Nota Técnica

Nº 79

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Junho de 2020

PEC Nº 187/2019 – PEC DOS FUNDOS PÚBLICOS: UMA ESTIMATIVA DOS RECURSOS LIBERADOS MEDIANTE A DESVINCULAÇÃO DAS FONTES

Camillo de Moraes Bassi

ipea

Nota Técnica

Nº 79

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

PEC Nº 187/2019 – PEC DOS FUNDOS PÚBLICOS: UMA ESTIMATIVA DOS RECURSOS LIBERADOS MEDIANTE A DESVINCULAÇÃO DAS FONTES

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

PEC Nº 187/2019 – PEC DOS FUNDOS PÚBLICOS: UMA ESTIMATIVA DOS RECURSOS LIBERADOS MEDIANTE A DESVINCULAÇÃO DAS FONTES

Camillo de Moraes Bassi

Nº 79

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Junho de 2020

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 DA PEC Nº 187/2019 7

3 PROCESSO DE ESCOLHA E ALOCAÇÃO DOS FUNDOS ELEGÍVEIS 9

4 ESTIMATIVA DOS RECURSOS LIBERADOS MEDIANTE DESVINCULAÇÃO DAS FONTES 10

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 23

REFERÊNCIAS 23

APÊNDICE A 25

1 INTRODUÇÃO[1]

Entre as três propostas de emenda à Constituição (PECs) apresentadas no final de 2019 pelo governo federal, encontra-se a PEC nº 187/2019, ou PEC dos Fundos Públicos (Brasil, 2019c).[2] Sucintamente, propõe a extinção dos fundos infraconstitucionais da União, dos estados e dos municípios, além da desvinculação dos saldos acumulados (*superavit* financeiro) e do fluxo futuro de caixa, que, se extintos os fundos, teriam outra destinação.

Os saldos acumulados já foram estimados; a saber, R$ 219 bilhões (Brasil, 2019c, p. 4), que poderiam ser direcionados tanto ao pagamento da dívida pública, como para ações de erradicação da pobreza e investimentos em infraestrutura. Já em relação ao fluxo futuro de caixa, não se tem uma estimativa dos recursos potencialmente liberados. Sabe-se, apenas, que poderiam ser destinados ao pagamento da dívida pública (*op. cit*), durante o período dado à ratificação dos fundos públicos (até o segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da emenda constitucional – EC).

Esta nota técnica visa suprir essa lacuna. Desenvolvendo-se em nível federal, este trabalho estima os recursos que seriam liberados caso os fundos públicos fossem realmente extintos. Objetiva, acima de tudo, mensurar se esses recursos seriam, ou não, representativos quanto ao abatimento da dívida pública, assumindo, de antemão, que existem equívocos em relação ao assunto ora tratado.

Além da introdução, encontra-se, na segunda seção, uma discussão sobre a PEC nº 187/2019, centrada em suas principais propostas. Em seguida, na terceira seção, apresentam-se os fundos públicos federais passíveis de extinção (fundos elegíveis). Priorizar-se-á a definição do processo eletivo, assim como as alocações na Lei Orçamentária Anual – LOA (Brasil, 2020), de modo a não deixar dúvidas quanto ao universo analítico. Posteriormente, na quarta seção, estimam-se os recursos potencialmente liberados (fluxo futuro de caixa), mediante a desvinculação das fontes, apoiando-se nas dotações orçamentárias e nas exclusões vistas como necessárias. Por fim, na quinta seção, expõem-se as conclusões e as recomendações da nota técnica.

2 AS PROPOSTAS DA PEC Nº 187/2019

Principiando sua tramitação pelo Senado Federal,[3] a PEC nº 187/2019 pretende instituir reserva de lei complementar (LC) à criação de novos fundos públicos em nível federal, estadual e municipal. Ademais, condiciona a sobrevida dos fundos existentes, exclusive os previstos nas constituições e nas leis orgânicas, a um processo de ratificação – também por meio de LC –, a ser promovido até o final do segundo exercício financeiro consecutivo à data da promulgação da EC. Transcreve-se a redação legal.

> Art. 1º Esta Emenda Constitucional institui *reserva de lei complementar* para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem *ratificados* até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, visando a *melhoria* da alocação dos recursos públicos.
>
> Art. 3º Os *fundos públicos* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Munícipios existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional serão extintos, se não forem *ratificados* pelos respectivos Poderes Legislativos, *por meio de Lei Complementar específica* para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.
>
> § 1º . Não se aplica o disposto no *caput* [extinção dos fundos] para os fundos públicos previstos nas *Constituições e Leis Orgânicas* de cada ente federativo, inclusive no *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT* (Brasil, 2019b, grifos nossos).

A ideia é, obviamente, dificultar tanto a criação como a sobrevida desse mecanismo de financiamento, visando, segundo a PEC, melhorar a alocação dos recursos públicos. Na verdade, a mencionada melhoria é, por certo, uma crítica às receitas vinculadas que abastecem os fundos e à rigidez orçamentária delas decorrentes, que, em termos práticos, representariam um ditame ao gestor público sobre o que fazer, e o que não fazer, com as disponibilidades da "lei de meios".

1. O autor agradece a Carlos Roberto Paiva da Silva e a Anatoly Krisanoski, ambos imprescindíveis em relação às informações apresentadas sobre os fundos públicos federais.

2. A PEC dos Fundos Públicos é acompanhada de duas outras PECs: a PEC Emergencial (Brasil, 2019b), orientada para o controle das despesas obrigatórias em prol do equilíbrio fiscal; e a PEC do Pacto Federativo (nº 188/2019), orientada, entre outras coisas, para a descentralização dos recursos públicos, de modo a majorar a autonomia financeira dos governos subnacionais. Vale, ainda, registrar que a tríade foi denominada de Plano mais Brasil.

3. Autoria: senador Fernando Bezerra Coelho.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) já previa reserva de LC à criação de fundos[4] (Brasil, 1988, art. 165, § 9º, II), assim como a ratificação dos fundos existentes pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos; neste caso, sem especificar o *status* da norma à ratificação (Brasil, 1988, ADCT, art. 36). Nada disso ocorreu. Os fundos existentes seguiram seu curso mediante subterfúgios legais,[5,6] e novos fundos foram criados, até por meio de medidas provisórias.[7] Enfim, podem-se prever muitas dificuldades à empreitada. Novos tempos – isso é, de fato, inegável –, mas os fundos ainda sustentam certa pobreza, até porque são entendidos – equivocadamente–,[8] como uma garantia de recursos aos setores beneficiados.

Prosseguindo, a PEC nº 187/2019 aborda a questão patrimonial. Propõe, inicialmente, que o patrimônio acumulado pelos fundos extintos – ou seja, o *superavit* financeiro – seja transferido aos poderes aos quais pertencem. Quanto à destinação desses recursos,[9] o texto trata parcialmente. Menciona, apenas, que, no final do exercício financeiro da data da promulgação da EC, os dispositivos que vinculem receitas serão revogados (desvinculados), podendo-se utilizar parte das receitas patrimoniais em programas de erradicação da pobreza e em investimentos em infraestrutura. Transcreve-se a redação legal.

> Art. 3º. § 2º O *patrimônio* dos fundos públicos extintos (...) *Será transferido* para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.
>
> Art. 4º Os *dispositivos infraconstitucionais*, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que *vinculem receitas públicas a fundo público serão revogados ao final do exercício financeiro* em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.
>
> Parágrafo único. *Parte das receitas públicas desvinculadas* em decorrência do disposto neste artigo *poderá ser destinada* a projetos e programas voltados à *erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura* que visem a reconstrução nacional (Brasil, 2019c, grifos nossos).

