entre a arrecadação e o desembolso (pagamento da despesa) há muitos percalços que admitem, até mesmo, problemas de planejamento; por exemplo, têm-se os recursos, mas se desconhece a forma mais adequada de utilizá-los.¹⁶

Diante do exposto, subsidiar o PL, de modo a preencher os espaços declarados, demonstra-se utilitário. Na verdade, propicia melhor fundamentá-lo, situação equivalente a facilitar o processo decisório; a reorientação almejada do fundo. Antes disso, recuperam-se as finalidades genuínas do Fust que, reitera-se, não são desalinhadas com as propostas do PL nº 2.388/2020.

3 O FUST

O Fust foi instituído pela Lei nº 9.998/2000, tendo como objetivo universalizar o acesso aos serviços de telecomunicações em áreas onde a provisão dos serviços é ineficiente do ponto de vista econômico (áreas remotas, basicamente). Transcreve-se a redação legal:

Art. 1. Fica instituído o *Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações* – Fust, tendo por *finalidade proporcionar recursos* destinados a *cobrir a parcela de custo exclusivamente* atribuível ao cumprimento das obrigações de *universalização* de serviços de telecomunicações, *que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço*, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.¹⁷ (grifo nosso).

O fundo público, de natureza contábil, e caracterizado como "especial"¹⁸ segundo a Lei nº 4.320/1964, art. 71,¹⁹ opera através de receitas vinculadas (hipoteticamente, voltadas ao objetivo original), abrigando recursos de outros fundos públicos, além de preço público cobrado pela agência reguladora (Anatel), contribuições das prestadoras de serviços e doações pública e privada. Transcreve-se a redação legal:

11. Segundo o PL nº 2.388/2020, com o "intuito de conferir *maior segurança jurídica* à proposta" ("justificação", p. 6, grifo nosso).

12. "Art. 2º. O Fust será administrado por um *Conselho Gestor*, vinculado ao *Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*, e constituído de: I – 2 (*dois*) *representantes* do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a quem caberá presidi-lo; II – 1 (*um*) *representante* do Ministério da Economia; IV – 1 (*um*) *representante* do Ministério da Educação; VII – 2 (*dois*) *representantes* das prestadoras de serviços de telecomunicações...; e VIII – 3 (*três*) *representantes* da sociedade civil. § 1º Compete ao Conselho Gestor: I – *formular* as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do Fust; III – *elaborar* anualmente relatório de gestão, avaliando os *resultados obtidos* pelos programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fust" (PL nº 2.388/2020, grifo nosso).

13. A Lei nº 13.97/2020 não define o prazo da situação de emergência de saúde pública. No entanto, datar a execução da tarefa, talvez, seja avançar em excesso, já que não se tem uma quantificação do custo.

14. Agosto de 2000.

15. Não se faz referência ao fundo.

16. O que não é o caso do Fust, como a frente será demonstrado.

17. "Art. 81 Os *recursos complementares* destinados a *cobrir* a parcela do custo *exclusivamente* atribuível ao cumprimento das obrigações de *universalização* de prestadora de serviço de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a *exploração eficiente do serviço*, poderão ser oriundos das *seguintes fontes*: II – *fundo especificamente constituído para essa finalidade*, para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, nos termos da lei, cuja mensagem de criação deverá ser enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, no prazo de cento e vinte dias após a publicação desta Lei" (Lei nº 9.472/1997, grifo nosso).

18. Os fundos especiais contábeis pagam despesas, essencialmente, primárias, ao invés de ofertar crédito (inversões financeiras) como os fundos especiais financeiros (Bassi, 2019a).

19. "Art. 71. *Constitui fundo especial* o produto de *receitas especificadas* que por lei se *vinculam* à realização de *determinados objetivos* ou *serviços*, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação" (Lei nº 4.320/1964, grifo nosso).

