

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 187/2019 -
A PEC DOS FUNDOS: RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA,
VINCULAÇÃO DE RECEITA, DESPESAS OBRIGATÓRIAS E
DÍVIDA PÚBLICA DOS DEPÓSITOS SEM VENCIMENTOS**

GLAUCO FONTELES OLIVEIRA E SILVA

Brasília-DF, 2021

GLAUCO FONTELES OLIVEIRA E SILVA

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 187/2019 - A PEC DOS FUNDOS: RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA, VINCULAÇÃO DE RECEITA, DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DÍVIDA PÚBLICA DOS DEPÓSITOS SEM VENCIMENTOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Mestrado em Economia do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador

Professor Dr. Adonias Evaristo da Costa Filho.

Brasília-DF 2021

GLAUCO FONTELES OLIVEIRA E SILVA

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 187/2019 - A PEC DOS FUNDOS: RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA, VINCULAÇÃO DE RECEITA, DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DÍVIDA PÚBLICA DOS DEPÓSITOS SEM VENCIMENTOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Mestrado em Economia do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, sob orientação do Professor Dr. Adonias Evaristo da Costa Filho.

Aprovada em 05 / 08 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Adonias Evaristo da Costa Filho (Orientador)

Prof. Dr. Josué Alfredo Pellegrini

Prof. Dr. Pedro Fernando Nery

S586p Silva, Glauco Fonteles Oliveira e
Proposta de emenda constitucional nº 187/2019 - a PEC dos fundos: rigidez
orçamentária, vinculação de receita, despesas obrigatórias e dívida pública
dos depósitos sem vencimentos / Glauco Fonteles Oliveira e Silva. –
Brasília: IDP, 2021.

56 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado profissional
em Economia, Brasília, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Adonias Evaristo da Costa Filho.

1. Proposta de emenda constitucional. 2. Fundos Especiais. 3. Rigidez
orçamentária. 4. Dívida pública. I. Título.

CDD 336

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

O presente artigo tem por objeto analisar e discutir a Proposta de Emenda Constitucional nº 187 de 2019, apresentada pelo Ministério da Economia como parte de uma Agenda de Reformas Econômicas com o propósito de melhorar a gestão orçamentária e financeira dos Entes Federativos. Em tramitação regular no Congresso Nacional, a PEC dos Fundos como ficou conhecida, propõe mudanças constitucionais nas finanças públicas nacional, o que torna nossa pesquisa relevante. E, para apresentarmos argumentos técnicos favoráveis, ou não, à aprovação da proposta, e identificarmos se o regramento fiscal vigente precisa de fato ser reformulado, analisaremos questões essenciais como rigidez orçamentária, vinculação de receita, despesas obrigatórias e dívida pública, a partir de dados e informações extraídos de literaturas e artigos nacionais e estrangeiros.

Palavras-chave: Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019; Fundos Especiais; rigidez orçamentária; vinculação de receitas; dívida pública.

ABSTRACT

The purpose of the article is to discuss the Constitutional Amendment Proposal 187 of 2019, presented by the Ministry of Economy as part of an Economic Reform Agenda with the purpose of improving the budgetary and financial management of the Federal Entities. In due process at the National Congress, the PEC of Funds as it became known, proposes constitutional changes in national public finances, which makes our research relevant. And, in order to present technical arguments favorable or not to the approval of the proposal, and to identify whether the current fiscal regulation needs to be reformed, we will analyze essential issues such as budget rigidity, revenue binding, mandatory spending and public debt, based on data and information extracted from national and foreign literature and articles.

Keywords: Constitutional Amendment Proposal 187 of 2019; Special Funds; budgetary rigidity; linked revenues; public debt.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
3	A PEC DOS FUNDOS: TRAMITAÇÃO E ATUALIZAÇÕES	27
4	DEMONSTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	32
5	CONCLUSÃO	37
	Referências	40
	Anexos	45



1

INTRODUÇÃO

O ano de 2019 trouxe à discussão o Plano mais Brasil¹ elaborado pelo Poder Executivo Federal como parte de uma Agenda de Reformas Econômicas proposta pelo Ministério da Economia, para modernizar e aperfeiçoar os mecanismos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Entre as medidas que ele propõe, encontra-se a Proposta de Emenda Constitucional n.º 187, que ficou conhecida como a PEC dos Fundos, por permitir a reavaliação dos diversos fundos públicos existentes pelos respectivos Poderes Legislativos, de forma a restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir suas políticas públicas em consonância com a realidade socioeconômica atual, divorciadas das prioridades estabelecidas há mais de 30 anos e que, dadas as dinâmicas políticas, sociais, econômicas e demográficas, podem não mais refletir as necessidades e prioridades da sociedade brasileira de hoje.

A Proposta original apresentada pelos Senadores signatários em 5.11.2019, 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 da Emenda. Permite, ainda, a desvinculação imediata de 219 bilhões de reais² – apurados como superávit financeiro –, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública.

Na PEC em questão, eles destacam a possibilidade de extinção de 248 fundos, dos quais 165 instituídos antes da Constituição de 1988, protegendo aqueles previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada um dos Entes Federados, bem como no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Desta forma, ficam preservados os seguintes Fundos Constitucionais³: Fundo Partidário, Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

¹ PEC Emergencial, a PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo

² Anexo 1

³ Anexo 2

(FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), e Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO); do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) (DIAS, 2020).

Ao longo da discussão na Comissão de Constituição e Justiça, quando da apresentação de Substitutivo, houve consenso entre a Comissão e o Relator da PEC dos Fundos no sentido de se preservar alguns fundos infraconstitucionais⁴. São eles: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ), Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário (FUNPEN), Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), Fundo de Garantia à Exportação (FGE), Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), e Fundo Garantia-Safra (FGS) (DIAS, 2020).

Com isso, o presente trabalho de natureza bibliográfica e documental, apresenta-se como atual, visto tratar de matéria que ainda será deliberada e votada (em dois turnos) pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, ante o quórum e sistema de votação exigidos por força Constitucional, e cujos resultados só poderão ser efetivamente mensurados mais adiante, cabendo, neste momento, considerarmos algumas possibilidades sobre este tema tão relevante que, além de propor uma espécie de reinício do processo político que reconfigure (ou não) a origem e destinação de recursos públicos que hoje estão alocados nos 248 fundos mencionados no texto (ABOUCHEID e RAIMUNDO, 2020), trata, também, da reforma fiscal que integra o conjunto de Reformas Estruturais tão almejadas pelo Governo Federal e que compõe o Plano mais Brasil que, especificamente no caso da PEC n.º 187, tem como pano de fundo a amortização da dívida pública.

Muito se discute sobre a aplicação compulsória de recursos públicos destinados a fomentar Fundos Especiais existentes no país, como forma de aumentar a distribuição de renda e promover o desenvolvimento econômico e social do ente federativo ao qual está vinculado; e se essa rigidez orçamentária prejudica ou não a gestão da dívida pública ao não permitir que o Parlamento brasileiro decida como usar os recursos parados nesses fundos.

⁴ Anexo 3

Por isso as divergências quanto ao propósito da Emenda em discussão, pois, há autores que argumentam que os fundos perderam vantagem de serem intermediários financeiros para a gestão de recursos vinculados a finalidade específica, daí a necessidade de reforma; e outros que entendem que o governo deveria propor consertos ou melhorias, mas não a extinção de um modelo que, segundo eles, deu bons resultados nestes mais de 30 anos da Constituição de 1988, embora 165 fundos sejam anteriores àquele ano, conforme exposto na Justificativa da PEC 187.

Para Bassi (2019), por exemplo, após a Constituição Federal e a criação do Sistema Integrado da Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é o braço operacional da Conta Única do Tesouro – CTU, deixou de haver necessidade de um fundo para identificação de receita e seu direcionamento para a despesa a qual estava vinculada. Para ele, os fundos perderam também a capacidade de assegurar que os recursos vinculados sejam inteiramente destinados aos fins previstos, uma vez que a legislação os subordina à busca do Resultado Primário, da Desvinculação de Receitas da União, da Reserva de Contingência e da instituição do teto de gastos. (BASSI, 2019 *apud* DIEESE, 2020; Nota Técnica n.º 222)

Em outra linha, Scaff (2020), entende que o ideal seria uma revisão individualizada de cada fundo e adoção de medidas para seu aperfeiçoamento, descartando seu uso para o pagamento da dívida pública. Pois, para ele, tal pagamento deve ocorrer por meio de expressa previsão orçamentária, e não pelo mecanismo de *superávit financeiro*, que esconde a previsão exata de quanto deve ser pago, operando através de *contingenciamento* para chegar ao montante anual a ser desembolsado.