De fato, a parcialidade sobredita incorpora desdobramentos,[10] observando-se as "justificativas" da PEC nº 187/2019. Além de apresentar o *superavit* financeiro de alguns fundos públicos federais – sem, no entanto, identificá-los –, sugere seu direcionamento ao pagamento da dívida pública: "Essa proposta de Emenda Constitucional, no âmbito da União, permite a desvinculação imediata de um volume apurado como *superavit financeiro* da ordem de *R$ 219 bilhões*, que *poderão* ser utilizados na *amortização da dívida pública da União*" (Brasil, 2019c, p. 4, grifos nossos).

Um adendo importante. O *superavit* financeiro, originado por receitas vinculadas ou não, é uma variável de estoque, apurado por meio do confronto entre o ativo e o passivo financeiros (Brasil, 1964, § 2º). Nestas condições, comporta-se como uma receita financeira – ou não primária –, passível de ser utilizada, por meio da abertura de crédito suplementar e/ou especial (*op. cit.*, art. 43, § 1º, I). Relevante, aqui, é que, como receita financeira, não dá cobertura a gastos primários, pressionando o resultado orçamentário.[11] Ou seja, ao propor a utilização do *superavit* financeiro em ações de combate à pobreza e em investimentos em infraestrutura – que são gastos primários –, a questão fiscal, transparece, passou despercebida, o que obviamente não retira a relevância dos encaminhamentos sugeridos, particularmente em situações, por exemplo, de anormalidade social.

Por fim, aborda-se o destino das receitas anteriormente vinculadas – e que comporiam o fluxo futuro de caixa –,[12] até porque continuariam a ser arrecadadas, porém sem a exclusividade imposta pelo vínculo legal. Neste caso, o texto, apesar de claro em relação ao destino das receitas, qual seja, amortização (AMO) da dívida pública, restringe seu período de utilização, demandando alguma justificativa ao fato. Transcreve-se a redação legal: "*Durante o período a que*

4. A despeito de não constar a gravação "público"; ocorrência que abriu uma lacuna, por exemplo, em relação aos fundos privados, nos quais a União (o poder público, melhor dizendo) se comporta como cotista.

5. Por exemplo, por intermédio dos planos plurianuais (PPAs), que sustentaram os fundos por meio de ciclos quadrienais (Farias, 2019).

6. Segundo Farias (2019, p. 15), apenas seis fundos foram "explícita e tempestivamente ratificados pelo Congresso Nacional". A saber, Fundo Rotativo da Câmara Federal; Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf); Fundo Especial do Senado Federal; Fundo do Centro Gráfico do Senado Federal; Fundo do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal; e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.

7. Entre outros, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado pela Medida Provisória (MP) nº 1.827/1999, o Fundo do Ministério da Defesa (MP nº 2.143-32/2001) e os fundos de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, implementados, respectivamente, pelas MPs nºs 2.157-5 e 2.156-5, ambas de 2001.

8. Para mais detalhes sobre o "equivocadamente", consulte Bassi (2019a).

9. Atenta-se que a desvinculação do *superavit* financeiro, decorrente de receitas vinculadas, já foi aventada em outra ocasião. Trata-se da MP nº 704/2015 (rejeitada), que propunha o direcionamento dos saldos acumulados ao pagamento de despesas obrigatórias (Brasil, 2015).

10. Nesse aspecto, a PEC nº 187/2019 deixa, e muito, a desejar, uma vez que não finca uma orientação exata sobre o destino do patrimônio acumulado dos fundos públicos.

11. Melhor dizendo, comprometendo as metas para o resultado primário (RP).

12. Optou-se pela expressão "fluxo futuro de caixa", em vez de *superavit* financeiro, conforme a PEC nº 188/2019 (Brasil, 2019d, art. 5º), por se entender que as receitas geradas pela desvinculação das fontes podem ser tratadas como receitas primárias. Isso porque é possível utilizá-las no mesmo exercício financeiro da arrecadação, descaracterizando a ideia de um patrimônio acumulado ou de uma "sobra de caixa".

se refere o caput do art. 3º [período de ratificação dos fundos] o *superávit financeiro* das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, *será destinado à amortização da dívida pública* do respectivo ente" (Brasil, 2019c, art. 5º, grifos nossos).

Quanto à provável justificativa, pode-se conectá-la com o fato de serem os fundos passíveis de recriação apenas mediante LC. Quer dizer, como o instrumento legal demanda maioria absoluta tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, é muito pouco provável que, em dois anos, se consiga mobilizar esse universo de parlamentares, dando, assim, uma (certa) segurança no acesso aos recursos.

A PEC nº 187/2019 busca, portanto, a flexibilização da alocação orçamentária, mediante a desvinculação de receitas. Volta-se aos fundos públicos por serem os receptores preferenciais das receitas vinculadas,[13] argumentando, mesmo que implicitamente, que caíram em desuso (a apresentação dos saldos acumulados é sintomática). Em relação ao *superavit* financeiro, abre espaço a uma tripla utilização (pobreza, infraestrutura e endividamento), transparecendo desconsiderar os reflexos fiscais,[14] isso não ocorre com o fluxo futuro de caixa, direcionado estritamente à dívida pública.

3 PROCESSO DE ESCOLHA E ALOCAÇÃO DOS FUNDOS ELEGÍVEIS

Aborda-se, primeiramente (subseção 3.1), o processo utilizado na escolha dos fundos públicos federais passíveis de extinção (fundos elegíveis), adotando-se a Lei nº 13.978/2020, ou LOA 2020, como referência. Posteriormente (subseção 3.2), demonstra-se como esses fundos federais são alocados na LOA 2020, de modo a dirimir possíveis dúvidas sobre o processo eletivo.

3.1 Processo de escolha

Na LOA 2020, a gravação "fundo" aparece de forma plural e dispersa, envolvendo, inclusive, fundos de natureza privada.[15] Portanto, na seleção dos fundos elegíveis, vários filtros se fizeram necessários, de modo a ajustar o universo amostral. Pela ordem, o que permite acompanhar, de perto, a trajetória adotada:

- primeiro, excluíram-se os fundos privados, nos quais a União é mera cotista. Por exemplo, o Fundo de Garantia do Crédito Educativo, que respalda as operações realizadas pelo Fundo de Financiamento Estudantil, firmadas até dezembro de 2017, e o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), administrado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e de Garantias (ABGF);
- em seguida, excluíram-se os fundos multilaterais – que também não são fundos públicos –, nos quais a União se comporta como contribuinte. Por exemplo, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida), ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), e o Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin), vinculado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- no âmbito dos fundos públicos federais, excluíram-se, inicialmente, os fundos por denominação, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia, e não um fundo,[16] e o Fundo Nacional de Desenvolvimento, de natureza autárquica;[17,18]
- entre os fundos públicos "legítimos", excluíram-se os fundos inativos e os extintos, que, na LOA, ainda estão presentes. No primeiro caso, tem-se o Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal (FAD);[19] no segundo, o Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária Federal S/A (FRFFSA), extinto pela MP nº 852, de 21 de setembro de 2018 (Brasil, 2018);
- em conformidade com a PEC nº 187/2019 (art. 3º, § 1º), excluíram-se, em seguida, os fundos públicos constitucionais. A saber, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo do Regime Geral da Previdência e Assistência Social (FRGPS); Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

13. Esclarece-se que a vinculação de receita prescinde da existência de fundo. Pode-se perfeitamente vincular a fonte (por exemplo, o salário-educação – fonte 113; a contribuição do servidor público para o plano de seguridade social – fonte 156; a contribuição patronal para o plano de seguridade social – fonte 169), sem qualquer prejuízo à orientação da receita.

14. Repisa-se que o argumento se alinha a situações de normalidade social. Caso contrário, deveriam ser as necessidades prementes o norte à sua alocação.