Art. 6º Constituem *receitas do Fundo*:

- II – *cinquenta por cento dos recursos* a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997²⁰, até o limite *máximo anual de setecentos milhões de reais*;
- III – *preço público cobrado pela Agência Nacional de Telecomunicações [Anatel]* como condição para a transferência de concessão, de permissão ou de autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência, a ser pago pela cessionária, na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, nos termos da regulamentação editada pela Agência;
- IV – *contribuição de 1% (um por cento) sobre a receita operacional bruta*, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, a que se refere o inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- V – *doações* (Lei nº 9.998/2000, grifo nosso).

Cabe, ainda, relatar que se, detalhadamente, observado o Fust já prevê ações e/ou programas similares aos propostos pelo PL nº 2.388/2020, o que dirime com possíveis impasses sobre o que seria e o que não seria objeto do mecanismo de financiamento. Destaca-se, principalmente, a atenção com as famílias de baixa renda e com os estabelecimentos públicos de ensino, neste caso, direcionando, até mesmo, percentuais dos recursos arrecadados. Transcreve-se a redação legal:

- Art. 5º. Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou suas ampliações que contemplarão, entre outros, os seguintes objetivos:
- III – complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de *comunidades de baixo poder aquisitivo*;
 - VI – implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, *em condições favorecidas*, a estabelecimentos de *ensino* e *bibliotecas*, incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários;
- § 2º. Do total dos recursos do Fust, *dezoito por cento*, no mínimo, serão aplicados em *educação*, para os *estabelecimentos públicos* de ensino (Lei nº 9.988/2000, grifo nosso).

4 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FUST NO PERÍODO 2015-2020

Na tabela 1, que retrata o período 2015-2020,²¹ constam as dotações original e atualizada do Fust, as fontes de receitas^{22,23} a ele vinculadas, os grupos de natureza das despesas (GND),²⁴ os indicadores de resultado primário (RP)^{25,26} dessas despesas, as despesas empenhadas, liquidadas e pagas, e os RAP pagos e cancelados.²⁷

20. Isto é, o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel, fonte 178).

21. Cabe informar que, até 2016, o Fust comportou-se como unidade orçamentária (41.902) do Ministério das Comunicações. A partir de então, como unidade orçamentária (24.906) do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

22. Em relação aos códigos de identificação: fonte 129, Recursos de Concessões e Permissões; fonte 172, Outras Contribuições Econômicas; e fonte 178, Fistel, conforme Lei nº 13.978/2020, LOA/2020 Vol. I.

23. Frisa-se que a desvinculação das receitas da União (DRU) incide sobre essas receitas no valor de 30% (CF-1988, ADCT, art. 76) o que reduz o potencial de arrecadação do fundo.

24. Em relação aos códigos de identificação: GND=3, Outras Despesas Correntes (ODC); GND=9, Reserva de Contingência (RES), de acordo com Lei nº 13.898/2019, LDO/2020, art. 6º, § 2º, III, § 3º.

25. Em relação aos códigos de identificação: RP = 2, despesa discricionária não abrangendo as emendas parlamentares; e RP =0, despesas financeiras, além da Reserva de Contingência (Lei nº 13.978/2020, LOA/2020, art. 6º, § 4º, I, II, b).

26. Salienta-se que o Fust não paga despesa obrigatória (precisamente, despesas primárias com RP=1), o que significa, na atual conjuntura, alto risco de não pagamento.

27. Neste caso (RAP pagos e cancelados), presta-se à verificação se o Fust detém algum passivo orçamentário e esse passivo foi pago ou cancelado.