Neste trabalho, portanto, temos por objetivos gerais aprimorar o debate sobre o tema e apresentar os argumentos técnicos favoráveis e contrários à aprovação da PEC n.º 187/2019, a partir do ponto de vista da rigidez orçamentária, vinculação de receita, despesas obrigatórias e dívida pública, o que nos permitirá ao final, como objetivo específico, demonstrar se a respectiva proposta é benéfica ou não para as finanças públicas do país, e assim identificar se esse regramento (dos Fundos) compromete ou não a gestão da dívida pública tão crescente nos últimos anos.

Com esse propósito, o trabalho está estruturado em mais quatro seções. Um referencial teórico compõe a segunda seção, na terceira traremos as mais recentes atualizações da PEC dos Fundos, na quarta um demonstrativo do avanço da dívida pública; e na última seção a conclusão do trabalho.



2

REFERENCIAL TEÓRICO

Para melhor compreensão, faz-se necessário um breve histórico do arcabouço normativo que ao longo do tempo disciplina os fundos públicos no Brasil, desde seu primeiro registro ainda no tempo do Brasil Colônia (1624), ao instituir um imposto sobre o consumo de vinho importado e cujo valor arrecadado ficaria vinculado à construção do Aqueduto da Carioca no Rio de Janeiro.

Mais tarde, identificou-se o Fundo para o Resgate do Papel-Moeda em Circulação, criado pela Lei n.º 58/1899 (NUNES, 2014 *apud* BASSI, 2019), e o Fundo de Amortização de Empréstimos Internos, criado pelo Decreto n.º 4.382/1902 (SANCHES, 2002 *apud* BASSI, 2019).

Os fundos especiais tiveram sua primeira caracterização legal estabelecida pelo Código de Contabilidade Pública de 1922, que no art. 83 definiu *fundo especial* como o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial (SANCHES, 2002).

Essa definição do Código de Contabilidade foi aprimorada no artigo 71, da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece: 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 (SANCHES, 2002).

Entre os anos de 1967 e 1988, se deu a grande proliferação de fundos ocorrida na administração pública brasileira, sobretudo na União e nos Estados das regiões Sul e Sudeste, onde cerca de 50 novos fundos especiais no âmbito dos órgãos e entidades do governo federal foram instituídos e operacionalizados. Fato decorrente do advento do Decreto-lei n.º 200 de 1967, sobretudo com a nova redação do artigo 172, do Decreto-lei n.º 900 de 1969.

Estima-se que, em 1977, havia em nível federal 179 fundos (SANTOS, 1992 *apud* SANCHES, 2002). A nomenclatura variava,

demonstrando uma certa incompreensão sobre a sistemática operacional: fundo contábil, fundo meramente contábil, fundo rotativo e fundo financeiro representam o ecletismo retromencionado (BASSI, 2019).

A Constituição Federal de 1988 foi rígida em relação aos fundos. Durante sua elaboração, diagnosticou-se a existência de um número excessivo deles no orçamento federal, provavelmente alguns não mais justificáveis. Nas Disposições Transitórias, concedeu-se prazo de dois anos para a ratificação dos fundos existentes na data da promulgação da Constituição⁵. Por falta de interesse e/ou de mobilização dos responsáveis, a maior parte dos fundos simplesmente iria desaparecer quando, então, a solução veio inserida no texto da Lei n.º 8.173/1991, que dispôs sobre o Plano Plurianual para o período de 1991 - 1995. A cauda⁶ do art. 6.º mantém em vigor os fundos, que seriam extintos nos termos do art. 36 do ADCT, até o final do primeiro exercício subsequente à publicação da lei complementar de que trata o art. 165, §9.º, da Constituição Federal. Essa solução frustrou a tentativa de avaliar os fundos federais caso a caso (GIACOMONI, 2011).

A Constituição da República, no texto permanente e nas disposições transitórias, faz referências a 11 diferentes fundos. Destes, cinco foram instituídos após 1988 por meio de emendas constitucionais⁷, o que comprova a generalizada preferência e atualidade desse tipo de mecanismo (GIACOMONI, 2011). Hoje no Brasil existem 248 fundos públicos infraconstitucionais, englobados os de

⁵ Constituição Federal. ADCT: “Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio provado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos”.

⁶ “Cauda orçamentária” é a denominação dada à matéria estranha eventualmente incluída no texto das leis orçamentárias. Constituía prática comum no início do século passado e desapareceram com a incorporação, nas Constituições, do princípio da exclusividade, ou seja, as leis orçamentárias têm conteúdo exclusivo: apenas previsão da receita e autorização da despesa. Por extensão, o PPA também tem conteúdo exclusivo, no caso, o estabelecido no artigo 165, § 1º. Entre esses conteúdos certamente não está o de criar ou recriar fundos. Afora esse aspecto, o plano plurianual, como o orçamento, é lei formal e, portanto, não substitui a lei material (TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. P. 54 *apud* GIACOMONI, James, 2011)

⁷ De Garantia do Tempo de Serviço, Partidário, do Distrito Federal, de Participação de Estados e de Municípios, Estadual de Fomento à Cultura, de Previdência, Fundef/Fundeb, de Saúde, de Combate e Erradicação da Pobreza e de Desestatização Fiscal.

âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ABOUCHEID e RAIMUNDO, 2020).

A Comissão Nacional de Classificações, por meio da Resolução CONCLA n.º 2, de 23.12.2013 (DOU n.º 250 de 26.12.2013) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2014, classificou os fundos com dois códigos de natureza jurídica, assim descritos: (i) Fundo Público (120-1) que compreende os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 4.320, de 17.3.1964, e os fundos de avais; (ii) Fundo Privado (324-7) que compreende os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei n.º 11.079, de 30.12.2004, e (iii) os fundos de avais privados (COSTA, 2017).

A Carta Magna (1988) tratou dos fundos de forma genérica, estabelecendo apenas que devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA) e que não podem ser estruturados por meio de vinculação de receitas de impostos. A Lei n.º 4.320/1964 foi, então, elevada ao *status* de Lei Complementar, em face do vácuo normativo deixado. E, no que tange aos fundos, assim dispõe:

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;

Art. 72. A aplicação de receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei do orçamento ou em créditos adicionais;

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo;

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo decidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (BRASIL, 1988 *apud* BASSI, 2019)

Fica claro, portanto, que os fundos especiais têm suas receitas vinculadas e direcionadas à finalidade específica. E, no que se refere aos recursos acumulados decorrentes de *superávit financeiro*, esses serão

transportados ao exercício financeiro seguinte, salvo previsão contrária em lei que o instituir.

E assim, já decidiu o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), ao apreciar as contas de Governo em 2015 (Acórdão n.º 1497/2016), apontou a utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação em desacordo com o estabelecido no artigo 73, da Lei n.º 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do artigo 8º, da Lei Complementar n.º 101/2000. Para o Relator, o Governo não poderia se valer de Medida Provisória como norma geral para autorizar o procedimento de desvinculação, sem mencionar especificamente cada fundo. O TCU entendeu que deveria haver uma lei específica para cada um deles (COSTA, 2017).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que as receitas vinculadas sejam utilizadas exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, intensificou o problema de vinculações orçamentárias. Dessa maneira, verifica-se o crescimento, durante os últimos exercícios, do montante de receitas vinculadas que não podem ser destinadas ao pagamento de gastos cuja finalidade seja diferente daquela pré-definida, mesmo que se observe excesso de recursos vinculados a determinado item de despesa (SOUSA, 2008).

A vinculação de receitas com finalidades específicas e positivadas têm provocado imenso debate quanto à *rigidez orçamentária*. Essa vinculação, conforme a Lei Complementar nº 101/2000, é o ato de tornar exclusivo uma receita ao custeio de uma determinada despesa (ou a um conjunto delas, como no caso das contribuições sociais), redundando em uma proibição a usos alternativos. Daí, havendo *superávit financeiro* entre os recursos afetados e a impossibilidade de remanejá-los por imposição normativa, estar-se-ia diante do chamado *empoçamento de liquidez* (BASSI, 2019).

Para Giacomoni (2011), os gestores públicos divergem sobre a vinculação de receitas, em função do cargo ou da posição que exercem. Para ele, os responsáveis por órgão centrais – Fazenda e Planejamento – destacam os pontos negativos, principalmente: (a) a redução da liberdade e da flexibilidade na programação de recursos; (b) as dificuldades políticas de rever as normas vinculadoras; e (c) muitas

vezes, a interferência dos gestores de áreas protegidas em consequência da obrigatoriedade de gastar.

Os gestores responsáveis por áreas da administração pública, por seu turno, defendem bravamente as virtudes das vinculações. Um dos méritos importantes é a certeza de que receitas vinculadas garantem para o setor fontes de recursos estáveis no tempo. Com a estabilidade nas fontes, é possível adotar políticas de longo prazo, assim como formular melhores planos e programas com metas factíveis. O que segundo Giacomoni (2011) não chega a ser exatamente um ponto positivo, mas a reserva de recursos desobriga os interessados de participarem de disputas com outros setores na arena da elaboração e da aprovação orçamentária.