15. Natureza no sentido da origem dos recursos à sua estruturação.

16. Poder-se-ia denominá-lo, por exemplo, de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação, sem qualquer prejuízo, digamos, operacional.

17. De acordo com o Decreto-lei nº 2.288/1986 (Brasil, 1986, art. 1º).

18. Se a natureza é autárquica, o fundo detém personalidade jurídica, fato "incomum" entre os demais fundos elegíveis.

19. Segundo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Legislação (Siop/Legis). Acesso: <https://bit.ly/36pV9Qk>.

(FCE); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);[20] e Fundo Nacional de Saúde, este por constar na PEC nº 187/2019 (Brasil, 2019c, p. 3) como não passível de extinção;

- feitas as mencionadas exclusões, identificou-se a existência de 51 fundos elegíveis (passíveis de extinção), distribuídos por grande parte dos órgãos orçamentários. Exceções à regra – isto é, não possuem fundos sob sua administração –, o Ministério de Minas e Energia – MME (32000), o Ministério das Relações Exteriores – MRE (35000), a Controladoria-Geral da União – CGU (37000), o Gabinete da Vice-Presidência da República (60000) e a Advocacia-Geral da União – AGU (63000);[21] e
- por fim, e a título de adensar as informações sobre os fundos elegíveis, destaca-se que são, em sua maioria, classificados como "fundos especiais" e que são regulamentados pela Lei nº 4.320/1964 (arts. 71, 72, 73 e 74).[22,23]

3.2 Forma de alocação dos fundos na LOA

A alocação dos fundos elegíveis é de uma diversidade tamanha que esbarra ao ininteligível. Desse modo, apontam-se, somente, as formas sob as quais se apresentam no orçamento federal,[24] deixando a especificação dos fundos para o quadro A.1, encontrado no apêndice A desta nota técnica.[25] Inicia-se pela alocação mais frequente:

- a maioria dos fundos públicos apresenta-se como unidade orçamentária – UO (única), abrigada no órgão orçamentário ao qual se subordina;
- alguns fundos se apresentam como uma única UO; porém, abrigada em órgão orçamentário distinto daquele ao qual se subordina;
- outros fundos estão alocados em duas unidades orçamentárias distintas;
- encontram-se também fundos alocados como uma ação orçamentária, vinculada a uma única UO;
- outra variedade são os fundos alocados como ação orçamentária, mas em duas unidades orçamentárias distintas;
- constatam-se, ainda, fundos alocados como fonte de receita de um mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas; e
- por fim, existe fundo alocado como UO e fonte de receita, neste caso, de um mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas.

Em suma, para chegar aos fundos públicos elegíveis, vários filtros se fizeram necessários. Neste sentido, recomenda-se cautela ao elencar os fundos passíveis, ou não, de extinção, tendo em vista a não simplicidade do processo eletivo.

4 ESTIMATIVA DOS RECURSOS LIBERADOS MEDIANTE DESVINCULAÇÃO DAS FONTES

Salienta-se, de imediato, que a estimativa apresentada se associa ao fluxo futuro de caixa dos fundos públicos federais passíveis de extinção (fundos elegíveis). Ou seja, pressupõem-se a desvinculação das fontes e a sua utilização durante os dois exercícios financeiros subsequentes à data da promulgação da EC. Na verdade, na estimativa dos recursos liberados, assumir-se-á, se a EC fosse promulgada nesse exercício financeiro (2020), quanto, de imediato, seriam as receitas disponibilizadas.

Acrescenta-se que esses fundos vêm acompanhados de seu código de identificação, conforme consta na LOA 2020 (v. III, IV e V), permitindo-se identificar se são alocados como UO, ação orçamentária, fonte de receita ou uma combinação dessas possibilidades, conforme relatado na subseção 3.2.

20. Salienta-se que o Fundeb não é um fundo público federal. Opera, na verdade, no âmbito dos estados e do Distrito Federal (DF), e a União complementa os recursos de alguns estados, de modo a alavancar a capacidade financeira.

21. As numerações entre parêntese representam os códigos dos órgãos orçamentários.

22. Característica básica: "*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*" (Brasil, 1964, art. 71, grifo nosso).

23. Para uma discussão aprofundada sobre os fundos especiais, ver Bassi (2019a).

24. Dúvidas sobre as nomenclaturas utilizadas – por exemplo, órgão orçamentário, UO, ação orçamentária e fonte de receita – podem ser dirimidas consultando a Lei nº 13.898/2019 (Brasil, 2019a).

25. No quadro 1 do apêndice A, especificam-se também quais são os fundos públicos especiais, de modo a agregar informações à investigação.

Em relação aos critérios adotados na estimativa, inicia-se apontando a dotação do fundo, suas fontes de receita (códigos numéricos),[26] o grupo de natureza de despesa (GND)[27] que custeia e os respectivos identificadores de resultado primário.[28] Posteriormente, tem-se o valor das despesas obrigatórias pagas pelo fundo, o valor da reserva de contingência (RES), constituída por meio das fontes vinculadas, as fontes atípicas de receita e os restos a pagar (RAP) processados e não processados.

Para estimar a liberalização de recursos propriamente dita, consideraram-se as fontes que já estão comprometidas (pagam despesas obrigatórias), que foram direcionadas à reserva de contingência, além das fontes não genuínas (fontes atípicas) e do passivo carregado pelo fundo (restos a pagar). Em detalhes, as restrições anteriormente expostas:

- despesas obrigatórias: partiu-se do pressuposto de que a desvinculação da fonte não redunda em desobrigação do gasto (Bassi, 2019a). Ou seja, mesmo quebrado o vínculo da receita, não é possível liberar recursos adicionais, uma vez que as despesas obrigatórias não podem ficar a descoberto – isto é, não se sujeitam à limitação de empenho e à movimentação financeira (Brasil, 2000, art. 9º § 2º). Foram classificadas como despesas obrigatórias, entre as primárias,[29] aquelas com indicador de resultado primário igual a um (RP=1),[30,31] de acordo com a Lei nº 13.898/2019 (Brasil, 2019a, art. 4º, § 4º, II, a). Entre as despesas financeiras, as amortizações[32] e as inversões financeiras (IFIs), neste caso restritas às transferências do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Brasil, 2020, anexo III);
- reserva de contingência: quando constituída por fontes vinculadas, esta se comporta como um mecanismo alternativo de flexibilização orçamentária (Bassi, 2019a). Isto é, na presença de RES, as fontes que abasteciam os fundos foram antecipadamente liberalizadas, uma vez que se prestam ao pagamento de uma vasta gama de despesas (Brasil, 2020, art. 4º, I, a, 3, b, 3, e, 2; II, a, 3, e, 2, entre outras);[33]
- fontes atípicas: neste caso, partiu do pressuposto de que os recursos ordinários ou livres (fonte 100) não possuem vínculo algum com os fundos. Além disso, a atipicidade foi estendida à dívida pública (fontes 144 e 944),[34] isso quando não associada ao pagamento de despesa de capital;[35] e
- restos a pagar: partiu-se do pressuposto de que os RAPs processados e não processados dos exercícios anteriores – valores apurados em dezembro de 2019 – representam um passivo financeiro dos fundos (dívida pública flutuante) e, como tal, devem ser pagos antes da liberação das receitas.

De acordo com tabela 1, os fundos elegíveis devem movimentar, em 2020, R$ 298,5 bilhões. Descontando-se as despesas obrigatórias, a RES, as receitas atípicas e os RAPs, encontra-se um valor próximo de R$ 15 bilhões, cifra equivalente a 5,0% da dotação prevista dos fundos.