TABELA 1
Execução orçamentária do Fust (2015-2020)

Exercício de 2020 (posição 05/06/2020)															
Unidade orçamentária	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Fonte	GND	Valores parciais (R\$)	RP	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas liquidadas (R\$)	Despesas pagas (R\$)	Despesas pagas/dotação atualizada (R\$)	RAP não processados (R\$)	RAP processados (R\$)	RAP pagos (R\$)	RAP cancelados (R\$)	
24.906	756.568.567,00	756.568.567,00	172	3-ODC	61.281,00	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
				9-RES	630.290.600,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			178	9-RES	126.216.686,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	756.568.567,00	756.568.567,00	—	—	756.568.567,00	—	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Exercício de 2019															
24.906	1.145.574.925,00	1.145.574.925,00	129	9-RES	119.918,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
				3-ODC	61.281,00	2	9.997,90	9.997,90	9.997,90	9.997,90	9.997,90	0,00	0,00	0,00	0,00
			172	9-RES	777.353.337,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	9-RES	368.040.389,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Total	1.145.574.925,00	1.145.574.925,00	—	—	1.145.574.925	—	9.997,90	9.997,90	9.997,90	9.997,90	0,00	0,00	0,00	0,00	
Exercício de 2018															
24.906	1.056.980.408,00	279.853.925,00	172	3-ODC	61.281,00	2	61.281,00	61.281,00	61.281,00	61.281,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
				9-RES	779.898.759,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			178	9-RES	277.020.368,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	1.056.980.408,00	279.853.925,00	—	—	61.281,00	—	61.281,00	61.281,00	61.281,00	61.281,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Obs: A diferença entre as dotações inicial e atualizada (R\$ 777.126.483,00) deve-se à reorientação da fonte 172 (reduziu-se a RES, no valor retro mencionado) para finalidade que, a priori, não se pode precisar.

(Continua)

(Continuação)

Exercício de 2017												
24.906	1.186.588.593,00	1.186.588.593,00	172	3- ODC	101.000,00	2	101.000,00	101.000,00	101.000,00	0,00	0,00	0,00
				9-RES	808.676.893,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
178	377.810.700,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total	1.186.588.593,00	1.186.588.593,00	---	---	1.186.588.593,00	---	101.000,00	101.000,00	101.000,00	0,00	0,00	0,00
Exercício de 2016												
41.902	1.464.915.520,00	1.464.915.520,00	172	3- ODC	101.419,00	2	101.419,00	101.419,00	101.419,00	0,00	0,00	0,00
				9-RES	820.307.763,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
178	644.506.338,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total	1.464.915.520,00	1.464.915.520,00	---	---	1.464.915.520,00	---	101.419,00	101.419,00	101.419,00	0,00	0,00	0,00
Exercício de 2015												
41.902	3.100.152.274,00	3.100.152.274,00	172	3- ODC	101.419,00	2	51.419,00	51.419,00	4.435,90	0,00	0,00	46.903,10
				9-RES	915.830.358,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
178	2.184.220.497,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total	3.100.152.274,00	3.100.152.274,00	---	---	3.100.152.274,00	---	51.419,00	51.419,00	4.435,90	0,00	0,00	46.903,10

Fonte: LOA (2015; 2016; 2017; 2018; 2019 e 2020, v. IV), Tesouro Gerencial, disponível em: <<https://tesourgerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?evl=3010>>.
Elaboração dos autores.

Constata-se, inicialmente, que, entre 2015 e 2020, as dotações (atualizadas) do Fust totalizaram R\$ 7,9 bilhões.²⁸ Ademais, a partir de 2015, as dotações (atualizadas) assumiram uma trajetória descendente, passando de R\$ 3,1 bilhões, em 2015, para R\$ 755 milhões, em 2020. Prosseguindo, observa-se que, geralmente, o Fust opera com as fontes 172 e 178,²⁹ direcionadas, minoritariamente, a Outras Despesas Correntes (ODC) (no período 2015-2020, foram R\$ 487,4 milhões) e, majoritariamente, à constituição da RES (no período 2015-2020, foram R\$ 8,7 bilhões).³⁰