Para Oliveira (1996), o principal legado da Constituição de 1988, no que concerne às finanças públicas da União, foi uma enorme rigidez orçamentária, decorrente de três fatos principais: os aumentos das vinculações de receita, o incremento das despesas de caráter obrigatório e a substancial ampliação de transferência de recursos para os Estados e Municípios, sem que houvesse um planejamento adequado quanto à descentralização de competências. (OLIVEIRA, 1996 *apud* SOUSA, 2008).

Segundo Graça (2003), as vinculações orçamentárias constituem em um desejo de preservar o atendimento de determinadas demandas da sociedade dos humores tanto do Executivo quanto do Legislativo. Castro (2003) complementa afirmando que o crescimento contínuo das despesas de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias também constitui restrição porque prejudica sobremaneira a flexibilidade de política fiscal (GRAÇA, 2003; CASTRO, 2003 *apud* SOUSA, 2008)

Mais do que as vinculações de receitas e os fundos, são as despesas de execução obrigatória as principais responsáveis pela rigidez do orçamento público. Sendo ato de administração, a lei orçamentária não cria direitos e obrigações, limitando-se a estimar as receitas e a autorizar a realização das despesas, cuja efetivação dependerá da discricionariedade do gestor, ou seja, do seu poder de escolha (GIACOMONI, 2011).

Segundo Mendes (2008), receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Para ele, a vinculação de uma receita a uma despesa torna essa despesa tão rígida quanto uma despesa obrigatória. Se o governo é obrigado a aplicar X% de um imposto a um dado gasto, e se a arrecadação de tal imposto cresce, o gasto ao qual o imposto está vinculado também crescerá. Isto, contudo, nem sempre é verdadeiro.

Se parte da receita vinculada não for gasta na finalidade específica, esta não poderá ser empregada em nenhuma outra despesa. Do ponto de vista da gestão fiscal voltada para a geração de superávits primários, destinados ao pagamento de juros da dívida, isso é uma rigidez que atrapalha, pois, parte do superávit gerado a partir do contingenciamento de recursos vinculados não poderá ser usada para pagar os juros da dívida (MENDES, 2008).

Ainda assim, na ótica da autoridade fiscal, vale a pena contingenciar os recursos, pois, eles ficarão em caixa, consistindo em um ativo do Tesouro e, portanto, reduzindo a dívida líquida do setor público. Certamente seria melhor utiliza-lo para amortizar juros, evitando a sua capitalização no principal da dívida, ao invés de manter um ativo que não rende juros. Mas, do controle fiscal, tal situação é ainda melhor do que ter que realizar uma despesa obrigatoriamente (MENDES, 2008).

A vinculação de recursos limita sua melhor alocação, uma vez que exclui a possibilidade de discussão em torno de uma melhor distribuição destes recursos. O comprometimento das receitas públicas reduziu significativamente o potencial de condução da política econômica, contrariando o princípio constitucional da não-vinculação da receita de impostos e comprometendo importantes funções do orçamento. Portanto, reduzir a rigidez orçamentária consistiria em reduzir ou, preferencialmente, eliminar as vinculações de recursos, ampliando-se as receitas livres (SOUSA, 2008).

De acordo com Rezende (2009), a rigidez orçamentária não é um fenômeno tipicamente brasileiro. O que distingue o caso brasileiro é o fato de que a preferência por buscar essas garantias por meio de inclusão na Constituição de dispositivos permanentes e uniformes torna extremamente difícil ajustar o gasto a preferências regionais e a

mudanças que se processam ao longo do tempo em razão do impacto da dinâmica socioeconômica da sociedade.

Em estudo apresentado pelo Grupo do Banco Mundial, Muñoz e Olaberria (2019) ao investigar o pós-crise financeira global de 2008, evidenciaram um contraste entre os países da OCDE⁸ com os da América Latina. Enquanto, no geral, os países da OCDE já passaram por processos de consolidação fiscal bem-sucedidos para ajustar seus déficits primários, na América Latina eles continuam aumentando, o que para os formuladores de políticas da região é decorrente da capacidade restrita dos governos de promover grandes ajustes fiscais em razão da crescente participação dos componentes endógenos de despesas, o que engessa o poder de manobra fiscal. Para eles, a rigidez orçamentária reduz a capacidade do governo de mudar o tamanho e a estrutura do orçamento público.

Analizando como a rigidez do orçamento afeta a probabilidade dos governos entrarem em dificuldades fiscais e a probabilidade deles iniciarem um ajuste fiscal bem-sucedido, quando necessário, ficou evidente que a rigidez orçamentária pode restringir a consolidação fiscal, especialmente quando as despesas obrigatórias estão acima do que a estrutura de suas economias exigiria. Em suas conclusões consignam que quotas relativamente altas de componentes rígidos dos gastos públicos (salários, pensões e juros) contribuem para colocar os países em dificuldades fiscais e são um limitador para o fortalecimento fiscal; e que o efeito da rigidez dos gastos parece ser mais relevante para economias com alta desigualdade de renda, governos sem ampla maioria e países com menor qualidade institucional (MUNÓZ e OLABERRIA, 2019).

Herrera e Olaberria (2020) em relatório sobre rigidez orçamentária na América Latina e no Caribe, ao demonstrarem a necessidade de ajustes fiscais para conter e, se possível, reduzir a razão dívida/PIB, crescente nos últimos anos, destacam que o elevado grau de rigidez reduz a capacidade dos formuladores de políticas promoverem ajustes fiscais, já que uma grande parte dos gastos públicos é difícil de serem cortados por razões políticas econômicas ou estruturais. A rigidez orçamentária é uma restrição institucional, legal, contratual ou outras que limitam a capacidade do governo de mudar o

⁸ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

tamanho e a estrutura do orçamento público, pelo menos no curto prazo.

A tradição de vincular percentuais da receita orçamentária a gastos setoriais é fonte de distorções, pois, as garantias diminuem em ciclos econômicos recessivos, ou de baixo dinamismo econômico, exatamente quando aumenta a demanda da população desprivilegiada pelos serviços fornecidos pelo estado. Ademais, um percentual uniforme não garante o equilíbrio territorial entre recursos e necessidades, pois, haverá maior disponibilidade financeira em regiões mais ricas que nas regiões mais pobres (REZENDE, 2009).

Além das vinculações constitucionais, há uma gama enorme de obrigações de longo prazo assumidas pelos entes federativos, o que também contribui para consolidar a pouca disponibilidade de livre destinação das receitas orçamentárias excedentes. Embora não se trate de previsões constitucionais, seus efeitos são análogos, isso é, a diminuição de disponibilidade das receitas públicas. São os casos das transferências e das despesas correntes (MARTINS, 2011).

Se por um lado a vinculação das receitas dos impostos garante a aplicação de recursos em certas áreas, do outro é cruel ao alijar de atenção demais prioridades, que restam impossibilitadas de serem atendidas condignamente. Para ele, tanto o Chefe do Poder Executivo (como detentor da competência para a propositura do projeto das leis orçamentárias – art. 84, XXIII, e 165 da CF/1988), quanto os legisladores que laboram na feitura dos projetos, encontram pouquíssima liberdade no manejo dos recursos públicos, visto que a quase totalidade já tem endereço certo (MARTINS, 2011).

O reduzido espaço no orçamento para fazer escolhas que eventualmente impliquem a redefinição de prioridades quanto à alocação das receitas, já estão, por assim dizer, em grande parte carimbada, restando ao Executivo e ao Legislativo escassa margem de manobra para alterar-lhes a destinação, a menos que introduzam mudanças nos correspondentes dispositivos legais, vários deles inscritos na Constituição Federal (REZENDE, 2002 *apud* MARTINS, 2011).

Em 2017, o Fundo Monetário Internacional (FMI) recomendou ao Brasil o estabelecimento de um programa permanente de *rolling*

*program of Spending Reviews*⁹. Trata-se de boa prática adotada em países desenvolvidos, com destaque ao fato de que, no âmbito da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), 16 países-membros haviam realizado revisões de gastos até 2011, ao passo em que em 2018 já haviam sido contabilizados 27 países participantes. A revisão dos gastos consiste no reexame sistemático do gasto público, seja ele obrigatório ou discricionário, com o objetivo de controlar o seu montante ou encontrar espaço fiscal para a repriorização de despesas (AFONSO *et al.*, 2020)

A excessiva vinculação de receita impede o Estado de suprir, de forma ótima, fontes para o conjunto de atividades de Governo. Essa deficiência tem sido atenuada pelos mecanismos constitucionais de desvinculação (DRU), e também pelo eventual contingenciamento de despesas discricionárias, ainda que custeadas por receitas vinculadas (GREGGIANIN *et al.*, 2018).

Para Abouchedid e Raimundo (2020), a Emenda Constitucional resultante da PEC 187 inauguraria um período de disputa pelos recursos liberados pela extinção dos fundos, em razão da desvinculação imediata de um superávit financeiro de 219 bilhões de reais, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União, ou em outras destinações, como projetos e programas voltados à erradicação da pobreza ou investimentos de obras de infraestrutura, o que abarca ampla gama de destinações feitas a critério das Casas do Congresso.