Os fundos pagam aproximadamente R$ 227 bilhões em despesas obrigatórias, que demandam recursos independentemente de sua origem (fonte vinculada ou não). Esse montante é carreado pelo FAT, com R$ 80,5 bilhões; pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com R$ 61,4 bilhões; e pelo Fundo Especial do Petróleo (FEP),[36] com R$ 36,2 bilhões. Dos 51 fundos elegíveis, 29 pagam despesas obrigatórias; ocorrência primordial à explicação do valor passível de liberação, mediante a desvinculação das fontes.

26. No quadro A.2 do apêndice A, encontra-se a descrição dos códigos numéricos.

27. 1 – pessoal (PES); 2 – juros (JUR); 3 – outras despesas correntes (ODCs); 4 – investimento (INV); 5 – inversões financeiras (IFIs); 6 – amortização (AMO); e 9 – reserva de contingência (RES), segundo a Lei nº 13.898/2019 (Brasil, 2019a, art. 6º, § 2º, I, II, III, IV, V e VI, § 3º).

28. Na tabela A.1 do apêndice A, encontra-se a descrição dos indicadores de RP.

29. Ressalta-se que as emendas parlamentares (individual, de bancada, de comissão permanente e do relator-geral do projeto de lei orçamentária), com indicadores de RP de, respectivamente, 6, 7, 8 e 9 (Brasil, 2019a, art. 6º, § 4º, II, c, 1, 2, 5 e 6), não foram consideradas como despesas obrigatórias. Estes casos são, de fato, despesas discricionárias, que detêm apenas um regime diferenciado de execução. Quer dizer, 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, nos moldes das despesas obrigatórias (Bassi, 2019b).

30. PES, ODCs e INV.

31. Mais detalhes sobre os indicadores de RP se encontram na tabela A.1 do apêndice A.

32. Os fundos elegíveis não pagam juros.

33. A título de ilustração: os recursos da RES podem, por exemplo, ser direcionados ao pagamento dos serviços da dívida pública (RP=0); das despesas obrigatórias de caráter não financeiro (RP=1); e das despesas discricionárias (RP=2). Em suma, podem ser amplamente utilizados, ocorrência que permite enquadrar a RES (fontes vinculadas) como um mecanismo de flexibilização orçamentária.

34. No quadro A.2 do apêndice A, encontram-se as definições dos códigos numéricos.

35. De fato, foi uma maneira, mesmo que indireta, de se alinhar ao ditame do art. 167, III, da CF/1988, que limita as operações de crédito – inclusive por meio da emissão de títulos públicos – ao montante das despesas de capital (a dita "Regra de Ouro" das finanças públicas).

36. O Fundo Especial do Petróleo é um pseudônimo das transferências – aos governos subnacionais – das participações pela produção de petróleo e gás natural, regulamentadas pela Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997).

Outro ponto importante é que, em boa parte dos fundos, se constitui RES com receitas vinculadas (valor total de R$ 19,5 bilhões). Destacam-se o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), com R$ 5,2 bilhões; o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT),[37] com R$ 4,8 bilhões; e o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, com R$ 2,1 bilhões. Isto é, esses fundos foram previamente desidratados, em termos de recursos disponíveis, comprometendo, e muito, sua capacidade de financiamento.[38]

A questão das fontes atípicas também é relevante. Neste caso, identifica-se que dezesseis fundos são abastecidos por fontes atípicas,[39] totalizando R$ 8,5 bilhões. Ressalta-se o Fies, com R$ 5,9 bilhões, divisíveis em R$ 5,5 bilhões em recursos ordinários (fonte 100) e R$ 357 milhões em dívida pública (fonte 944); e o FNAS, com R$ 1 bilhão (fonte 100).

Em relação aos RAPs, totalizam R$ 11,9 bilhões. Realçam-se, novamente, o Fies, com R$ 6 bilhões; o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), com R$ 1,2 bilhão; o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé),[40] com R$ 758 milhões; e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), com R$ 725 milhões.

Apontam-se, ainda, os fundos capazes de liberar mais recursos; quer dizer, aqueles em que não incidem os descontos listados, desconsiderando-se a dotação. Em primeiro lugar, posiciona-se o Funcafé,[41] com R$ 4,9 bilhões. Posteriormente, apresentam-se o FAT, com R$ 4,1 bilhões; o Fundo Social (FS), com pouco mais de R$ 2 bilhões; o FNDCT, com R$ 1,6 bilhão; e o FNAS e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), ambos próximos de R$ 1 bilhão.

Cabe salientar, ainda, que alguns fundos são deficitários; quer dizer, não podem liberar recursos antes de saldar o passivo existente. O Fies, por exemplo, tem R$ 2,2 bilhões a descoberto; o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), R$ 886 milhões; e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste, R$ 507 milhões.

37. UO nº 24.901.

38. Particularmente, nos casos do FNAC e do FNDCT.

39. Rememorando: recursos ordinários (fonte 100) ou endividamento público (fontes 144 e 944), não associados à despesa de capital.

40. UO nº 74.901.

41. UO nº 74.901.

TABELA 1

Fundos elegíveis: estimativa dos recursos liberados mediante a desvinculação das fontes