No exercício de 2015, as despesas pagas foram insignificantes (R\$ 4,4 mil),³¹ diante de uma dotação (atualizada) de R\$ 3,1 bilhões.³² Como motivo dessa insignificância está o valor direcionado à constituição da RES (a totalidade dos recursos, praticamente), que impediu a ascensão das despesas empenhadas.³³ O passivo orçamentário (RAP pagos), por sua vez, reduziu-se em R\$ 157,9 mil (cifra inexpressiva, considerando-se os valores envolvidos)³⁴ e os RAP cancelados não ocorreram. Em 2016, as despesas pagas somaram R\$ 101,4 mil, diante de uma dotação (atualizada) de R\$ 1,46 bilhão.³⁵ Como motivo do pagamento irrisório estão o montante direcionado à constituição da RES (R\$ 1,45 bilhão) e os empecilhos (já mencionados) que representam para uma execução orçamentária mais robusta. O passivo orçamentário reduziu-se infimamente (RAP pagos e cancelados de, respectivamente, R\$ 67 mil e R\$ 4,4 mil), até porque o *modus operandi*³⁶ do fundo não permite a geração de passivo. No exercício de 2017, o quadro se repete. Os pagamentos foram de R\$ 101 mil, diante de uma dotação (atualizada) de R\$ 1,1 bilhão³⁷ (o motivo alinhado ao dos anos anteriores), inexistindo RAP não processados e processados, nem mesmo RAP pagos e cancelados.

Em 2018, uma particularidade, a despeito de o pagamento permanecer em baixo patamar (R\$ 61,2 mil).³⁸ Realocou-se cerca de R\$ 777 milhões, primariamente, pertencentes à RES (fonte 172) a uma finalidade que, a priori, não se pode precisar.³⁹ Nos exercícios de 2019 e 2020, concluindo, dois pontos devem ser destacados, apesar de nada meritórios. Primeiro, as despesas pagas nunca foram tão diminutas: em 2019, somaram R\$ 9,9 mil;^{40 41} e, em 2020, até a data da aferição,⁴² nenhum desembolso havia acontecido.⁴³ Segundo, um episódio específico a 2020, a dotação (atualizada) do fundo assumiu seu menor valor (R\$ 756,6 milhões), isso adotando o exercício de 2015 como linha de base.

Sintetizando, no período analisado, o Fust demonstrou-se um mecanismo (a) de financiamento funcional, tendo em vista que não custeou as despesas que viabilizariam o cumprimento de seus objetivos originais. O direcionamento das receitas vinculadas à constituição da RES foi o responsável pelo não custeio, posto que a atitude limita o valor das despesas empenhadas e, conseqüentemente, a plena execução orçamentária. É importante, ainda, esclarecer que a quebra do vínculo, do elo normativo entre a receita e a despesa, conforme ocorre com o Fust, pode ser entendido como uma maneira alternativa de flexibilização orçamentária⁴⁴ (Bassi, 2019b), uma vez que os recursos da RES podem ser realocados a outras finalidades.⁴⁵

28. Chama-se a atenção que, excetuando-se o exercício financeiro de 2018, as dotações inicial e atualizada sempre convergiram, sugerindo que o ocorrido em 2018 (isto é, a subtração de R\$ 777 milhões da fonte 172, primariamente, alocadas à RES) representa algo não costumeiro.

29. Executando-se o exercício de 2019, quando se acrescentou a fonte 129.

30. Neste caso, acolhendo a dotação atualizada como parâmetro.

31. Aliás, inferior às despesas liquidadas (R\$51,4 mil), gerando R\$ 46,9 mil em RAP processados.

32. Razão entre as despesas pagas e a dotação atualizada de 0,00014%.

33. De fato, na presença de RES, as despesas empenhadas atingem, no máximo, o valor complementar entre o montante da dotação do fundo e o montante da RES (Bassi, 2019a).

34. Antecipa-se que os RAP pagos e os RAP cancelados do Fust sempre serão inexpressivos, no período 2015-2020, uma vez que as despesas empenhadas sempre serão inexpressivas. Ou seja, não se abre espaço à constituição de passivos orçamentários.

35. Razão entre as despesas pagas e a dotação atualizada de 0,007%.

36. Reitera-se que, na presença de RES, as despesas empenhadas (origem de um possível passivo orçamentário) atingem, no máximo, o valor complementar entre e o montante da dotação do fundo e o montante da RES.