Considerando apenas os fundos com patrimônio financeiros acima de 300 milhões de reais (pouco mais de 1% do valor total estimado), observa-se que 24 fundos concentram 93% dos recursos estimados pelo governo (203 bilhões de 219 bilhões de reais). Esses Fundos são destinados às políticas sociais, setores específicos, ao desenvolvimento tecnológico e à segurança pública, e que, portanto, áreas prioritárias ao desenvolvimento e contemplam necessidades socioeconômicas atuais (ABOUCHEIDID e RAIMUNDO, 2020).

Daí entender que embora os fundos decorram de processos políticos anteriores à Constituição de 1988, suas preocupações são condizentes com as diretrizes por ela definidas, e que o argumento principal de redefinições das prioridades elencadas no texto-base da

⁹ Programa contínuo de revisão de gastos.

PEC 187/2019, não justifica a extinção de todos os fundos. Para Raimundo e Abouchedid (2020), o redirecionamento dos recursos poderia concentrá-los nas mãos de poucos – dos congressistas de hoje e dos credores da dívida pública –, afetando a característica redistributiva dos fundos legais.

Para Dias (2020), a PEC 187/2019 em princípio demonstra-se positiva por conferir racionalidade à administração orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Segundo ele, a ideia subjacente é que seria melhor que os recursos fossem alocados livremente no processo orçamentário, em cada exercício, de acordo com as prioridades do governo. Isso seria mais eficiente do que manter as vinculações automáticas.

A Instituição Fiscal Independente (IFI)¹⁰, ao se manifestar sobre a PEC dos Fundos nos Comentários nº 4/2019, informa que com o fim das vinculações sem respaldo constitucional, as respectivas receitas não utilizadas para investimento em infraestrutura e erradicação da pobreza serão de uso livre, inclusive redução do déficit primário. Ressalta, porém, que só haverá ganho fiscal se a parcela dirigida a esses dois destinos for inferior à parcela das receitas desses fundos que já não é utilizada atualmente nos fins para os quais eles foram criados, engrossando a conta única dos entes com recursos vinculados.

Para a IFI (2019), os fundos extintos também deixarão de ser de uso restrito, o que possibilitará melhor alocação, inclusive no abatimento de dívida do respectivo ente, ressaltando, porém, que no caso da União não há como utiliza-los para reduzir a dívida pública federal, já que eventual uso para resgate da dívida mobiliária junto ao mercado levaria à necessidade de compensar o aumento da liquidez com a realização de operações compromissadas do Banco Central que também compõe o passivo federal. Conclui sugerindo um encontro de contas entre o saldo da conta única e a carteira de títulos públicos que são, respectivamente, uma obrigação e um ativo junto ao Tesouro Nacional.

Ressalta a IFI que a extinção de tais fundos passaria a exigir que os programas que hoje são financiados pelos mesmos passassem a ser viabilizados por outros instrumentos disponíveis dentro dos órgãos

¹⁰ SALTO, Felipe *et al.*, 2019

públicos. Na ausência de tais instrumentos, os programas correm sérios riscos de serem extintos juntos com os seus veículos de financiamento.

Para Oreiro (2020), a PEC 187 se constitui em grave ameaça à institucionalidade da gestão das políticas públicas no Brasil. Ele entende que o acúmulo de resultado financeiro é, na maior parte das vezes, consequência de dois fatores: do efeito combinado da meta de resultado primário e do teto de gastos que impede a realização de uma despesa discricionária mesmo quando existe previsão orçamentária; e dos contingenciamentos de recursos feitos periodicamente pelo governo, o que termina por impedir a realização de gastos discricionários que tenham sido aprovados na Lei Orçamentária Anual.

Segundo Oreiro (2020), a estabilização/redução da dívida pública (como proporção do PIB) não será obtida pela extinção dos fundos federais ou pela desvinculação das receitas, o que só pode ocorrer pela redução do déficit nominal do setor público, que pode ser feita de três formas: (i) redução de despesas¹¹; (ii) aumento de impostos¹²; (iii) redução dos encargos financeiros da dívida pública¹³.

De acordo com Sanches (2002), os fundos constituíram um valioso recurso para agilizar a execução orçamentária e financeira nos tempos em que a centralização dos processos e as restrições dos meios de comunicação retardavam as ações da administração pública. Porém, com as mudanças operadas no setor público, a partir dos anos 1970, e o ganhos trazidos pelos modernos recursos de comunicação e informática, a partir dos anos 1980, muitas vantagens desse instrumental passaram a desaparecer, tornando mais evidente suas desvantagens.

É essa situação de limitadas vantagens e de problemáticas desvantagens que justifica o fato de os técnicos dos sistemas de planejamento, de programação orçamentária e de controle de gastos públicos, se posicionarem, em geral, contra a criação de novos fundos e a preservação da maioria dos existentes. O entendimento básico é de que, no contexto atual, os fundos têm tão poucas vantagens que

¹¹ Exemplo: redução do gasto tributário

¹² Instituição de Imposto de Renda sobre lucros e dividendos distribuídos, e imposto sobre grandes fortunas

¹³ Redução básica da taxa de Juros

devem ficar restritos a situações realmente excepcionais (SANCHES, 2002).

Vincular receitas a gastos específicos e estabelecer despesas obrigatórias reduz o poder decisório do gestor público. A discricionariedade para avaliar as necessidades e as prioridades públicas e definir quais e como serão atendidas é mitigada. A predeterminação de quais recursos serão destinados a quais finalidades pode ocasionar excesso de recursos em programas de menor prioridade e falta em outros de maior relevância (BIANCO, 2010).

As vinculações de receitas são feitas de forma rígida, válidas para o ano em que criadas e para todos os demais. Não se ajustam, portanto, às modificações e alterações que a sociedade sofre ao longo do tempo. Os recursos continuam congelados e direcionados a necessidades relevantes, mas que podem não se mostrar tão carecedoras de recursos públicos como outras, enquanto novas necessidades terão que disputar os escassos recursos não vinculados (MERESSI, 2005 *apud* BIANCO, 2010).

Dias (2020) entende como acertada as alterações propostas no Substitutivo aprovado na CCJ, pois, ao excetuar fundos importantes para a continuidade das políticas públicas, efetuou alterações que corrigiram inconsistências da proposta original. Para ele, a PEC dos Fundos parece, em alguma medida, inspirada no *zero based budgeting* (orçamento base-zero), desenvolvido no contexto empresarial e adotado em alguns estados norte-americanos, em que as prioridades devem ser revistas e justificadas a cada exercício financeiro. Prossegue por entender necessária sua aprovação para extinguir fundos já desativados ou que não mais se justificam e, ademais, desvincular os recursos financeiros acumulados.

Em sentido contrário, Bassi (2020) entende que os recursos efetivamente liberados mediante desvinculação das fontes demonstram-se inexpressivos - algo em torno de 15 bilhões de reais¹⁴ - diante de uma dotação prevista superior a 298 bilhões de reais. Isto é, cerca de 5% do montante referendado seria, de imediato, disponibilizado; cifra que reduz o potencial da PEC 187/2019, particularmente se considerarmos que esses recursos deveriam ser

¹⁴ Caso a EC fosse promulgada em 2020, os fundos liberariam, de imediato, 15 bilhões de reais.

direcionados ao pagamento da dívida pública. Segundo ele, se gasta anualmente, com o passivo soberano aproximadamente 1,6 trilhão de reais; somente em juros, são 409 bilhões.

Desse modo, vale repensar se os fundos públicos devem, ou não, serem extintos. Busca-se a flexibilização orçamentária, mas não será por meio desse mecanismo de financiamento que ela será alcançada. Se querem extinguir os fundos, independente 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 (BASSI, 2020).



3



3

A PEC DOS FUNDOS: TRAMITAÇÃO E ATUALIZAÇÕES

No curso de sua tramitação, foram apresentadas 77 Emendas¹⁵ à Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, estando a matéria pronta para deliberação em Plenário desde 9 de março de 2020.

No decorrer dos debates e apreciação dos Substitutivos na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Relatório apresentado pelo, então, relator, Senador Otto Alencar, trouxe algumas alterações no termo original, merecendo maior destaque a delimitação dos fundos constitucionais e dos fundos infraconstitucionais, como consta nos Anexos 1 e 2 deste trabalho.

No que tange à desvinculação de receitas públicas, o substitutivo prevê as seguintes destinações: (i) Projetos e programas à erradicação da pobreza; (ii) investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional, com prioridade à implantação e conclusão de rodovias e ferrovias, além da interiorização de gás natural produzido no Brasil; (iii) projetos e programas voltados à segurança de regiões de fronteira; (iv) revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco; e (v) projetos de pesquisa e desenvolvimento científico, tecnológico e inovação.