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
52911– Fundo Aeronáutico	4.568.469.567	100	3-ODC	168.944.129	2	2.135.172.584	1.422.935.438	190.531.707	191.236.489,23	628.593.348,77
		250	3-ODC	1.837.757.960	1 e 2					
			4-INV	427.938.173	1 e 2					
			5-IFI	4.540.000	2					
			9-RES	1.301.714.522	0 e 2					
		263	4-INV	14.312.327	2					
		280	3-ODC	630.870.843	2					
			4-INV	12.490.724	2					
			9-RES	117.531.891	0					
		281	3-ODC	4.000.000	2					
			4-INV	3.000.000	2					
			9-RES	3.344.867	0					
		950	3-ODC	20.092.395	1					
			9-RES	344.158	2					
		944	3-ODC	21.587.578	2					
32266-00NY – Fundo Conta de Desenvolvimento Energético	926.672.312	174	3-ODC	152.669.788	1	926.672.312	0	0	0	0
		186	3-ODC	774.002.524	1					
39901- Fundo da Marinha Mercante (FMM)	1.355.858.306	135	9-RES	29.110	0	5.000.000	1.346.828.306	0	32.711.167,60	-28.681.167,60
		180	3-ODC	8.962.000	1 e 2					
			4-INV	68.000	2					
			9-RES	1.346.799.196	0					
74904 – Fundo da Marinha Mercante	6.300.000.000	135	5- IFI	2.620.637.482	0	0	0	0	0	0
		180	5- IFI	3.679.362.518	0					
52902 – Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	278.049.251	150	3-ODC	11.984.383	1 e 2	202.016.211	115.199	20.581.136	406.367,68	54.930.337,32
			9-RES	115.199	2					
			1-PES	136.807.410	1					
		151	3-ODC	53.435.192	0, 1 e 2					
			4-INV	20.874.727	2					
		156	1-PES	12.096.091	1					
		169	1-PES	12.616.727	1					
		180	3-ODC	134.821	2					
		944	1-PES	9.403.565	1					
			3-ODC	20.581.136	2					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
25915 – Fundo de Amparo ao Trabalhador	84.582.012.696	100	3-ODC	13.000.000	8	80.350.928.080	0	13.000.000	65.185.239,08	4.152.899.376,92
		140	3-ODC	46.944.525.463	1					
			5- IFI	23.562.100.966	0					
		150	3-ODC	394.395.220	1					
		174	3-ODC	65.394.811	1					
		176	3-ODC	24.002.910	1					
		180	3-ODC	13.546.675.457	1 e 2					
			4-INV	20.631.774	2					
		188	3-ODC	10.636.095	6					
			4-INV	650.000	6					
25903 – Fundo de Compensação e Variações Salariais	968.098.176	180	3-ODC	968.098.176	0	763.985.975	0	0	83.304,84	204.028.896,16
75101-00Q3 – Fundo de Compensação e Variações Salariais	15.857.142.857	143	6-AMO	15.857.142.857	0	15.857.142.857	0	0	0	0
73108- 0046 – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados	4.743.934.333	101	3-ODC	4.743.934.333	1	4.743.934.333	0	0	0	0
22906 – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	45.238.981	150	3-ODC	163.449	2	0	36.838.300	0	117.569,07	8.283.111,93
			4-INV	75.532	2					
		180	3-ODC	7.737.232	2					
			4-INV	424.468	2					
			9-RES	36.838.300	0					
74901 – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	5.881.191.757	150	5- IFI	80.860	0	156.372.708	0	0	758.696.077,16	4.966.122.971,84
		180	3-ODC	156.372.708	1					
			5- IFI	5.724.738.189	0					
30905 – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	701.898.438	118	9-RES	11.964	0	0	468.370.519	0	490	233.527.429
		150	9-RES	74.524	0					
		174	3-ODC	101.687.339	9					
			4-INV	131.840.580	9					
			9-RES	465.776.400	0					
		180	9-RES	2.507.631	0					
74917 – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia	358.440.717	166	5-IFI	3.927.018	0	0	0	0	528.512.409,71	-886.953.126,71
		280	5-IFI	354.513.699	0					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
74919 – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste	217.916.819	166	5-IFI	2.670.009	0	0	0	0	725.630.238,70	-507.713.419,70
		280	5-IFI	215.246.810	0					
53101-00CY – Fundo de Desenvolvimento Social	425.356.393	100	3-ODC	219.829.908	2	0	0	425.256.393	0	100.000
		188	3-ODC	100.000	8					
		144	3-ODC	205.426.485	9					
52932 – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	253.928.097	100	3-ODC	21.147.039	2	0	183.389.058	21.147.039	371.045,65	49.020.954,35
		135	3-ODC	2.800.000	2					
			9-RES	38.535.435	0					
		176	3-ODC	41.477.000	2					
			4-INV	2.315.000	2					
			9-RES	71.737.065	0					
		250	9-RES	927.245	0					
		280	3-ODC	2.800.000	2					
			9-RES	72.189.313	0					
74918 – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste	687.438.292	166	5-IFI	4.805.745	0	0	0	0	1.095.411.649,59	-407.973.357,59
		280	5-IFI	682.632.547	0					
71904 – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	371.309.769	150	3-ODC	36.216.670	2	29.716.670	335.093.099	0	1.886,65	6.498.113,35
			9-RES	152.543.948	0					
		180	9-RES	182.549.151	0					
74902 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	9.716.071.395	100	3-ODC	498.289.859	2	0	0	5.895.9744	6.038.011.442,62	-2.217.914.447,62
			5-IFI	5.040.416.941	0					
		144	5-IFI	304.888.343	0					
		280	5-IFI	3.515.208.652	0					
		944	3-ODC	357.267.600	2					
178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	1.535.434.444	178	1- PES	310.258.051	1	324.111.327	19.422.618	0	72.809.199,32	1.119.091.299,68
			3-ODC	1.175.658.214	1 e 2					
			4-INV	30.095.561	2					
			9-RES	19.422.618	0					
71905 – Fundo de Garantia à Exportação	2.146.017.577	150	3-ODC	41.235.863	2	1.350.500.000	746.017.577	0	11.286.415,58	38.213.584,42
		180	3-ODC	1.358.764.137	2					
			9-RES	746.017.577	0					
25916 – Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade	138.388.967	280	3-ODC	2.787.010	2	0	135.601.957	0	0	2.787.010
			9-RES	135.601.957	0					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
20927 – Fundo de Imprensa Nacional	190.119.213	100	1-PES	44.300.193	1	150.119.415	202	0	8.664.946,84	31.334.649,16
			3-ODC	1.003.078	1					
		150	1-PES	44.448.655	1					
			3-ODC	38.199.798	2					
			4-INV	1.800.000	2					
			9-RES	202	2					
		151	3-ODC	1.359.852	1					
		156	1-PES	57.843.603	1					
		944	3-ODC	1.163.832	1					
74906 – Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	169.008.042	180	5-IFI	169.008.042	0	0	0	0	0	-
24906 – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	756.568.567	172	3-ODC	61.281	2	0	756.507.286	0	0	61.281
			9-RES	630.290.600	0					
		178	9-RES	126.216.686	0					
52921 – Fundo do Exército	2.622.690.232	151	3-ODC	607.839.170	1	2.076.293.761	338.278.805	0	26.674.225,72	181.443.440,28
			4-INV	39.326.388	1					
		174	3-ODC	14.455.578	2					
			4-INV	7.433.556	2					
			9-RES	21.720.501	0					
		250	3-ODC	1.444.514.001	1 e 2					
			4-INV	46.738.302	1 e 2					
			9-RES	236.985.104	0 e 2					
		263	4-INV	18.092.488	2					
			9-RES	3.141.784	0					
		280	9-RES	74.615.563	0					
		950	3-ODC	106.011.944	1					
			9-RES	1.815.853	2					
52901 – Fundo do Ministério da Defesa	3.149.791	250	3-ODC	1.909.775	2	0	0	285.489	332.439,25	2.531.862,75
		280	3-ODC	904.527	2					
			4-INV	50.000	2					
		944	3-ODC	285.489	2					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
52903 – Fundo do Serviço Militar	16.616.840	174	3-ODC	1.084.193	2	0	7.357.240	0	60.786,95	9.198.813,05
			4-INV	1.800.000	2					
			9-RES	1.384.178	0					
		175	3-ODC	5.836.757	2					
			9-RES	5.973.062	0					
		180	3-ODC	538.650	2					
14901 – Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos	959.015.755	100	3-ODC	841.606.180	1	959.015.755	0	0	0	0