37. Razão entre as despesas pagas e a dotação atualizada de 0,009%.

38. Razão entre as despesas pagas e a dotação atualizada de 0,022%.

39. Em uma das Emendas ao PL nº 2.388/2020, qual seja, Emenda nº 3 - Plenário, menciona-se que, recentemente, os recursos do Fust foram utilizados, por meio de medida provisória, para subsidiar o preço do óleo diesel, isso na greve de 2018. Talvez, seja a justificativa para a realocação sobredita. Acesso: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8111776&ts=1589996906564&disposition=inline>.

40. Razão entre as despesas pagas e a dotação atualizada de 0,001%.

41. O motivo, assim como nos exercícios anteriores, o direcionamento das receitas vinculadas à constituição da RES.

42. Até 5 de junho de 2020.

43. Antecipa-se que, no exercício de 2020, as despesas pagas atingirão, no máximo, R\$ 61,2 mil, quantia correspondente ao valor complementar entre a dotação do fundo (R\$ 756,58 milhões) e a RES do fundo (R\$ 756,5 milhões).

44. Assim como a desvinculação das receitas da união (DRU) e a desvinculação do *superavit* financeiro (“sobras de caixa”), derivado das receitas vinculadas (Bassi, 2019b).

45. A lista é extensa, já que, mediante a abertura de créditos suplementares, comporta despesas primárias, obrigatórias e/ou discricionária, e despesas financeiras, neste caso, majoritariamente, obrigatórias (Lei nº 13.978/2020, LOA-2020, artigo 4º, I, a, 3, b, 3; II, d, 2). Citam-se, a título de ilustração, as despesas associadas aos serviços da dívida pública.

Argumentou-se que o PL nº 2.388/2020 não detecta as razões que levaram o Fust a desviar de seu objetivo original, lacuna que se procurou preencher com os dados anteriormente disponibilizados. Para tanto, demonstrou-se que o mencionado desvio decorre do direcionamento das receitas vinculadas à constituição da reserva de contingência, esclarecendo, inclusive, que tal atitude pode ser entendida (pelos motivos expostos na seção anterior) como uma maneira alternativa de atenuar a rigidez orçamentária, não cabendo, aqui, estender a discussão sobre a validade, ou não, da atitude em questão, mesmo porque existe amparo legal para isso (LDO, art. 13, § 1º, I).

Importante, no entanto, é enfatizar que o fundo é alimentado por tarifas (leia-se, preço público e contribuições) que justificam (ou justificariam) sua existência exatamente pelos “serviços” prestados pelo Fust. Enfim, ter-se-ia, no mínimo, assim uma tributação infundada.

REFERÊNCIAS

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

_____. **Receitas vinculadas e despesas obrigatórias**: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. Ipea, ago. 2019b. (Nota Técnica, n. 56).

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9998.htm>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA-2015). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Texto legal, anexos e volumes. 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016) Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Texto legal, anexos e volumes. 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. (LOA- 2017). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Texto legal, anexos e volumes. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 (LOA- 2018). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Texto legal, anexos e volumes. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 13.808, de 16 de janeiro de 2019. (LOA-2019). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 28 maio 2020.

_____. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 28 maio 2020.

_____. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO- 2020). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2020/Lei_13898/Texto_Lei.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/32PIyXc>>. Acesso em: 28 maio 2020.

.....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. 1964. Disponível em: <<https://bit.ly/3eUdCYe>>. Acesso em: 27 maio 2020.

..... Medida Provisória nº 950, de 8 de abril de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de coronavírus (covid-19). 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv950.htm>. Acesso em: 8 jul. 2020.

..... Projeto de Lei nº 2.388 de 2020. Senado Federal. Altera as Leis nºs 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e 9.998, de 17 de agosto de 2000, para permitir a aplicação de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações na transferência de renda às famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8104746&ts=1589996906840&disposition=inline>>. Acesso em: 27 maio 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editores

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*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

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