Em relação ao superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo, esses serão utilizados para amortização da dívida pública do respectivo ente, com a seguinte previsão legal constante no artigo 5º, parágrafos:

§ 1º - O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Legislativo, Judiciário do Ministério Público e da Defensoria Pública, apurados ao final de cada exercício, serão de livre aplicação pelos Poderes e entes autônomos;

§ 2º - No caso do Ente Federado que não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, serão de livre aplicação;

¹⁵ SENADO FEDERAL <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703> Acesso em 15.6.2021

§ 3º - Não se aplica o disposto no caput neste artigo para os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional.

Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) definiu o surto da doença causada pelo SARS-CoV2 (Covid-19) como pandemia e, em decorrência desse agravamento de crise sanitária, mudanças no arcabouço fiscal se fizeram necessárias. Diante disso, em 15 de março de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 109, apelidada de PEC Emergencial. Essa Emenda tem o duplo objetivo de permitir o pagamento de auxílio emergencial ao longo de 2021 e de criar instrumentos de ajuste fiscal futuro, que compense parte do gasto extra com o auxílio (MENDES, 2021).

Para efeito deste trabalho, a Emenda Constitucional n.º 109 será analisada de forma breve, abordando apenas a desvinculação do superávit financeiro, autorizada pela PEC Emergencial até 2023, por tratar de um dispositivo que se encontra previsto na PEC dos Fundos, objeto deste estudo.

O artigo 5º da referida Emenda Constitucional, autônomo, possibilita a destinação, até o final do exercício financeiro de 2023, do superávit financeiro dos fundos públicos do Executivo (de todos os entes da federação) à amortização da dívida, exceto das fontes que financiam fundos de fomento regional e dos fundos cujas receitas/recursos encontram-se ressalvadas na regra que veda a vinculação (art. 167, IV) (GREGGIANI *et. al.*, 2021).

A autorização de total desvinculação dada pela EC 109, não está restrita à União, estendendo-se, também, aos Estados e Municípios. O valor dos saldos desvinculados supera 170 bilhões de reais¹⁶. Em janeiro de 2021, a reserva de liquidez para gerir a dívida pública estava em 806 bilhões de reais. Portanto, a desvinculação de superávit financeiro representa um reforço de 20% nessa margem de manobra para a gestão do passivo mobiliário (MENDES, 2021).

De acordo com Mendes (2021), o efeito fiscal do uso do superávit financeiro está em dar mais fôlego à administração da dívida pelo Tesouro. Com um caixa maior à disposição, os gestores da dívida

¹⁶ Anexo 4

pública não ficam no *corner*, tendo que aceitar qualquer taxa pedida pelo mercado para rolar os títulos vincendos. O mercado sabe que, se as taxas pedidas em leilão forem muito altas, o Tesouro terá a opção de, em vez de rolar a dívida, usar o caixa disponível para resgatar parte dos papéis, diminuindo o custo da dívida.

A EC 109 inseriu seis novos artigos na Constituição Federal para lidar com situações de calamidade pública de âmbito nacional. A ideia do regime extraordinário fiscal é flexibilizar algumas regras contratação de gastos e endividamento, para agilizar o combate à calamidade, mas, ao mesmo tempo, lançar mão de medidas que compensem o aumento de gastos (MENDES, 2021).

Do lado das medidas de ajuste fiscal, encontra-se a possibilidade de desvinculação do superávit financeiro de fundo, com uma diferença em relação àquela autorizada até 2023 (art. 5º da EC 109). A desvinculação em caso de calamidade pública (art. 167-B ao art. 167-C inseridos na CF), permite que os recursos possam ser usados não apenas para pagar a dívida pública, mas também para financiar despesas adicionais. Na prática pagar novas despesas com superávit financeiro equivale a ampliar o déficit primário, financiado via dívida. Logo, seu uso em caso de calamidade pública, se direcionado para aumento de despesa primária, deixa de ser uma medida com impacto de redução do custo da dívida ou melhoria da gestão do passivo da união. Passa, apenas, a dar maior flexibilidade para a alocação de recursos na gestão do orçamento (MENDES, 2021).

O valor que poderá ser utilizado imediatamente para o pagamento da dívida corresponde àquela apurado no balanço patrimonial em 31/12/2020. A EC autoriza também utilizar o saldo que vier a ser gerado no final dos exercícios de 2021 e 2022, vez que possibilita, até o final de 2023, o uso do superávit, apurado no final de cada exercício até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da Emenda (GREGGIANI *et al.*, 2021).

A Emenda Constitucional 109 não extinguiu nenhum fundo, mas vedou a criação de novos quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. Autorizou, também, a utilização, com abatimento da dívida, das

suas fontes com superávit financeiro. Durante o período em que esse superávit pode ser empregado com essa finalidade, fica afastada a incidência do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷ (GREGGIANI *et al.*, 2021).

Segundo a Instituição Fiscal Independente (2021)¹⁸, corre-se risco de importantes dispositivos contidos originalmente nas Propostas serem perdidos caso a PEC do Pacto Federativo e a PEC dos Fundos, que iniciaram tramitação no Senado Federal juntamente com a PEC Emergencial, não sigam adiante, mesmo com a promulgação da EC 109/21.

De acordo com a IFI, o aproveitamento do texto da PEC dos Fundos na EC 109/21 foi reduzido¹⁹, pois, a redação original, por exemplo, previa desvinculação de amplo alcance das fontes de receitas dos fundos públicos nos três níveis de governo. Para ela, restou uma diretriz a ser considerada na avaliação da criação de fundos e a liberação do uso do superávit financeiro das fontes de parte dos fundos por dois exercícios ou durante a calamidade pública.

O tratamento do tema da desvinculação da receita, vale dizer, foi totalmente suprimido na fase final de aprovação da PEC Emergencial na Câmara. Vedava-se a vinculação de receita pública a fundo, órgão ou despesa. Mas foram tantas as exceções introduzidas ou demandadas durante a tramitação, que a permanência do comando no texto final ficou inviável, levando à sua supressão (SALTO *et al.*, 2021).

De igual modo, Mendes (2021) aponta que a PEC dos Fundos restou desidratada pela EC 109, pois, a proposta original era que todos os fundos fossem extintos, sendo necessária aprovação de lei específica para manter aqueles que fossem considerados prioritários. Aprovou-se uma medida bem menos enfática, que veda a criação de novos fundos se os seus objetivos puderem ser atingidos por outros meios.

¹⁷ Artigo 8º, § único da LRF. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício financeiro diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

¹⁸ Relatório de Acompanhamento Fiscal / março 2021

¹⁹ Anexo 5



4

4

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA PÚBLICA

Desde o ano de 2013, o Brasil tem apresentado um crescimento bastante acentuado da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto, onde seus principais indicadores, Dívida bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Privado (DLSP), saltaram respectivamente, de 2,74 trilhões de reais (51,5% PIB) e 1,62 trilhão de reais (30,5% PIB) para 6,61 trilhões de reais (88,8% PIB) e 4,67 trilhões de reais (62,7% PIB) em 2020²⁰, o que mostra a necessidade de reformas estruturais nas finanças públicas do país, como a que se propõe via PEC dos Fundos para dar maior flexibilidade à gestão orçamentária e reduzir o peso da dívida pública ao permitir o uso do superávit financeiro para este fim.

Daí a importância de apresentarmos, nesta seção, um panorama da dívida pública nacional que vem numa escala contínua de crescimento, agravada ainda mais pelos reflexos da pandemia da Covid-19, a fim de identificarmos se as reformas que se buscam introduzir pela PEC 187/2019, irão contribuir ou não para a melhoria do quadro fiscal.

Para melhor elucidação, a DBGG é calculada para o que se denomina Governo Geral: Estados, Municípios, União, excluído o setor financeiro. Já a DLSP é calculada para o Setor Público Consolidado: Estados, Municípios, União, Empresas Estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás) e Banco Central. Outro ponto importante é que a DBGG consolida todos os passivos do setor público, tais como: dívida mobiliária (títulos públicos), a dívida externa, a dívida bancária interna e externa de todos os entes federados, dentre outros. Já DLSP consolida-se os passivos descontando-se os créditos, tais como: reservas internacionais (em posse do Banco Central), créditos do Tesouro junto ao BNDES e a outros bancos públicos, recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) na rede bancária, dentre outros (IFI, Estudo Especial n.º 7, 2018).

²⁰ Anexo 6

Esses dois indicadores devem ser considerados para melhor compreensão da realidade da dívida pública. A DBGG está mais próxima do padrão internacional de mensuração da dívida pública. Na década de 1990, os agentes econômicos davam mais atenção para a DLSP. Entretanto, ao longo da década de 2010, a atenção voltou-se mais para a DBGG (PELLEGRINI e SALTO, 2020).