		174	3-ODC	117.409.575	1					
132 – Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização	11.530.039.836	132	1-PES	8.488.129.947	1	8.497.404.352	2.187.259.374	0	120.685.476,45	724.690.633,55
			3-ODC	803.614.533	1 e 2					
			4-INV	51.035.982	2					
			9-RES	2.187.259.374	0					
71906 – Fundo Especial de Financiamento de Campanha	2.034.954.824	100	3-ODC	269.759.557	1	2.034.954.824	0	0	0	0
		144	3-ODC	1.765.195.267	1					
25913 – Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	22.351.064	100	3-ODC	20.204.800	2	0	0	21.154.800	147.079,49	1.049.184,51
			4-INV	950.000	2					
		150	3-ODC	1.196.264	2					
73104-0A53 – Fundo Especial do Petróleo	36.328.676.721	142	3-ODC	24.703.500.171	1	36.328.676.721	0	0	0	0
		142	3-ODC	11.625.176.550	1					
22101-0359 – Fundo Garantia Safra	468.040.642	100	3-ODC	468.040.642	1	468.040.642	0	0	0	0
74908 – Fundo Geral de Turismo	32.311.767	250	5-IFI	53.110	0	0	0	0	11.675.172,96	20.636.594,04
		280	5-IFI	32.258.657	0					
30912 – Fundo Nacional Antidrogas	69.962.759	139	3-ODC	4.000.000	2 e 9	0	28.912.759	0	49.485.298,75	-8.435.298,75
			9- RES	19.430.870	0					
		150	3-ODC	16.000.000	2 e 9					
			4-INV	15.000.000	9					
			9- RES	8.049.344	0					
		174	3-ODC	5.000.000	2 e 9					
			9- RES	1.432.545	0					
		188	3-ODC	500.000	6					
			4-INV	550.000	8 e 6					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
39902 – Fundo Nacional da Aviação Civil	5.514.778.533	100	4-INV	27.088.077	2 e 7	0	5.244.113.119	27.088.077	140.373.318,66	103.204.018,34
		129	4-INV	18.500.000	9					
			9- RES	2.752.665.189	0					
		186	3-ODC	8.200.000	2 e 9					
			4-INV	101.446.616	9					
			9- RES	623.662.246	0					
		188	4-INV	66.077.337	6, 7 e 9					
			3-ODC	23.753.384	2 e 9					
		280	4-INV	25.600.000	9					
			9- RES	1.867.785.684	0					
55903 – Fundo Nacional da Cultura	574.767.754	100	3-ODC	27.051	2	0	485.711.535	54.102	45.560.162,46	43.441.954,54
			4-INV	27.051	2					
		118	3-ODC	13.250.000	9					
			4-INV	14.483.000	9					
		120	9-RES	360.821	0					
		130	9-RES	393.061.689	0					
		150	9-RES	14.683.283	0					
		166	9-RES	56.559.173	0					
		180	9-RES	7.266.860	0					
		186	9-RES	13.779.709	0					
		188	3-ODC	43.001.663	2, 6 e 8					
			4-INV	18.267.454	2, 6 e 8					
74912 – Fundo Nacional da Cultura	438.980.052	118	3-ODC	13.454.484	2	0	0	0	1.564.835,38	437.415.216,62
			5-IFI	425.525.568	0					
55901 – Fundo Nacional de Assistência Social	63.743.566.578	100	3-ODC	662.495.887	2, 9	61.488.754.099	0	1.029.189.252	151.883.392,06	1.073.739.834,94
		118	3-ODC	2.804.244.485	1					
		139	3-ODC	79.202.915	2					
		150	3-ODC	17.934	2					
		151	3-ODC	2.193.883.730	1 e 2					
		153	3-ODC	57.341.388.717	1					
		180	3-ODC	25.397.234	2					
		188	3-ODC	115.257.501	2, 6, 7 e 8					
			4-INV	154.984.810	2, 6, 7 e 8					
		944	3-ODC	366.693.365	2					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
24901– Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	4.891.747.372	100	3-ODC	54.958	2	0	4.281.883.010	94.362	65.959.149,99	543.810.850,01
		134	3-ODC	50.000	2					
			9-RES	111.608.638	0					
		135	3-ODC	50.000	2					
			9-RES	82.620.870	0					
		141	3-ODC	50.000	2					
			9-RES	39.799.534	0					
		142	3-ODC	245.000	2					
			9-RES	745.257.212	0					
		150	3-ODC	50.000	2					
			9-RES	2.440.722	0					
		172	3-ODC	130.069.602	2					
			4-INV	95.286.574	2					
			9-RES	3.251.688.654	0					
		178	9-RES	12.974	0					
		180	3-ODC	374.148.824	2					
			5-IFI	50.000	2					
			9-RES	48.454.406	0					
		188	3-ODC	2.570.000	6					
			4-INV	7.200.000	6					
		944	3-ODC	39.404	2					
74910 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	1.627.294.336	142	5-IFI	186.184.399	0	0	0	0	0	1.627.294.336
		172	5-IFI	895.347.853	0					
		180	5-IFI	545.762.084	0					
71101-0605 – Fundo Nacional de Desestatização	36.252.963	100	3-ODC	36.252.963	0	0	0	36.252.963	0	0
53906 – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	223.336.598	100	3-ODC	36.003.719	2 e 7	0	79.331.212	39.008.776	336.616.114,94	-231.619.504,94
			4-INV	3.005.057	2					
		180	3-ODC	3.000.000	2					
			4-INV	13.000.000	2 e 9					
			9-RES	79.331.212	0					
		188	3-ODC	1.922.860	6 e 7					
			4-INV	87.073.750	2, 6, 7 e 8					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
39905 – Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito	760.403.484	100	3-ODC	1.000.000	8	0	663.489.484	1.000.000	12.205.683,96	83.708.316,04
		150	3-ODC	2.164.000	9					
			9-RES	48.938.148	0					
		174	3-ODC	93.750.000	2 e 9					
			9-RES	542.541.794	0					
		180	9-RES	72.009.542	0					
30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública	1.510.223.408	118	3-ODC	743.872.720	2 e 9	0	304.179.655	0	194.254.177,57	1.011.789.575,43
			4-INV	462.171.033	2 e 9					
			9-RES	304.179.655	0					
81902 – Fundo Nacional para o Idoso	6.440.737	180	3-ODC	1.795.000	9	0	3.440.737	0	110.722	2.889.278
			4-INV	1.205.000	9					
			9-RES	3.440.737	0					
44901 – Fundo Nacional do Meio Ambiente	33.687.889	174	3-ODC	1.100.000	2	0	30.187.889	0	4.672.534,92	-1.172.534,92
			4-INV	2.400.000	2					
			9-RES	30.187.889	0					
81901 – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	23.654.256	118	9-RES	1.758.558	0	0	18.673.069	0	3.569.100,46	1.412.086,54
		144	3-ODC	530.950	9					
		180	3-ODC	2.354.237	9					
			4-INV	96.000	9					
			9-RES	1.849.818	0					
		196	3-ODC	2.000.000	9					
			9-RES	15.064.693	0					
44902 – Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima	6.500.000	280	3-ODC	1.500.000	2	0	0	0	5.281.006,35	1.218.993,65
			4-INV	5.000.000	2					
74916 – Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima	232.847.282	142	5-IFI	223.211.322	0	0	0	0	348.709.939	-115.862.657
		280	5-IFI	9.635.960	0					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
52931– Fundo Naval	1.346.210.167	100	3-ODC	281.831.123	2	448.017.971	227.254.989	440.299.110	19.196.070,74	211.442.026,26
			4-INV	29.859.378	2					
		135	3-ODC	280.000	2					
			4-INV	20.000	2					
			9-RES	10.722.782	0					
		174	3-ODC	810.000	2					
			4-INV	90.000	2					
			9-RES	5.091.698	0					
		175	3-ODC	57.141	2					
		188	3-ODC	2.196.000	6					
			4-INV	5.813.338	6					
		250	3-ODC	507.743.842	1 e 2					
			4-INV	30.687.033	1 e 2					
			9-RES	167.956.745	0 e 2					
		263	4-INV	2.849.607	2					
			9-RES	546.094	0					
		280	3-ODC	93.476.575	2					
			4-INV	5.553.465	2					
			9-RES	42.448.438	0					
		281	3-ODC	517.043	2					
		950	3-ODC	28.562.024	1					
			9-RES	489.232	2					
		944	3-ODC	128.608.609	2					
24907 – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	18.101.568	172	3-ODC	15.311.271	2 e 9	0	0	0	316.830	17.784.738
			4-INV	790.297	2 e 9					
		188	3-ODC	944.425	8					
			4-INV	1.055.575	8					
74905 – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	409.823.380	166	5-IFI	34.788.505	0	0	0	0	0	409.823.380
		172	5-IFI	277.152.433	0					
		280	5-IFI	97.882.442	0					