A Instituição Fiscal Independente (2018), a partir de dados do Fundo Monetário Internacional, destaca que o Brasil é um dos países com maior déficit nominal e dívida bruta entre os países emergentes. Os dados seguem metodologia diferente da do Bacen, o que significam um nível mais elevado para o Brasil, em relação ao indicador nacional. A explicação é que o FMI considera os títulos na carteira livre do Banco Central como sendo dívida pública, enquanto o Bacen considera que apenas os títulos que estejam lastreando operações compromissadas devam entrar na dívida pública. De todo modo, a trajetória dos indicadores é muito parecida.

Barros e Salto (2018) mostram que o crescimento da dívida pública brasileira se deslocou da dinâmica verificada na média dos países emergentes. Enquanto neles o nível médio foi inferior a 50% do PIB em 2017²¹, o Brasil registrou nível bem mais elevado, de 84% do PIB²². Se não houver mudanças nos fatores condicionantes dessa dinâmica, a tendência é aproximar-se rapidamente do perigoso nível de 100% do PIB, próximo da média das economias avançadas, com uma diferença fundamental: o custo de rolagem desta dívida. As taxas médias dos títulos brasileiros são substancialmente maiores em razão dos desequilíbrios macroeconômicos.

A trajetória de crescimento da dívida pública entre 2013 e 2018, e em um nível elevado já seria por si só um grave problema para os objetivos de recuperação da sustentabilidade fiscal. Ocorre que, o déficit nominal do país é também o mais elevado, revelando um peso importante dos juros²³. Países desenvolvidos têm um grau maior de liberdade na formulação, execução e financiamento de suas políticas, podendo assumir níveis mais elevados de endividamento, justamente porque suas taxas de juros são muito menores do que as do Brasil e as

²¹ Anexo 7

²² Metodologia aplicada pelo FMI

²³ Anexo 8 – Juros pagos (2013 – 2020)

dos emergentes em geral. Contudo, a mudança desse quadro depende essencialmente do reequilíbrio das contas públicas (IFI, 2018).

Se o governo tem contas desarrumadas e não sinaliza mudanças críveis em horizonte relevante, é igualmente natural que o mercado tenha maior interesse e apetite em financiar os déficits públicos se a remuneração for mais elevada e de prazo mais curto. Quanto maior a incerteza sobre as contas públicas e o risco de pagamento de crédito, menor a disposição por comprar títulos longos e com taxa pré-definida. Do ponto de vista do governo, o ideal é ter prazo longo e juros baixos. Essa combinação permite que menos recursos sejam anualmente comprometidos com pagamento do serviço da dívida, abrindo espaço fiscal para redução mais acelerada da dívida pública e, futuramente, maior fôlego fiscal para execução de políticas públicas. Prazos curtos e juros altos implicam alto grau de comprometimento do orçamento com o serviço da dívida, sobrando menos espaço fiscal para financiar as políticas de saúde, educação, segurança etc. (BARRO e SALTO, 2018).

Diferentemente dos outros gastos (saúde, educação, pessoal, segurança, previdência, investimentos, dentre outros), os juros são uma consequência da política econômica. Juros mais altos devem-se a um contexto, por exemplo, de expectativas de inflação desancoradas da meta ou prêmio de risco cobrado pelos investidores quando as contas estão desequilibradas. Isso impacta o custo médio da dívida pública e, conseqüentemente, aumenta os juros devidos pelo setor público ao setor privado (IFI, 2018).

Reinhart e Rogoff (2012), observaram que países com os encargos da dívida relativamente altos tendem a crescer mais lentamente. Níveis de dívidas elevados também podem levar a crises fiscais se os credores do governo deixam de confiar que serão pagos. Neste cenário, o governo tem que pagar taxas de juros mais altas para compensar o aumento do risco percebido por seus credores (REINHART e ROGOFF, 2012 *apud* ROSEN e GAYER, 2015).

De acordo com Rosen e Gayer (2015), é de se esperar que as taxas de juros subam gradualmente à medida que os temores da inadimplência aumentam. Mas a experiência de outros países com dívidas altas mostra que a perda de confiança pode ocorrer de forma abrupta, causando aumento repentino e acentuado nas taxas de juros. O que, por sua vez, pode levar a menor investimento e a crescimento

mais lento da produção e dos salários²⁴. Ao mesmo tempo, os governos que têm custo de juros mais altos enfrentam a desagradável escolha entre cortar gastos, aumentar impostos ou emitir ainda mais dívida.

Resende (2020), anota que, desde o início dos anos 1990, a taxa real de juros no Brasil foi sempre muito superior à taxa de crescimento da economia, com exceção ao período compreendido entre 2007 e 2014, quando ficou ligeiramente acima. A partir de 2015, quando a economia entrou na mais grave recessão de sua história, com queda acumulada em três anos em quase 10% da renda per capita, a taxa de juros voltou a ser muito mais alta do que a taxa de crescimento. Como não poderia deixar de ser, a relação dívida/PIB tem crescido e se aproxima de níveis considerados insustentáveis pelo consenso macrofinanceiro.

De acordo com Resende (2020), o diagnóstico não depende do arcabouço macroeconômico adotado, é claro e irrefutável: as contas públicas estão em desequilíbrio crescente, e a relação dívida/PIB vai continuar a crescer e superar os 100% em pouco anos.

Ao comparar a relação entre a carga de juros e a dívida bruta em relação ao PIB do Brasil com outros países, Lacerda (2019) destaca que o Brasil é o país que mais paga juros sobre sua dívida, mesmo quando comparado àqueles com dívidas públicas proporcionalmente maiores em relação ao PIB. Países com nível de endividamento mais elevado como, por exemplo, França, Canadá, Japão, Itália, possuem um encargo menor com pagamento de juros. Dessa forma, o Brasil está isolado como um dos países cujo custo de financiamento da dívida pública é um dos mais elevados do mundo.

A combinação da deterioração do resultado primário, do aumento dos gastos com juros e da recessão econômica, tem sido um fator determinante para acentuar a trajetória do aumento da dívida bruta em relação ao PIB (LACERDA, 2019).

Em cenários favoráveis para essas variáveis, haveria queda contínua tanto da DBGG quanto da DLSP, como demonstra a Secretaria do Tesouro Nacional em seu Relatório de Projeções (2021).

²⁴ Escritório de Orçamento do Congresso, 2010



5

5

CONCLUSÃO

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 187/2019, que visa otimizar a gestão orçamentária e financeira dos entes federativos, ao permitir a reavaliação dos diversos fundos públicos e autorizar o uso do superávit financeiro para amortização da dívida pública, nos trouxe a necessidade de discutirmos a rigidez orçamentária, vigente no Brasil, e que decorre do excesso de vinculações de receitas e despesas obrigatórias que engessam tanto o Poder Executivo, quanto o Legislativo, com reflexos restritivos à liberdade de manejo dos recursos públicos, haja vista serem os mesmos, quase na sua totalidade, carimbados e com endereço certo.

O excesso de vinculações de receitas reduz o espaço no orçamento e impede o Estado Brasileiro de alocar os recursos públicos em conformidade com a realidade socioeconômica atual, pois, presos àquelas necessidades estabelecidas há mais de 30 anos e que podem não mais refletir as demandas da sociedade atual. Daí a importância de reforma nas finanças públicas, no âmbito nacional, como a que se propõe na PEC dos Fundos, que busca dar maior flexibilidade à gestão orçamentária e reduzir o peso da dívida pública que nos últimos anos tem apresentado um crescimento bastante acentuado.

Em março de 2020, o Substitutivo da PEC dos Fundos apresentado à Mesa Diretora do Senado Federal aperfeiçoou o texto original que previa a extinção de todos os fundos no prazo de dois anos, e exigia que aqueles que se pretendessem manter, fossem ratificados por lei específica. A nova proposta preservou os fundos constitucionais e excetuou os fundos infraconstitucionais, em especial os relacionados às áreas de ciência e tecnologia, segurança pública e de concessão e garantias de avais, como apresentado nos anexos 1 e 2 deste trabalho.

As extensas literaturas nacionais e internacionais pesquisadas, nos mostram que elevada vinculação de receitas impede uma melhor alocação de recursos públicos, e que países com orçamentos rígidos, como é o caso do Brasil, têm extrema dificuldade em ajustar seus gastos de acordo com as preferências regionais e as mudanças que se processam ao longo do tempo. Demonstram ainda, que a rigidez

orçamentária reduz a probabilidade de ajustes fiscais bem-sucedidos, o que pode contribuir para colocar o país em dificuldades fiscais.

O Brasil tem necessidade de promover um ajuste fiscal para conter a expansão da dívida pública que se encontra próxima de 100% do Produto Interno Bruto, como demonstrado nos anexos 6 e 7. Por isso, a PEC dos Fundos, entre outras medidas, autoriza o uso do superávit financeiro para amortização da dívida pública, o que consequentemente reduzirá o peso dos juros nominais que, somente em 2020, custaram ao erário público 347 bilhões de reais.

Entendemos como relevante e necessária a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 187/2019, nos termos apresentados no Substitutivo, que afastou o risco de descontinuidade de políticas públicas prioritárias ao preservar fundos infraconstitucionais essenciais, e autorizou o uso de superávit financeiro para amortização da dívida pública. A PEC dos Fundos dará maior flexibilização à gestão orçamentária e financeira dos entes federativos, e trará ajustes fiscais importantes para o país, estabelecendo o reequilíbrio das contas públicas e criando um ambiente econômico favorável aos investimentos necessários à retomada do crescimento da economia brasileira.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABOUCHEID, S. C. e RAIMUNDO, L. da C., **“Plano Mais Brasil” Análise da PEC 187/2019 Extinção dos Fundos Públicos: desorganização do Estado, fragilização das políticas públicas**. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, Brasília, Fevereiro, 2020.

AFONSO, J. R. e RIBEIRO, L., **Revisão dos gastos públicos no Brasil**, Revista Conjuntura Econômica, Volume 74, n.º 09, Setembro, 2020.

BARROS, G. L. e SALTO, F. S., **Dívida Pública no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas**, Série Direito Financeiro, Dívida Pública, p. 363 – 389, São Paulo, Ed. Blucher, 2018.

BASSI, C. de M., **PEC N.º 187/2019 – PEC DOS FUNDOS PÚBLICOS: Uma estimativa dos Recursos Liberados mediante a desvinculação das fontes**. Nota Técnica n.º 79: Ipea, Junho, 2020.

BASSI, C. de M., **Fundos Especiais e Políticas Públicas: Uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. Texto para Discussão 2458, Ipea, Brasília: Rio de Janeiro, 2019.

BASSI, C. de M., **Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias: Explorando Conceitos, Métodos de Atuação e Determinantes**, Nota Técnica n.º 56: Ipea, Agosto 2019.

BIANCO, D. D., **Revista Procuradoria Geral do Estado São Paulo**, n.º 72, p. 89 – 113, Julho/Dezembro 2010.

BRASIL (2021) Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: **Relatório de Projeções da Dívida Pública n.º 1**, Brasília, Abril de 2021.

COSTA, L. da S. G. M., **Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**, Secretaria do Tesouro Nacional, TD n.º 29, Brasília, 2017.

COSTA, L. da S. G. M., **Uma visão sistêmica dos Fundos Federais**, Secretaria do Tesouro Nacional, Texto para Discussão n.º 007, Brasília, 2012.

COURI, D., PELLEGRINI, J., SALTO, F., **A PEC Emergencial, a PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo**, Comentários da IFI n.º 4, Instituição Fiscal Independente, Brasília, Novembro, 2019.

COURI, D., PELLEGRINI, J., SALTO, F., **Análise do novo texto da PEC Emergencial**, Comentários da IFI n.º 10, Instituição Fiscal Independente, Brasília, Fevereiro, 2021.

DIAS, F. A. C., **PEC 187/2-19 (PEC dos Fundos): os Fundos Federais Afetados e Algumas Questões para Discussão**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro 2020 (Boletim Legislativo n.º 86, de 2020).

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, **PEC 187/2019: Fundos Públicos e desvinculação de receitas**. Nota Técnica n.º 222, Março 2020.

GIACOMONI, J., **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária**, Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. 1ª Ed. São Paulo, 2011.

GREGGIANI, E., MENDES, G. R., VOLPE, Ricardo A., **Vínculo Obrigacional e grau de Rigidez das Despesas**, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Estudo Técnico n.º 13/2018, Brasília, Agosto de 2018.

GREGGIANI, E., RORIZ, R., TAVARES, J. F. C., VOLPE, R. A., **Análise das Disposições da EC n.º 109/2021. Cria o Auxílio Emergencial Residual em 2021 e Institui Regras Fiscais de Controle de Gastos**, Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Nota Técnica n.º 9/2021, Brasília, Março 2021.

HERRERA, Santiago and OLABERRIA, Eduardo, **Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences and Policy Implication**. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2020.

IFI. Instituição Fiscal Independente, **Relatório de Acompanhamento Fiscal**, Brasília-DF, Maio, 2021.

IFI. Instituição Fiscal Independente, **Relatório de Acompanhamento Fiscal n.º 53**, Brasília-DF, Junho, 2021.

LACERDA, A. C. de; et al., **O mito da austeridade**, São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

MARTINS, M. G., **As vinculações das Receitas Públicas no orçamento. A Desvinculação das Receitas da União (DRU). As contribuições e a referibilidade**, Orçamentos públicos e direito financeiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.

MENDES, M. J., **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público**, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão n.º 39, Brasília, fevereiro de 2008.

MENDES, M., **Emenda Constitucional 109 (PEC Emergencial) a fragilidade e a incerteza fiscal permanecem**, Insper, Março 2021.

MUÑOZ, Ercio and OLABERRIA, Eduardo. **Are Budget Rigidities a Source of fiscal Distress and a Constraint for Fiscal Consolidation?**, Policy Research Working Paper 8957, World Bank Group, Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice, August 2019.

OREIRO, J. L. e DA SILVA, K. M., **A estagnação brasileira e a agenda de Paulo Guedes em tempo de coronavírus**, Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Volume 10, n.º 1, p. 26 – 49, Brasília, 2020.

PELLEGRINI, J. A. e SALTO, F. S., **Contas Públicas no Brasil**, São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RESENDE, A. L., **Consenso e Contrassenso: Por uma economia não dogmática**, 1ª ed. – São Paulo, Portfolio-Penguin, 2020.

REZENDE, F., **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**, Texto para Discussão n.º 1392, Ipea, Brasília, Fevereiro 2009.

ROSEN, Harvey S., GAYER Ted; **Finanças Públicas**, 10ª Ed., Porto Alegre, AMGH, 2015.

SALTO, F. S., 2018, **Dívida Bruta: Evolução e Projeções**, Estudo Especial n.º 7, Instituição Fiscal Independente, Brasília-DF, Outubro de 2018.

SALTO, F. e ALMEIDA M., **Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**, 2ª Edição, Rio de Janeiro, Ed. Record, 2016.

SANCHES, O. M., **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**, RAP, Rio de Janeiro 36(4): 627-70, Julho/Agosto, 2002.

SCAFF, F. F., **A PEC 187 do Guedes quer acabar com os fundos brasileiros**, Revista Consultor Jurídico, Janeiro de 2020, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-21/contas-vista-pec-187-guedes-acabar-fundos-brasileiros> Acesso em: 25.5.2021.

SOUSA, F. H. de, **Os efeitos da (des) vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária**, Revista Contemporânea de Contabilidade, vol. 5, núm. 9, p. 29-48, Janeiro/Junho 2008.



ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1

Superávit Financeiro Registrado Em Fundos Públicos – Ano 2018 ²⁵		
FUNDO	SUPERÁVIT ACUMULADO	ÁREAS DE ATUAÇÃO
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	46.540	Trabalho
Fundo Social – FS	27.703	Economia e Desenvolvimento
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	26.537	Economia e Desenvolvimento
Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC	17.333	Transporte
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT	17.227	Ciência e Tecnologia
Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização	16.119	Outros
Fundo de Compensação de Valores Salariais	12.160	Economia e Desenvolvimento
Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito – FUNSET	7.920	Transporte
Fundo da Marinha Mercante	7.378	Transporte
Fundo Aeronáutico	7.288	Defesa Nacional
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST	4.388	Comunicações
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	3.927	Administração Pública
Fundo Nacional da Cultura	3.749	Cultura
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	2.842	Direitos da Cidadania
Fundo Naval	2.144	Defesa Nacional
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC	2.063	Administração Pública
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTEL	1.957	Comunicações
Fundo de Imprensa Nacional	1.780	Administração Pública
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS	1.526	Habitação
Fundo do Exército	1.408	Defesa Nacional
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	1.272	Defesa Nacional
Fundo Contingente da Extinta RFFSA – Recursos sob Supervisão do MF	1.190	Outros
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação– FNDE	882	Educação
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	665	Outros

²⁵ ANO ANTERIOR À APRESENTAÇÃO DO “PLANO MAIS BRASIL”

Fundo Nacional de Desenvolvimento	652	Economia e Desenvolvimento
Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN	630	Segurança Pública
Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP	381	Segurança Pública
Fundo Nacional de Saúde	342	Saúde
Fundo Nacional do Meio Ambiente	180	Gestão Ambiental
Fundo Especial do Senado Federal	128	Outros
Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD	125	Direitos da Cidadania
Fundo Partidário	83	Outros
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente-FNCA	65	Direitos da Cidadania
Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF	65	Outros
Fundo Nacional do Idoso – FNI	59	Direitos da Cidadania
Fundo do Serviço Militar	39	Defesa Nacional
Fundo do Ministério da Defesa	22	Defesa Nacional
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	20	Outros
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	18	Agricultura
Fundo Nacional de Assistência Social	16	Assistência Social
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	13	Organização Agrária
Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima	5	Gestão Ambiental
Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	3	Defesa Nacional
Fundo Soberano do Brasil	0	Economia e Desenvolvimento
TOTAL	218.845²⁶	

Fonte: CGU – Lei de Acesso à Informação. Elaboração: DIEESE – NOTA TÉCNICA N.º 222, Março, 2020.