(Continua)

(Continuação)

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA – AÇÃO – FONTE – FUNDO	DOTAÇÃO	FONTE	GND	VALORES PARCIAIS (R$)	RP	DESPESAS OBRIGATÓRIAS (R$)	RESERVA DE CONTINGÊNCIA (R$)	FONTES ATÍPICAS (R$)	RESTOS A PAGAR – DEZ./2019 (R$)	DESVINCULAÇÃO DO VALOR LIBERADO (R$)
30907 – Fundo Penitenciário Nacional	308.159.798	118	3-ODC	163.764.623	1	307.586.430	3.368	0	233.222.802,88	-232.652.802,88
			4-INV	1.624.318	1					
			9-RES	3.368	2					
		150	3-ODC	18.842.312	1					
			4-INV	10.716.629	1					
		174	4-INV	24.205.109	1					
		180	3-ODC	21.842.247	1					
			4-INV	66.591.192	1					
		188	4-INV	570.000	6					
01901 – Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	57.901.759	150	4-INV	17.263.046	2	6.882.118	117.882	0	393.628,58	50.508.130,42
		163	4-INV	130.014	2					
		180	3-ODC	11.382.118	1 e 2					
			4-INV	29.008.699	2					
			9-RES	117.882	2					
55903-20ZK – Fundo Setorial do Audiovisual	12.480.000	130	3-ODC	2.465.799	2	0	0	0	446.768.276,26	-446.768.276,26
		178	3-ODC	10.014.201	2					
55903-8106 – Fundo Setorial do Audiovisual	2.500.000	178	3-ODC	2.500.000	2					
55903-12PG – Fundo Setorial do Audiovisual	100.000	178	4-INV	100.000	2					
55903-006A – Fundo Setorial do Audiovisual	300.000.000	130	5-IFI	300.000.000	0					
74912-20ZK – Fundo Setorial do Audiovisual	2.920.000	130	3-ODC	2.920.000	2					
74912-006C – Fundo Setorial do Audiovisual	97.300.000	130	5-IFI	97.300.000	0					
71903 – Fundo Social	10.335.429.859	142	5-IFI	8.468.461.108	0	0	0	0	0	10.335.429.859
		186	5-IFI	284.500.000	0					
		280	3-ODC	500.000	2					
			5-IFI	1.581.968.751	0					
108 – Fundo Social	8.752.961.108	108	3-ODC	8.642.711.472	1 e 2	8.050.970.457	0	0	247.270.283,87	454.720.367,13
			4-INV	110.249.636	2					
-	8.752.961.108	-	-	-	-	454.720.367,13	-	-	-	8.298.240.740,87
-	10.335.429.859	-	-	-	-	8.298.240.740,87	-	-	-	2.037.189.118,13
Total	**298.530.744.078**	-	-	**298.530.744.078**	-	**227.662.269.602**	**19.351.313.686**	**8.465.805.949**	**11.996.124.448,96**	**15.005.968.151,04**

Fontes: Brasil (2020, v. III, IV e V) e Tesouro Gerencial – disponível em: <https://is.gd/8IyPAr>; acesso em: 20 jan.-16 mar. 2020.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos efetivamente liberados mediante a desvinculação das fontes demonstraram-se inexpressivos – algo em torno de R$ 15 bilhões[42] – diante de uma dotação prevista superior a R$ 298 bilhões. Isto é, cerca de 5,0% do montante referendado seria, de imediato, disponibilizado; cifra que reduz o potencial da PEC no 187/2019 (Brasil, 2019c), particularmente se considerarmos que esses recursos deveriam ser direcionados ao pagamento da dívida pública: se gasta, anualmente, com o passivo soberano aproximadamente R$ 1,6 trilhão; somente em juros, são R$ 409 bilhões (Brasil, 2020).

Desse modo, vale a pena repensar, primeiro, se os fundos públicos devem, ou não, ser extintos. Busca-se a flexibilização orçamentária, mas não será por meio da extinção desse mecanismo de financiamento que ela será alcançada. Segundo, se querem extinguir os fundos, independentemente, de gerar, ou não, maleabilidade, reconsidere-se o destino do fluxo futuro de caixa. Se irrelevante é para o abatimento da dívida pública, transparece mais profícuo orientá-lo, por exemplo, a ações de erradicação da pobreza.

REFERÊNCIAS

BASSI, C. M. **Receitas vinculadas e despesas obrigatórias**: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. Brasília: Ipea, ago. 2019a. (Nota Técnica Disoc, n. 56). Disponível em: <https://bit.ly/3g1t6v4>.

_____. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de Janeiro: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2458). Disponível em: <https://bit.ly/2WNbcVd>.

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: <https://bit.ly/2ANnnZQ>. Acesso em: 25 fev. 2020.

_____. Decreto-lei nº 2.288, de 23 de julho de 1986. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, institui empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: <https://bit.ly/3e5EGDA>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2ypiqFO>. Acesso em: 22 jan. 2020.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3cOY7AB>. Acesso em: 21 fev. 2020.

_____. 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: <https://bit.ly/3g6vgJX>. Acesso em: 3 mar. 2020.

_____. Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015. Dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da dívida pública federal. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2zQgDtD>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3e5HAbD>. Acesso em: 15 fev. 2020.

_____. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2zhz76f>. Acesso em: 25 fev. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2yl25lt>. Acesso em: 20 jan. 2020.

42. Frisando: caso a EC fosse promulgada nesse exercício financeiro (2020), os fundos liberariam, de imediato, R$ 15 bilhões.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta emenda constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019c. Disponível em: <https://is.gd/Nsyp8p>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019d. Disponível em: <https://is.gd/EJxlNw>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Texto, anexos e volumes. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://is.gd/0f7Y38>. Acesso em: 3 mar. 2020.

FARIAS, G. C. L. Uma análise jurídica da recepção dos fundos federais anteriores à Constituição Brasileira de 1988. **Caderno de Direitos e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, a. 1, v. 1, n. 1, p. 1-77, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3bPUkBE>. Acesso em: 23 jan. 2020.

APÊNDICE A

QUADRO A.1
Alocação dos fundos públicos federais elegíveis na Lei Orçamentária Anual

Fundos alocados em uma única unidade orçamentária do mesmo órgão orçamentário ao qual se subordina

- Poder Legislativo

a) Câmara Federal: Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados.[1]

- Poder Judiciário

a) Justiça Federal: Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).

- Poder Executivo

a) Presidência da República: Fundo de Imprensa Nacional;
b) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC): Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust);
c) Ministério da Economia (ME): Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)[1] e Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC);
d) Ministério da Justiça e Segurança Pública: Fundo de Defesa de Direitos Difusos,[1] Fundo Penitenciário Nacional (Funpen),[1] Fundo Nacional de Segurança Pública[1] e Fundo Nacional Antidrogas;[1]
e) Ministério da Infraestrutura: Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)[1] e Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (Funset);[1]
f) Ministério do Meio Ambiente: Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA);[1]
g) Ministério da Defesa: Fundo do Ministério da Defesa,[1] Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas,[1] Fundo do Serviço Militar,[1] Fundo Aeronáutico,[1] Fundo do Exército,[1] Fundo Naval[1] e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo;[1]
h) Ministério do Desenvolvimento Regional: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);[1] e
i) Ministério da Cidadania: Fundo Nacional de Assistência Social.[1]

Fundos alocados em uma única unidade orçamentária, mas em órgão orçamentário distinto do qual se subordina

- Poder Executivo

a) Encargos Financeiros da União: Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, Fundo de Garantia à Exportação e Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Fundo Eleitoral); e
b) Operações Oficiais de Crédito: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra),[1] Fundo Geral de Turismo (Fungetur),[1] Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA),[1] Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)[1] e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO).[1]

Fundos alocados em duas unidades orçamentárias

- Poder Executivo

a) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Operações Oficiais de Crédito: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira;[1]
b) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Operações Oficiais de Crédito: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)[1] e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);[1]
c) Ministério da Economia e Dívida Pública Federal: Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS);
d) Ministério da Infraestrutura e Operações Oficiais de Crédito: Fundo da Marinha Mercante (FMM);[1]
e) Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Operações Oficiais de Crédito: Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;[1] e
f) Ministério da Cidadania e Operações Oficiais de Crédito: Fundo Nacional de Cultura.[1]

Fundos alocados como ação orçamentária em uma única unidade orçamentária

- Poder Executivo

a) Ministério de Minas e Energia: Fundo Conta de Desenvolvimento Energético;
b) Transferências a estados, Distrito Federal e municípios: Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX-IPI-EXP); e
c) Ministério do Desenvolvimento Regional – administração direta: Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

(Continua)

(Continuação)

Fundos alocados como ação orçamentária em unidades orçamentárias distintas

- Poder Executivo

a) Ministério da Cidadania – fundo de cultura: Fundo Setorial do Audiovisual;[1] e
b) Operações oficiais de crédito – fundo de cultura: Fundo Setorial do Audiovisual.[1]

Fundos alocados como fonte de receita no mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas

- Poder Executivo

a) Ministério da Economia, Secretaria da Receita Federal e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional: Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf);[1] e
b) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – administração direta; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; e Agência Nacional de Telecomunicações: FNDCT, Fust e Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).[1]

Fundos alocados como unidade orçamentária e fonte de receita; neste caso, no mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas

- Poder Executivo

a) Encargos Financeiros da União – unidade orçamentária: Fundo Social (FS); e
b) Ministério da Educação – fonte de receita: Ministério da Educação – administração direta, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de várias universidades federais: FS.[1]

Fontes: Brasil (2020, v. III, IV e V); Bassi (2019).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Fundo público especial.

QUADRO A.2

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 (101) Transferências do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (102) Transferência do Imposto Territorial Rural (106) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal (108) Fundo Social – parcela destinada à educação pública e à saúde (111) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)– Combustíveis (113) Contribuição do Salário-Educação (116) Recursos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos (117) Recursos oriundos das contribuições voluntárias para o Montepio Civil (118) Receitas de concursos de prognósticos (119) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) – Ouro (120) Contribuições sobre a arrecadação dos fundos de investimentos regionais (123) Contribuição para o custeio das pensões militares (127) Custas judiciais (129) Recursos de concessões e permissões (130) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (132) Recursos destinados ao Fundaf (133) Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário (134) Compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos (135) Cota-parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (136) Recursos vinculados a aplicações em outras políticas públicas (139) Alienação de bens apreendidos (140) Contribuições para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) (141) Compensações financeiras pela exploração de recursos minerais	(142) Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (143) Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – refinanciamento da dívida pública federal (144) Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – outras aplicações (148) Operações de crédito externas – em moeda (149) Operações de crédito externas – em bens e/ou serviços (150) Recursos próprios não financeiros (151) Recursos livres da seguridade social (153) Recursos destinados às atividades-fins da seguridade social (154) Recursos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (156) Contribuição do servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (159) Recursos das operações oficiais de crédito – retorno de refinanciamento de dívidas de médio e longo prazos (160) Recursos das operações oficiais de crédito (162) Recursos da União decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público (163) Recursos próprios decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público (164) Títulos da dívida agrária –166 recursos financeiros de aplicação vinculada (169) Contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (171) Recursos das operações oficiais de crédito – retorno de operações de crédito – BEA/BIB (172) Outras contribuições econômicas (173) Recursos das operações oficiais de crédito – retorno de operações de crédito – estados e municípios (176) Outras contribuições sociais (178) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (174) Taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais (175) Taxas por serviços públicos	(180) Recursos próprios financeiros (181) Recursos de convênios (183) Pagamento pelo uso de recursos hídricos (184) Contribuições sobre a remuneração devida ao trabalhador e relativa à despedida de empregado sem justa causa (186) Recursos vinculados a aplicações em políticas públicas específicas (188) Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (194) Doações para o combate à fome (195) Doações de entidades internacionais (196) Doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais (197) Dividendos da União (236) Recursos vinculados a aplicações em outras políticas públicas (250) Recursos próprios não financeiros (263) Recursos próprios decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público (280) Recursos próprios financeiros (281) Recursos de convênios (293) Produto da aplicação dos recursos à conta do Salário-Educação (296) Doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais (495) Recursos do orçamento de investimento (906) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal – condicionados (923) Contribuição para o custeio das pensões militares – condicionados (929) Recursos de concessões e permissões – condicionados (944) Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – outras aplicações – condicionados (950) Recursos próprios não financeiros – condicionados (139) Alienação de bens apreendidos (141) Compensações financeiras pela exploração de recursos minerais (142) Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (134) Compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos	(111) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (156) Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (123) Contribuição para o Custeio das Pensões Militares (923) Contribuição para o Custeio das Pensões Militares – Condicionados (130) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (106) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal (906) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal – Condicionados (169) Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (140) Contribuições para os Programas PIS/PASEP (120) Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (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 (127) Custas Judiciais (197) Dividendos da União (195) Doações de Entidades Internacionais (196) Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais (296) Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais (108) Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde 194) Doações para o Combate à Fome (178) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	(119) Imposto sobre Operações Financeiras - Ouro (149) Operações de crédito externas – em bens e/ou serviços (148) Operações de crédito externas – em moeda (172) Outras contribuições econômicas (176) Outras contribuições sociais (183) Pagamento pelo uso de recursos hídricos (293) Produto da aplicação dos recursos à conta do Salário–Educação (118) Receitas de concursos de prognósticos (162) Recursos da União decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público (160) Recursos das operações oficiais de crédito (171) Recursos das operações oficiais de crédito – retorno de operações de crédito – BEA/BIB (173) Recursos das operações oficiais de crédito – retorno de operações de crédito – estados e municípios (159) Recursos das operações oficiais de crédito – retorno de refinanciamento de dívidas de médio e longo prazos (129) Recursos de concessões e permissões (929) Recursos de concessões e permissões – condicionados (281) Recursos de convênios (181) Recursos de convênios (116) Recursos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos (132) Recursos destinados ao Fundaf (153) Recursos destinados às atividades-fins da seguridade social (495) Recursos do orçamento de investimento (133) Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário	(154) Recursos do Regime Geral de Previdência Social (166) Recursos financeiros de aplicação vinculada (151) Recursos livres da seguridade social (117) Recursos oriundos das contribuições voluntárias para o Montepio Civil (163) Recursos próprios decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público (263) Recursos próprios decorrentes da alienação de bens e direitos do patrimônio público (280) Recursos próprios financeiros (180) Recursos próprios financeiros (250) Recursos próprios não financeiros (150) Recursos próprios não financeiros (950) Recursos próprios não financeiros – condicionados (136) Recursos vinculados a aplicações em outras políticas públicas (236) Recursos vinculados a aplicações em outras políticas públicas (186) Recursos vinculados a aplicações em políticas públicas específicas (188) Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional (174) Taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais (175) Taxas por serviços públicos (164) Títulos da dívida agrária (144) Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – outras aplicações (944) Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – outras aplicações – condicionados (143) Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional –refinanciamento da dívida pública federal (102) Transferência do Imposto Territorial Rural (101) Transferências do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados

Fonte: Brasil (2020, v. I).
Elaboração dos autores.

TABELA A.1
Despesa: código de identificação de resultado primário

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	RESULTADO PRIMÁRIO
Financeira	0
Primária obrigatória	1
Primária discricionária	2
Discricionária decorrente de emenda parlamentar individual, de execução obrigatória	6
Discricionária decorrente de emenda parlamentar de bancada, de execução obrigatória	7
Primária discricionária constante do orçamento de investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta	4
Discricionária decorrente de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional	8
Discricionária decorrente de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promova alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica.	9

Fontes: Brasil (2019); Brasil (2020).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BASSI, C. M. **Receitas vinculadas e despesas obrigatórias**: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Nota Técnica Disoc, n. 56). Disponível em: <https://bit.ly/3g1t6v4>.

BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2zhz76f>. Acesso em: 25 fev. 2020.

_____. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Texto, anexos e volumes. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://is.gd/0f7Y38>. Acesso em: 3 mar. 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

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

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson 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

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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