²⁶ Em R\$ Milhões

Anexo 2

Fundos Constitucionais – 2020 ²⁷				
	Fundo	Norma instituidora	Dotação Atual	Pago
1	Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)	Lei Complementar n° 101/2000	674.243.441.039	627.878.641.706
2	Fundo Nacional de Saúde (FNS)	Decreto n.º 64.867/1969	184.491.548.755	149.135.703.597
3	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	Lei n.º 7.998/1990	88.038.660.438	75.691.911.160
4	Fundo Partidário	Lei n.º 9.096/1995	959.015.755	943.120.124
5	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	Lei n.º 7.827/1989	8.426.418.136	7.742.615.100
6	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)	Lei n.º 7.827/1989	8.426.418.134	7.692.452.026
7	Fundo Constitucional de Financiamento Nordeste (FNE)	Lei n.º 7.827/1989	25.276.426.440	23.566.330.531
8	Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)	Lei n.º 10.633/2002	15.697.985.449	15.217.327.020
9	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	Lei n.º 8.742/1993	67.393.045.482	66.646.145.861F
10	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	CF/1988 e LC n.º 62/1989	92.570.982.412	84.918.514.056
11	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	CF/1988 e LC n.º 62/1989	80.830.089.325	72.881.694.126

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração: Autor

²⁷ Em reais.

Anexo 3

Fundos Infraconstitucionais Preservados – 2020				
	Fundo	Norma Instituidora	Dotação	Pago (R\$)
1	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	Decreto-Lei n.º 719/1969	5.216.447.372	746.853.185
2	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ)	Decreto-Lei n.º 2.295/1986	45.148.761	3.441.775
3	Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	Lei n.º 9.818/1999	2.133.578.298	866.094.750
4	Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	Lei n.º 10.201/2001	2.238.393.954	1.588.274.289
5	Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	LC n.º 79/1994	703.166.820	166.098.803
6	Fundo Garantia-Safra (FGS)	Lei n.º 10.420/2002	468.040.642	468.040.642
7	Fundo de Garantia para Promoção de Competitividade (FGPC)	Lei n.º 9.531/1997	138.364.203	97.058
8	Fundo Nacional Antidrogas	MP n.º 2.216-37/2001	69.840.171	5.850.278

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP

Elaboração: Autor

Anexo 4

Superávit Financeiro de Fundo passível de desvinculação de 2021 a 2023		
Emenda Constitucional 109 de 2021 - "PEC Emergencial"		
Denominação	Sigla	Superávit Financeiro Total 2020 (R\$ Milhões)
Fundo Social	FS	45.997
Fundo Nacional da Aviação Civil	FNAC	26.215
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	FNDTC	26.479
Fundo da Marinha Mercante	FMM	23.952
Fundo Aeronáutico		8.382
Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito	FUNSET	11.695
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	FISTEL	3.385
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	FUST	6.503
Fundo Nacional da Cultura	FNC	3.918
Fundo de Defesa de Direitos Difusos	FDDD	3.198
Fundo Naval		2.487
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	FUNTEL	2.161
Fundo de Imprensa Nacional	FUNIN	1.882
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FNHIS	1.760
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	FUNCAFÉ	17
Fundo do Exército	FEX	1.701
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	FDEPM	1.671
Fundo Aeroviário		1.467
Fundo Nacional de Meio Ambiente	FNMA	233
Fundo Nacional Antidrogas	FUNAD	120
Fundo Nacional de Assistência Social	FNAS	176
Fundo Nacional de Energia Nuclear		55
Fundo do Serviço Militar	FSM	24
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Floresta	FNDF	8
Fundo do Ministério da Defesa		22
Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público	FUNDASE	21
Total do Superávit Financeiro Desvinculado pela EC 109/2021		173.542

Fonte: Nota Técnica n.º 9/2021 – Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Elaboração: Autor

Anexo 5

<p style="text-align: center;">Quadro Comparativo</p> <p style="text-align: center;">Proposta de Emenda Constitucional 187/2019 (PEC dos Fundos)</p> <p style="text-align: center;">Emenda Constitucional 109/2021 (EC 109/2021)</p>		
PEC dos Fundos	EC 109/2021	Comentários
<p>Art. 3º Os fundos Públicos da União, dos Estados, do Distrito criados até 31 de dezembro de 2016, serão extintos, se não forem ratificados pelos Poderes Legislativos por meios 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.</p>	<p>Art. 167²⁸, XIV – a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.</p>	<p>A ideia original, contida na chamada “PEC dos Fundos”, enviada ao Congresso em 2019, era extinguir todos os fundos no prazo de dois anos, e exigir que aqueles que se pretendessem manter, o fossem por meio de lei específica. A ideia mingou para uma vedação à criação futura de fundos, enfraquecidas por exceções, e sem mexer com s fundos já existentes (MENDES, 2021)</p>
<p>Art. 5º Durante o período a que se refere o caput do art. 3º, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, será destinado, à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p>	<p>Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p>	<p>A EC 109 autorizou o uso do superávit financeiro, para amortização da dívida pública (2020, 2021 e 2022), até o final de 2023. A PEC dos fundos, porém, prevê a possibilidade do uso do superávit financeiro para amortização da dívida pública, ao final de cada exercício, sem limite temporal.</p>
	<p>Art. 167 – B Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a união deve adotar regime extraordinário fiscal...</p> <p>Art. 167 – F Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167 – B desta Constituição:</p> <p>II – O superávit financeiro apurado em 31 de dezembro o ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de</p>	<p>Este artigo, assim como previsto na PEC dos Fundos, permite o uso do superávit financeiro para o pagamento dívida pública. Note-se, porém, que diferentemente da PEC 187, este dispositivo autoriza o uso do saldo para esta finalidade, apenas, durante o estado de calamidade pública, decretado pelo CN por iniciativa privativa do Presidente da República.</p> <p>Ocorre que este artigo vai além, e permite o uso do superávit financeiro para pagamento de despesas decorrentes de medidas adotadas no combate à calamidade pública.</p>

²⁸ Redação atua da CF/1988 – Art. 167. São vedados:

	<p>despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.</p>	<p>O uso desses recursos para pagar despesas novas, representará deterioração fiscal: diminui-se um ativo (dinheiro parado na conta) para fazer despesa adicional. Pagar novas despesas com o superávit financeiro equivale a ampliar o déficit primário, financiado via dívida. Logo, o uso do superávit financeiro, em caso de calamidade, se direcionado para o aumento de despesa primária, deixa de ser uma medida com impacto de redução do custo da dívida ou melhoria da gestão do passivo da União. Passa, apenas, a dar maior flexibilidade para a alocação de fontes de recursos na gestão do orçamento (MENDES, 2021).</p>
--	--	--

Elaboração: Autor

Anexo 6

Dados dos principais indicadores da Dívida Pública: 2013 – 2020								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DBGG²⁹	2,74	3,25	3,92	4,37	4,85	5,27	5,50	6,61
DLSP³⁰	1,62	1,88	2,13	2,82	3,38	3,69	4,04	4,67
	(%PIB)							
DBGG	51,5	56,3	65,5	69,8	73,7	75,3	74,3	88,8
DLSP	30,5	32,6	35,6	46,1	51,4	52,8	54,6	62,7

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Autor

²⁹ Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) – Em R\$ trilhões

³⁰ Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) – Em R\$ trilhões

Anexo 7

Dívida Bruta do Governo Geral (em % PIB) – Quadro Comparativo						
Dívida Bruta do Governo Geral	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brasil	72,6	78,3	83,6	85,6	87,7	98,9
Emergentes e em Desenvolvimento - Ásia	44,7	49,6	52,3	53,8	56,6	66,6
Emergentes e em Desenvolvimento – Europa	31,8	32,6	30,6	30,3	29,7	38,2
Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento	43,1	47,8	50	51,8	54,1	63,3
América Latina e Caribe	52,8	56,2	60,8	67,1	68,1	77,2
Principais Economias Avançadas (G7)	116,2	119,3	117,2	116,8	118	136,7
Outras Economias Avançadas	41,6	42	41,6	41,3	43,7	50,3

Fonte: Fundo Monetário Internacional – Elaboração: Autor

Anexo 8

Juros Nominais da Dívida Pública - Período: 2013 - 2020								
DBGG	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R\$ milhões	273.207	313.211	446.693	511.619	439.776	406.402	409.213	347.179
% PIB	5,1	5,4	7,5	8,2	6,7	5,8	5,5	4,7

Fonte: Banco Central do Brasil

Juros Nominais da Dívida Pública - Período: 2013 - 2020								
DLSP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R\$ milhões	248.856	311.380	501.786	407.024	400.826	379.184	367.282	312.427
% PIB	4,7	5,4	8,4	6,5	6,1	5,4	5,0	4,2

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Autor



idp

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO