



TESOURO NACIONAL

# Textos para Discussão

*Uma Visão Sistêmica dos Fundos Federais*

*Leonardo da Silva Guimarães Martins da Costa*

TD No 007  
2012



#### MINISTRO DA FAZENDA

Guido Mantega

#### SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Nelson Barbosa

#### SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL

Arno Hugo Augustin Filho

#### SUBSECRETÁRIOS DO TESOURO NACIONAL

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Gilvan da Silva Dantas

Paulo Fontoura Valle

Cleber Ubiratan de Oliveira

Marcus Pereira Aucélio

Eduardo Coutinho Guerra

#### CONSELHO EDITORIAL

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos - Coordenadora

Luis Felipe Vital Nunes Pereira – Assistente Editorial

Eduardo Coutinho Guerra

Jose Franco Medeiros de Moraes

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Marcelo Pereira Amorim

Mário Augusto Gouvea de Almeida

Selene Peres Peres Nunes

#### SUPLENTES

Bergy Bezerra

Janete Duarte

José Eduardo Pimentel de Godoy Júnior

Leandro Giacomazzo

Lena Oliveira de Carvalho

Rosilene Oliveira de Souza

Viviane Aparecida da Silva

A Série de Textos para Discussão do Tesouro Nacional destina-se à publicação de artigos técnico-científicos, com permissão de acesso aberto e gratuito por meio do sítio da Secretaria na internet, admitindo-se também a divulgação impressa destinada a centros de pesquisas, bibliotecas e universidades do país. As opiniões expressas nesses trabalhos são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Fazenda.

Ficha Catalográfica

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
2. DEFINIÇÕES NA LITERATURA E A LEGISLAÇÃO SOBRE FUNDOS.....	6
2.1 Classificações dos Fundos na Literatura e nas Normas.....	12
2.2 A Lei Orçamentária Anual 2010 e os Fundos.....	14
2.3 Mitos: Vinculação e Fundos x Programas.....	17
2.4 Paradigma Burocrático x Gerencial e os Fundos.....	18
3. PROPOSTA DE TAXONOMIA.....	18
4. COMENTÁRIOS E SUGESTÕES SOBRE A NOVA LEI DE FINANÇAS PÚBLICAS .....	24
5. ANÁLISE DOS FUNDOS DE MAIOR PATRIMÔNIO .....	26
6. IMPACTOS DOS FUNDOS NO RESULTADO PRIMÁRIO .....	28
6.1 Despesas: Identificador de Resultado Primário.....	29
6.2 Resumindo os impactos.....	30
7. CONCLUSÕES .....	32
REFERÊNCIAS.....	33
ANEXOS: LISTAS DE ABREVIATURAS DOS FUNDOS .....	34
OUTRAS ABREVIATURAS .....	35

## Uma Visão Sistêmica dos Fundos Federais<sup>1</sup>

*Leonardo da Silva Guimarães Martins da Costa<sup>2</sup>*

### RESUMO

O objetivo deste estudo é criar uma visão sistêmica e multidisciplinar dos fundos federais públicos e privados. Nesse contexto, foram estudados os conceitos na literatura e a legislação pertinente; foi elaborada proposta de taxonomia, considerando os fundos públicos identificados no SIAFI, os fundos públicos e privados cadastrados na STN e as informações da SOF. Sugestões e comentários sobre a Nova Lei de Finanças Públicas foram tecidos, especialmente com relação aos conceitos de Fundos Públicos, Fundos Fonte e Fundos Especiais. Os onze maiores fundos foram analisados em seus patrimônios, contabilidades, finalidades e formas de representação nos conselhos deliberativos. Os impactos dos fundos públicos e privados no Resultado Primário foram checados por meio de roteiro para consultas. Principais resultados deste estudo: (i) a taxonomia proposta tende a resolver a confusão de hoje nos conceitos sobre fundos; (ii) existe uma certa indiferença entre o uso de fundos e programas da LOA, como instrumentos do Orçamento Público; (iii) os conceitos de Fundos Fonte e Fundos Especiais na Nova Lei de Finanças Públicas podem resolver a questão da uniformização dos Fundos Públicos na LOA; (iv) o roteiro de impactos no Resultado Primário pode ser útil para melhor compreensão da taxonomia proposta e para casos concretos em que se precise analisar determinadas operações com fundos; (v) uma maior integração entre a STN, a SOF e os agentes operadores/gestores dos fundos pode criar sinergias e melhorar os entendimentos sobre os fundos federais.

**Palavras-chave:** Fundos; Federais; Visão

<sup>1</sup> As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente do autor e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Fazenda. Ainda que este artigo represente trabalho preliminar, citação da fonte é requerida mesmo quando reproduzido parcialmente.

<sup>2</sup> Analista da Secretaria do Tesouro Nacional. O autor agradece a colaboração dos colegas da STN, da Coordenação de Estudos da SEAFI-SOF e em especial o apoio dos seus coordenadores na Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais - COFIS. Servidor público desde maio/2009, tem especialização em Engenharia Econômica pela Fundação Dom Cabral e MBA Executivo em Gestão Empresarial pela FGV, além de vinte anos de experiência no setor privado.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to create a systemic and multidisciplinary vision of public and private federal funds. In this context, the concepts in the literature and the relevant legislation have been studied. It was then drafted a proposal for a taxonomy, yet considering public funds identified in SIAFI and the public and private funds registered in STN, besides SOF information. Suggestions and comments on the New Public Finance Law were made, specially with respect to the concepts of Public Funds, Source Funds and Special Funds. The eleven largest funds were analyzed in their assets, accounts, purposes and forms of council representation. The impacts of various operations in the Primary Balance were checked and a blueprint to be used in specific cases was created. Main results of this study: (i) the proposed taxonomy tends to resolve today's confusion on the concepts of funds; (ii) there is a certain indifference between the use of funds and programs of the LOA, as instruments of Public Budget; (iii) the concepts of Source Funds and Special Fund in the New Public Finance Law may solve the issue of standardization of Public Funds in the LOA; (iv) the blueprint measuring the impacts on Primary Balance can be useful for better understanding of the proposed taxonomy and for specific cases in which it is necessary to analyze certain transactions with funds; (v) more integration between STN, SOF and operating agents/fund managers can create synergies and better understanding of the federal funds.

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão dos fundos federais públicos e privados é um desafio, considerando as questões multidisciplinares envolvidas. A legislação muitas vezes não é clara nas definições. A literatura a respeito é escassa e os conceitos não são pacificados em vários pontos. A ideia foi contribuir para a discussão de importantes questões relacionadas ao tema, desenvolvendo-se estudo com base em: (i) levantamento da legislação e da literatura de finanças públicas pertinentes aos fundos; (ii) pesquisa dos fundos públicos e privados na Lei Orçamentária Anual – LOA e na Secretaria do Tesouro Nacional – STN; pesquisa dos fundos públicos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e (iii) obtenção de informações da Secretaria de Orçamento Federal – SOF pertinentes aos fundos e principalmente ao Orçamento Público. Os dados da LOA utilizados foram os de 2010 e os do SIAFI de 2010 e de 2011. Infelizmente não houve possibilidade de pesquisar a LOA 2011, mas entendemos por algumas amostras não haver alterações na forma da apresentação dos fundos, o que talvez ocorra somente após aprovação da Nova Lei de Finanças Públicas.

Assim, o objetivo principal deste trabalho é elaborar uma taxonomia com padronização da nomenclatura e dos conceitos utilizados hoje em fundos, por meio de proposta de classificação com viés mais gerencial do que burocrático. A essência é buscar desmistificar questões relacionados à vinculação e à pertinência da existência dos fundos (fundos x programas da

LOA); analisar os onze maiores fundos para se ter uma visão geral das suas contabilidades, finalidades e de seus conselhos deliberativos; fazer comentários e sugestões ao capítulo de fundos públicos na Nova Lei de Finanças Públicas em discussão no Congresso, prevista no art. 165 § 9º da Constituição Federal e que substituirá a Lei nº 4320/1964; em consonância com a LOA elaborar roteiro para verificação dos impactos no Resultado Primário - RP de diversas operações realizadas nos fundos, fazendo ainda conexão com a taxonomia dos fundos públicos e privados; e, finalmente, criar uma visão sistêmica e multidisciplinar dos fundos federais, sob os aspectos jurídicos, orçamentários, contábeis, econômicos, financeiros e gerenciais.

O artigo se divide da seguinte forma: a seção 2 aborda as definições, a literatura e a legislação sobre fundos, inclusive algumas referências importantes para a classificação. Na seção 3, descreve-se a proposta de taxonomia. A seção 4 faz comentários e sugestões sobre o capítulo de fundos públicos da Nova Lei de Finanças Públicas, em discussão no Senado. A seção 5 analisa os onze fundos com patrimônio bruto superior a R\$ 10 bilhões em dezembro/2011, inclusive suas contabilidades, finalidades e formas de representação nos conselhos deliberativos. A seção 6 analisa os impactos no Resultado Primário causado pelos fundos. Na seção 7 apresentam-se as conclusões.

## 2. DEFINIÇÕES NA LITERATURA E A LEGISLAÇÃO SOBRE FUNDOS

Segundo Paludo (2010, p.150), o glossário do Senado Federal define fundos como instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos ou atividades com objetivos devidamente caracterizados - definição com viés orçamentário.

De acordo com Bugarin<sup>3</sup>, fundo pode ser definido como o patrimônio de uma pessoa ou entidade afetado a uma finalidade específica.- definição com viés de Direito Financeiro. O autor divide os fundos em três espécies: fundos de reserva das sociedades comerciais, fundos de pensão para os empregados de determinadas entidades, e fundos especiais de gestão, sem autonomia jurídica, encontrados na Administração Pública. Bugarin descreve ainda que o antigo Código de Contabilidade de 1922 já previa a instituição de fundos especiais.

Segundo Reis (2004, p. 143), *“as seguintes formas de gestão dos recursos existem nas entidades jurídicas governamentais: gestão por caixa única e por fundos especiais. Quando convivem a gestão por caixa única e a gestão por fundo especial regulamentado, diz-se que*

<sup>3</sup> [http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca\\_igualdade\\_10\\_2\\_1\\_1.php](http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_10_2_1_1.php)

*há gestão mista” - definição com viés contábil.* Na Administração Pública Federal, os fundos podem movimentar recursos na Conta Única do Tesouro (denominada caixa única nos outros entes da federação), em contas bancárias ou nas duas modalidades. Portanto entende-se que essa definição funcione atualmente somente para os Estados e Municípios, que parecem ser o foco desse autor e que não são objeto deste trabalho. Talvez esse paradigma funcionasse para União antes da Constituição de 1988, quando os fundos estavam fora do Orçamento Público e não havia a Conta Única: daí a ideia de fundos especiais.

Como se pode observar, os conceitos sobre fundos na literatura são fragmentados por áreas específicas e não existe uma definição abrangente que harmonize o orçamentário, o jurídico e o contábil.

De acordo com a Lei nº 4320/1964, em seu artigo 71:

*“Constitui fundo especial o produto das receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”*

Essa norma foi recepcionada pela Constituição de 1988 com *status* de Lei Complementar.

O Decreto nº 93.872/86, na época da criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda, tentou consolidar e regulamentar a questão dos fundos:

*“Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.*

*§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.*

*§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em*

*programação específica.*

*Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei nº 4.320/64, art. 72).*

*Art. 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional (Decreto-Lei nº 1.754/79, art. 5º).*

*Art. 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.*

*Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.*

*Art. 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.*

*Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.*

*Art. 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização.*

*Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial.*

*Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento (Lei nº 4.320/64, art. 73).*

*Art. 80. Extinguir-se-á o fundo especial inativo por mais de dois exercícios financeiros.*

*Art. 81. É vedada a constituição de fundo especial, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo quando se tratar de estabelecimento oficial de crédito.”*

Percebe-se que o Decreto separa os fundos especiais da Lei nº 4320/1964 em duas categorias: de natureza contábil e de natureza financeira.

Antes do Decreto, observando as leis que instituíram os fundos, os denominados contábeis parecem corresponder aos que eventualmente poderiam ser substituídos por programas/ações do orçamento, pois têm a função básica de executar despesas, mais especificamente o que hoje se designa no Orçamento como o grupo de natureza de despesa “Outras Despesas Correntes”. Também antes do Decreto, os fundos designados como financeiros se assemelham aos que fazem empréstimos ou financiamentos, geralmente subsidiados. Ou seja, o grupo de natureza de despesas executadas basicamente seria hoje o de “Inversões Financeiras” (financiamentos/empréstimos concedidos) combinado com o de “Outras Despesas Correntes” (eventuais subsídios). De acordo com o Decreto, entende-se que os fundos de natureza contábil movimentam recursos somente na Conta Única, enquanto que os fundos de natureza financeira movimentam recursos em outras contas correntes bancárias.

Cabe ainda observar: os chamados fundos “meramente contábeis” aqueles que simplesmente transferem recursos, sem nenhuma espécie de gestão sobre a despesa. É o caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), FUNDEB e o Fundo Partidário, todos previstos na Constituição. O ADCT da Constituição, art. 60, inciso I, considera o FUNDEB de natureza contábil. Portanto, entendemos que os fundos de transferência sejam fundos especiais de natureza contábil, de acordo com o Decreto 93.872/1986.

Outro ponto interessante no Decreto é o artigo 80, determinando a extinção de fundos inativos por mais de 2 exercícios financeiros. Isso vai ao encontro do princípio da eficiência, com a eliminação de registros e informações desnecessários. No entanto a Constituição retirou

o efeito deste dispositivo, uma vez que o ADCT previu, no art. 36, a faculdade do Congresso ratificar todos os fundos no prazo de 2 anos da promulgação da Constituição, o que ocorreu por meio de lei. Sendo assim, podem haver hoje vários fundos inativos que não foram extintos.

Existem ainda menções sobre fundos no artigo 69 da Lei nº 4.728/1965 e no artigo 172 do Decreto Lei nº 200/1967, mas esses dispositivos não serão estudados porque aprofundariam ainda mais a confusão entre os conceitos de natureza contábil e financeira. Portanto tomou-se como paradigma somente o Decreto nº 93.872/1986, mais recente.

Levando em conta a Lei nº 4320/1964, a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), um grupo de trabalho na STN buscou sintetizar as principais características legais dos fundos públicos, que posteriormente foi publicado em seu sítio (Material de Discussão do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL de 18 a 21 de outubro de 2011)<sup>4</sup> :

- *“regras fixadas em lei complementar - as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar. (CF/88, art.165, §9º)*
- *prévia autorização legislativa - a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa; (CF/88, art.167, IX)*
- *vedação à vinculação de receita de impostos - não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal; (CF/88, art.167, IV)*
- *programação em lei orçamentária anual – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/88, art.165, § 5º e Lei 4320, art.72)*
- *receitas especificadas – devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; (Lei 4320, art.71)*
- *vinculação à realização de determinados objetivos e serviços - a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; (Lei 4320, art.71)*
- *normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas – a lei que instituir o fundos poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a*

<sup>4</sup> [http://www.tesouro.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/Material\\_GTREL\\_VersaoFinal.pdf](http://www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Material_GTREL_VersaoFinal.pdf)

*competência específica dos Tribunais de Contas. (Lei 4320, art.71 e art.74)*

- *Preservação do saldo patrimonial do exercício – salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único)*
- *Identificação individualizada dos recursos - na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (LC 101, art.50, I)*
- *Demonstrações contábeis individualizadas - as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; (LC 101 – art.50, III)*
- *Obediência às regras previstas na LRF - as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes; (LC 101, art.1º, § 3º, I,b)*
- *Inexistência de personalidade jurídica – apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.”*

No mesmo documento há uma definição de fundo público:

*“Instrumento criado por lei, sem personalidade jurídica, para gestão individualizada de recursos vinculados, visando ao alcance de objetivos específicos.”*

A Lei Complementar nº 91/2006 do Estado de Minas Gerais também tem uma definição, que pressupomos ser de fundo público, embora a lei defina simplesmente “fundo” :

*“O fundo é um instrumento de gestão orçamentária criado por lei, sem personalidade jurídica, dotado de individualidade contábil e constituído pela afetação de patrimônio e do produto de receitas à realização de determinados objetivos ou serviços”.*

Deve-se lembrar que tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal fazem referência somente a “fundos” e não a “fundos especiais” como na Lei nº 4320/1964. Entretanto, entendemos que o sentido em todas essas normas seja o de fundo público, como veremos nos códigos de natureza jurídica da CONCLA na próxima seção.

## 2.1 Classificações dos Fundos na Literatura e nas Normas

Como mencionado, não existe consenso sobre a classificação dos fundos. Kohama (2009, p. 203) divide os fundos, por finalidade, em:

- fundos especiais de despesa, aqueles cujas receitas se vinculam à realização de objetivos ou serviços de diversos órgãos ou unidades administrativas, não possuindo personalidade jurídica;
- fundos especiais de financiamento (rotativos), aqueles cujas receitas se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiamento a entidades públicas ou privadas, sem personalidade jurídica que, geralmente, devem ser administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública;
- fundos de natureza contábil, constituídos pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo.

Sanches (2002, p.37) considera seis tipos de fundos, também usando o critério da finalidade. Cinco deles são importantes em nossa conjuntura atual:

- fundos programáticos destinados à execução de programas especiais de trabalho (bem similares aos fundos especiais de despesa de Kohama);
- fundos contábeis, destinados, exclusivamente, à realização de inversões financeiras, e operando, sempre, por intermédio de instituições financeiras oficiais (correspondentes aos fundos especiais de financiamento de Kohama);
- fundos de transferências legais, destinados a sistematizar as transferências derivadas do compartilhamento de receitas e ao cumprimento de encargos impostos por determinações legais (similar aos fundos contábeis de Kohama)
- fundos de garantia, destinados, apenas, a propiciar garantias a determinadas operações, definidas em lei, de interesse do País, operando por intermédio de instituições financeiras oficiais e com base em ativos reais caracterizados como compondo o seu patrimônio;
- fundos de incentivos fiscais, destinados a sistematizar os recursos mobilizados, em cada exercício, com base em incentivos fiscais específicos e nos retornos das aplicações em exercícios anteriores.

O autor sugere ainda a proibição de se instituírem fundos programáticos subordinados à Administração Indireta. Isso parece razoável se o fundo for somente de custeio, para despesas da entidade. No entanto, podem existir particularidades, necessidades operacionais ou de segregação que prescrevam eventualmente a existência desses fundos. Na Eletrobrás existem hoje dois deles: CDE (Conta de Desenvolvimento Energético) e RGR (Reserva Global de Reversão). Teríamos de testar suas atribuições e necessidades, em nível de gestão, para entender se tal proibição criaria dificuldades para a Administração. Entretanto, esse não é o escopo deste trabalho. O intuito é mostrar que toda análise deve ser feita considerando aspectos de gestão “na ponta”, não apenas os paradigmas de controle orçamentários, contábeis e legais, que envolvem formalismos em sua maior parte. Os gestores devem ser ouvidos porque conhecem os problemas corriqueiros a serem vencidos e as limitações burocráticas que podem inviabilizar ou “engessar” a operação de determinado fundo.

Voltando às classificações: analisando os conceitos do Decreto nº 93.872/1986 (fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira) e o já citado jargão dos fundos “meramente contábeis”, que Kohama chama de fundos contábeis e Sanches de fundos de transferências legais, percebe-se haver uma confusão generalizada. O mesmo ocorre com os fundos financeiros. Os conceitos de fundos contábeis e financeiros precisam ser pacificados de forma que os órgãos da Administração Pública possam se entender antes de fazer qualquer proposta de projetos de lei ou de soluções para gestão dos fundos. Atualmente há pelo menos um normativo balizador para alguns órgãos da Administração: A Comissão Nacional de Classificações – CONCLA, aprovou a Tabela de Natureza Jurídica<sup>5</sup> - NJ do IBGE, com vigência desde 1º de março de 2009. Segundo informações checadas com técnicos da STN, a Receita Federal do Brasil, assim como outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, é usuária da Tabela, que inclui dois códigos de natureza jurídica: Fundo Público (120-1) e Fundo Privado (324-7), com as respectivas descrições:

*“os fundos públicos compreendem: 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 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas;”*

*“os fundos privados compreendem: os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei n.º 11.079, de 30/12/2004; os fundos de avais privados.”*

<sup>5</sup> <http://www.ibge.gov.br/concla/naturezajuridica/naturezajuridica.php>

Pela leitura fica claro que todos os fundos especiais são públicos. Nas leis que os instituem já aparecem em sua maior parte como fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, na forma do Decreto nº 93.872/1986. São diferentes dos fundos privados, cuja participação da União é autorizada por lei, mas quem cria esses fundos são os agentes financeiros responsáveis por sua gestão. Alguns desses fundos são regidos pelas normas da CVM. Há fundos de financiamento de natureza privada, como o FAR e FDS. A CONCLA não os definiu expressamente, assim como os fundos garantidores em geral, embora tenha incluído o FGP (código 324-7 de fundo privado) e os fundos de investimento (código 222-4 - Clube/Fundo de Investimento, sem conexão expressa com os fundos privados). Voltando às definições expostas no final da página 7, verifica-se que não se aplicam aos fundos privados, uma vez que estes não são criados por lei.

Cabe ressaltar que personalidade jurídica é a aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações, diferente da natureza jurídica (NJ) da Tabela da CONCLA. Há várias naturezas sem personalidade. Como a Receita Federal exige inscrição no CNPJ de todas as naturezas jurídicas, muitos as confundem com a própria personalidade jurídica. Toda pessoa jurídica tem código de natureza jurídica, mas nem toda natureza jurídica, como os órgãos da Administração Direta, tem personalidade jurídica. No âmbito da Administração Pública, os entes da Federação (União, Estados e Municípios) e as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações e empresas estatais) possuem personalidade jurídica.

Existe ainda uma publicação do FMI de junho/2010 sobre fundos (*Extrabudgetary Funds*<sup>6</sup>, de autoria de Richard Allen e Dimitar Radev), que trata somente de fundos extraorçamentários, ou seja, não incluídos no Orçamento Público. Esse tema não será abordado neste trabalho, uma vez que no Brasil mesmo as transferências ou integralizações de cotas nos fundos federais privados estão previstas na LOA.

## **2.2 A Lei Orçamentária Anual 2010 e os Fundos**

A Lei Orçamentária Anual - LOA é dividida entre o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Orçamento de Investimento nas Estatais. Este último não contemplava os fundos separadamente no exercício de 2010. Não tivemos oportunidade de estudar a LOA 2011, mas considerando algumas amostragens o arcabouço em relação à LOA 2010 se manteve.

<sup>6</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf>

A Unidade Orçamentária (UO) serve para concentrar orçamento para determinada finalidade e descentralizar recursos para as Unidades Gestoras (UGs) do SIAFI; pode conter um ou mais programas e ser dividida em programas ou ações. Suas despesas são detalhadas. Um Programa na LOA é um conjunto de Ações mensurado por indicadores do Plano Plurianual (PPA). Uma Ação é uma operação das quais resultam produtos para atender os objetivos dos programas. Aparecem sempre como simples dotação, ou seja, um só item de despesa.

A Categoria Econômica de Despesas e o Grupo de Natureza de Despesas são importantes para estabelecermos conexão entre a finalidade do fundo e o tipo de despesa que executa, bem como para entender as diferenças entre as contabilidades dos fundos públicos e dos privados. A tabela abaixo faz a relação entre este Grupo e aquela Categoria, bem como esclarece boa parte das diferenças entre Despesas Correntes e Despesas de Capital.

**Tabela 1. Grupo de Natureza de Despesas e Categoria Econômica de Despesa**

GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA - GND		CATEGORIA ECONÔMICA DE DESPESA
1	PES - Pessoal + encargos sociais	<u>Despesas Correntes:</u> são quase sempre fatos modificativos diminutivos; provocam diminuição do Patrimônio Líquido – PL
2	JUR - Juros + encargos da dívida	
3	ODC - outras despesas correntes	
4	INV – Investimentos	<u>Despesas de Capital:</u> são quase sempre fatos permutativos; podem produ- zir acréscimo do PL no futuro (INV e IFI) ou não alteram o PL (AMT)
5	IFI - Inversões financeiras	
6	AMT - Amortização da Dívida	

Fonte: elaboração do autor

Exemplos mais frequentes nos fundos:

- a) ODC: subsídios puros; equalização de taxa de juros; subsídios de financiamentos; execução de garantias e avais dos fundos garantidores; despesas administrativas dos agentes financeiros operadores;
- b) INV: integralização de cotas da União nos fundos garantidores privados;
- c) IFI: concessão de financiamentos ou empréstimos.

Quanto à origem, as Fontes Orçamentárias de recursos dos fundos podem ser classificadas em:

- a) Próprias : Fonte 150 (primárias) ou Fonte 180 (financeiras);
- b) do Tesouro : códigos de Fonte vinculadas em sua maior parte. Um exemplo de Fonte não vinculada seria a Fonte 100.
- c) identificação de um Fundo : como por exemplo o FISTEL, Fonte 178.

As informações detalhadas das despesas são dadas para os fundos que aparecem como UO ou Fonte. Já outros fundos têm simples dotação, sem detalhamento. Os fundos públicos aparecem então de três formas na LOA:

- a) como Fonte (discricionária ou vinculada), alocando orçamento para várias UOs. São exemplos exaustivos o FISTEL (Fonte 178) e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;\_
- b) como UO : suas despesas são detalhadas;
- c) como Ação: apenas um valor de despesa é evidenciado.

A Fonte se relaciona com a origem das receitas, que podem ser Próprias, do Tesouro ou mesmo o nome de um Fundo, como já visto acima. Detalham-se a seguir as formas de UO e Ação. Os fundos que aparecem como UO são em sua maior parte fundos programáticos; via de regra têm código de UO XX9XX. Exemplos: FAT, Fundo Aeronáutico, FMM, etc. Os fundos FGEE, FGCN e FGHab aparecem como Ação, mas nesses casos as despesas referiam-se a integralizações de cotas pela União em 2010, já que são fundos privados. Também apareciam como Ação três fundos de transferência (“meramente contábeis”): FPM, FPE, FUNDEB . Outro exemplo de Ação é o Fundo Garantia Safra, que aparecia como item de despesa da UO 49101, no Volume 4 da LOA, na forma de “Contribuição ao Fundo Garantia-Safra”. Outros exemplos eram o FDS e o FAR, aparecendo na UO correspondente como “transferência ao FDS” ou “transferência ao FAR”. Convém observar que muitos fundos podem aparecer simultaneamente como Ação mesmo já sendo uma UO. Na LOA 2010 apareciam 55 fundos como Ação isoladamente ou Ação e UO e 6 fundos somente como UO. Portanto foram 61 fundos previstos na LOA 2010.

Com relação aos Grupos de Natureza de Despesas mapeados, conclui-se que os fundos executavam em 2010 principalmente Outras Despesas Correntes (ODC = 3) e Inversões Financeiras (IFI = 5).

### **2.3 Mitos: Vinculação e Fundos x Programas**

Um programa ou ação do Orçamento pode vincular os recursos sem usar necessariamente um fundo. O mito de que os fundos são criados para vincular recursos, no sentido de garanti-los, “carimbá-los” para determinados fins, é paradigma anterior à Constituição de 1988. Segundo informações de técnicos da SOF esse mito era verdade quando os fundos estavam fora do Orçamento, antes da promulgação da Constituição. Mas essa ideia continua no imaginário dos gestores públicos. Atualmente o que predomina é a fonte, vinculada ou não. Fica então indiferente o uso de fundo ou programa se for considerada a vinculação de recursos pela fonte. Nesse contexto, pode-se imaginar que a primeira definição de fundos exposta no final da página 7 poderia considerar que há outros tipos de recursos nos fundos além dos vinculados.

Uma visão atual é que alguns fundos, mesmo podendo ser substituídos por ação ou programa da LOA, sejam convenientes para a Administração, pelo chamado “efeito psicológico ou político” de que os recursos ficam garantidos. Todavia, como sabemos, o que garante os recursos é a Fonte Orçamentária de recursos (discricionária ou vinculada).

Vantagens dos Fundos: facilidade de controle centralizado: há praticidade na extração dos demonstrativos no SIAFI se o fundo for Órgão ou UG com gestão definida (desde que os dados do SIAFI sejam lançados de forma padronizada para garantir os termos de comparação, o que verificamos não acontecer hoje com os fundos de financiamento, por exemplo) Ademais, um fundo não tem prazo para terminar, enquanto que o programa dura no máximo 4 anos, prazo do PPA.

Sobre o custos, percebe-se certa indiferença: não foram detectadas evidências de que os fundos tenham custos fixos adicionais ou estrutura administrativa complementar, se comparados aos programas. Um fundo não pode contratar pessoal (não tem personalidade jurídica própria); utiliza os próprios quadros da Administração. Por outro lado a lei que institui o fundo pode dar margem a se atribuírem altos custos de administração para o agente operador, o que não ocorre nos programas.

Portanto, excetuando questões ligadas aos prazos de duração indeterminada do fundo, parece ser indiferente o uso de fundos ou programas para gestão de recursos na atual estrutura orçamentária.

## 2.4 Paradigma Burocrático x Gerencial e os Fundos

Nos fundos federais são também encontradas as dificuldades inerentes à Administração Pública. Nos assuntos relacionados à taxonomia, há tendência dos servidores enquadrarem os fundos em determinadas classificações e parâmetros sem levar em conta as necessidades operacionais de cada fundo. Ademais, percebe-se haver pouca comunicação e troca de informações entre técnicos da STN, da SOF, os agentes operadores e os gestores dos fundos. Existe portanto um paradigma burocrático introjetado no inconsciente coletivo do serviço público. Esse viés de controle, embora importante, dificulta a discussão do tema de forma sistêmica. Nesse ínterim, é necessária a busca de um equilíbrio dos dois opostos, da vinculação com a discricionariedade, do controle com o gerencial, do *stricto sensu* com o *lato sensu*, de forma que seja possível uma proposta de taxonomia efetiva. Nesse contexto, servidores com experiência no setor privado talvez possam dar sua contribuição, pois com seu viés gerencial buscam maior sinergia e troca de informações entre os órgãos públicos, procurando harmonizar o excesso burocrático vigente.

## 3. PROPOSTA DE TAXONOMIA

Este estudo sugere a adoção de classificação não envolvendo os conceitos de “fundo contábil”, “fundo financeiro” ou “fundo especial de natureza contábil e/ou financeira”, conceitos esses que têm gerado muitas dúvidas; são obscuros e não pacificados até hoje, apesar da natureza contábil e financeira ser descrita expressamente no vigente Decreto nº 93.872/1986, conforme já exposto na seção 2. Mesmo antes do Decreto e depois da Lei nº 4320/1964, as leis que instituem os fundos mencionam fundos contábeis e fundos financeiros, o que nos faz induzir pelas suas finalidades que os fundos contábeis são os de despesas, custeios ou programas e que os fundos financeiros são os que concedem financiamentos ou empréstimos.

A taxonomia proposta começa seguindo os dois códigos de naturezas jurídicas principais de fundo existentes na Tabela de Natureza Jurídica CONCLA - IBGE 2009: 120-1 Fundo Público e 324-7 Fundo Privado, mesmo sendo previsto neste último código somente o FGP, pois como já vimos a principal diferença é que os públicos são criados por lei e os privados não.

Em seguida, há a separação pela gestão de recursos. Há alguns fundos públicos que não fazem gestão de recursos. São os de transferência, que alguns chamam de “meramente contábeis”. São eles: Fundo Partidário, FPE, FPM e FUNDEB. Quanto aos fundos privados, todos fazem gestão de recursos, pelos casos concretos pesquisados.

Alguns fundos públicos podem ser substituídos por programas de governo; devem ser lançados na LOA como UO com despesas detalhadas, fazendo empenho, liquidação e pagamento de despesas dentro do Orçamento, movimentando recursos por meio da Conta Única do Tesouro como regra; estes precisam de créditos adicionais para utilizar o eventual saldo do final de exercício.

Alguns fundos públicos e todos os fundos privados com participação da União executam despesas fora do Orçamento, figurando como Ação na LOA, recebendo simples dotação (não necessariamente todo ano). Seus recursos, via de regra, saem da Conta Única e a execução das despesas na ótica do fundo se dá sem empenho, liquidação e pagamento. Não é necessária a aprovação de créditos adicionais para que o eventual saldo existente ao final de exercício seja utilizado.

Todos os fundos privados recebem a simples dotação de duas formas na LOA: ou por transferência (caso dos fundos de financiamento: FDS e do FAR) ou por integralização de cotas da União (como nos fundos garantidores).

Percebe-se atualmente alguns fundos lançados na LOA como UO, com despesas detalhadas, quando poderiam ter simples dotação. São exemplos o Fundo Partidário e alguns fundos de financiamento, que são UO com despesas detalhadas mas recebem os recursos todos de uma vez na Conta Única, o que na prática funciona como simples dotação. Portanto estes fundos executam “de fato” suas despesas fora do Orçamento e da Conta Única. O empenho, liquidação e pagamento servem para registrar a execução orçamentária e financeira, em observância ao princípio da universalidade orçamentária, da participação na União no fundo, não sendo, porém, utilizados para os devidos registros das operações do próprio fundo.

Mas não se pode generalizar que toda simples dotação para fundos implica movimentação fora da Conta Única. Um exemplo é o FDNE, fundo de financiamento público. Mesmo com simples dotação, a movimentação é dentro da Conta Única.

Complementando a classificação, baseou-se na finalidade, subsidiada por informações da STN e da SOF, além de levantamentos feitos no SIAFI 2010 e na LOA 2010. Adicionaremos a essa classificação a separação de “público/privado” e de “gestão de recursos”.

## **I. Fundos Públicos**

- a) fundos de transferência: não fazem gestão de recursos como os outros e por isso são conhecidos também como “meramente contábeis” no jargão.
- b) fundos programáticos: são os que em tese poderiam ser substituídos por programas de orçamento, pois servem precipuamente para custear certos projetos ou atividades do órgão a que estão subordinados; nesta classificação não entram os fundos que podem ser substituídos por programas de financiamento na LOA;
- c) fundos de financiamentos: são os que concedem financiamentos e empréstimos, muitas vezes com subsídios;
- d) fundos garantidores: são os que garantem determinadas operações com base em ativos reais de seu patrimônio;
- e) fundos de formação de poupança pública: são os fundos soberanos.

## **II- Fundos Privados**

- a) fundos de financiamento: mesma definição dos fundos públicos de financiamento;
- b) fundos garantidores: mesma definição dos fundos públicos garantidores;
- c) fundos parafiscais de poupança compulsória: são os que embora não integrem o patrimônio do setor público, vinculam-se ao atendimento de finalidades específicas que a Administração Pública tem interesse em tutelar.
- d) fundos de investimento: são condomínios, na forma da Instrução nº 409/2004 da CVM.

Considerando a forma predominante na LOA, os Fundos Públicos Programáticos poderão aparecer como UO ou Fonte; os outros fundos públicos poderão ser UO ou aparecer como Ação. As operações com os Fundos Privados se mostram sempre na forma de Ação.

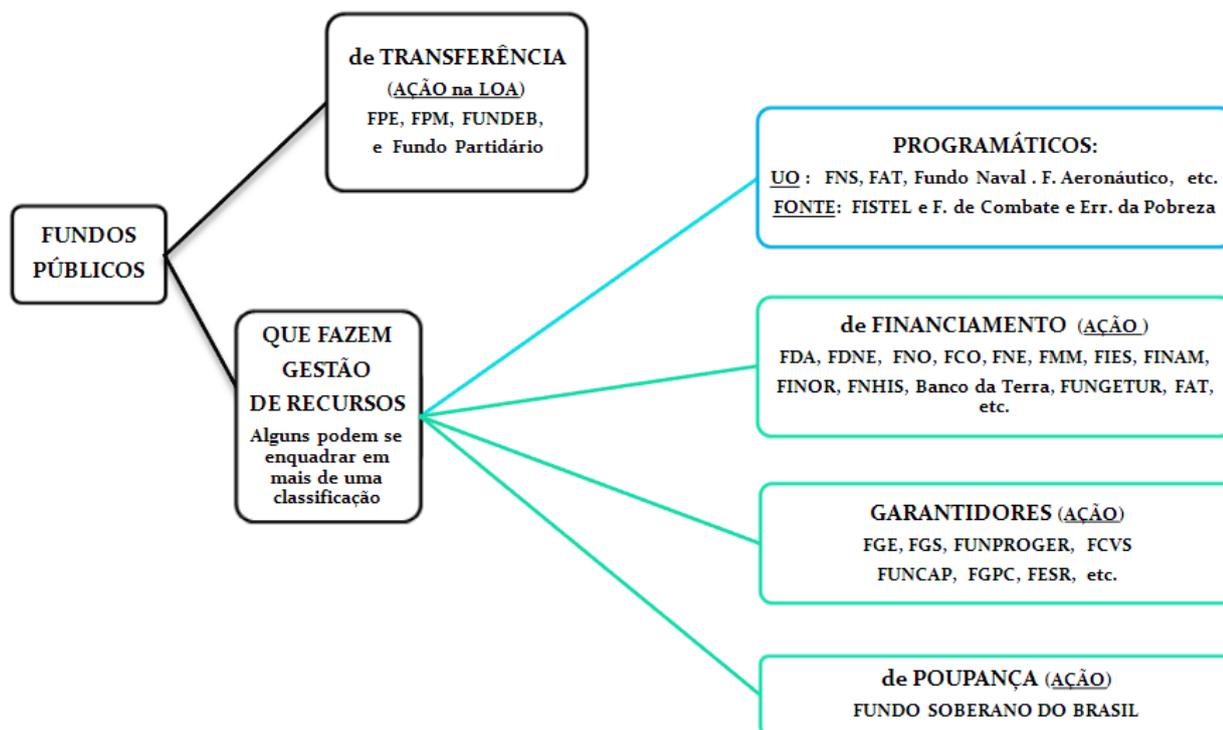
Com relação à Conta Única, os fundos privados por definição movimentam recursos somente em contas bancárias, uma vez que recebem integralização de cotas ou transferências da União. Já os fundos públicos, embora via de regra tenham de fazer a movimentação na Conta Única, podem ter movimentos em contas bancárias, em função de eventuais necessidades operacionais e de suas peculiaridades, mediante autorização da STN.

No que diz respeito ao SIAFI, todos os fundos privados estão fora do Sistema e via de regra todos os fundos públicos deveriam executar suas despesas dentro do SIAFI, ou seja, dentro do Orçamento Público.

Na classificação proposta não estão incluídos os fundos extraorçamentários, os fundos de previdência e os fundos internacionais dos quais o Brasil faz parte, pois todos têm características atípicas em relação ao arcabouço analisado, sendo que alguns chegam a ser entidades com nome inapropriado de fundo.

A figura abaixo esquematiza a taxonomia proposta, partindo dos fundos públicos/ privados, em seguida passando para o critério de gestão de recursos. Todos os fundos privados já fazem gestão de recursos, portanto não precisam dessa separação. Finalmente usou-se o critério de finalidade, entendido como essencial (de transferência, programático, de financiamento, garantidor, de poupança, de poupança compulsória e de investimento), pois refletem as atividades dos fundos. As formas predominantes na LOA – Fonte, UO ou Ação – também estão identificadas em cada grupo. Com base na pesquisa feita no SIAFI para os fundos públicos com registro de patrimônio e no cadastro da STN para os fundos privados, exemplificamos mais de quarenta fundos neste modelo de taxonomia. As respectivas siglas podem ser identificadas, por ordem alfabética, no Anexo deste trabalho. Esta lista não tem a pretensão de ser exaustiva, mesmo porque há uma infinidade de fundos na Administração Direta e na Indireta. Um banco de dados da STN que foi consultado mostrou 85 fundos públicos e privados.

**Figura 1. Classificação dos Fundos Públicos e Privados**



Fonte: elaboração do autor

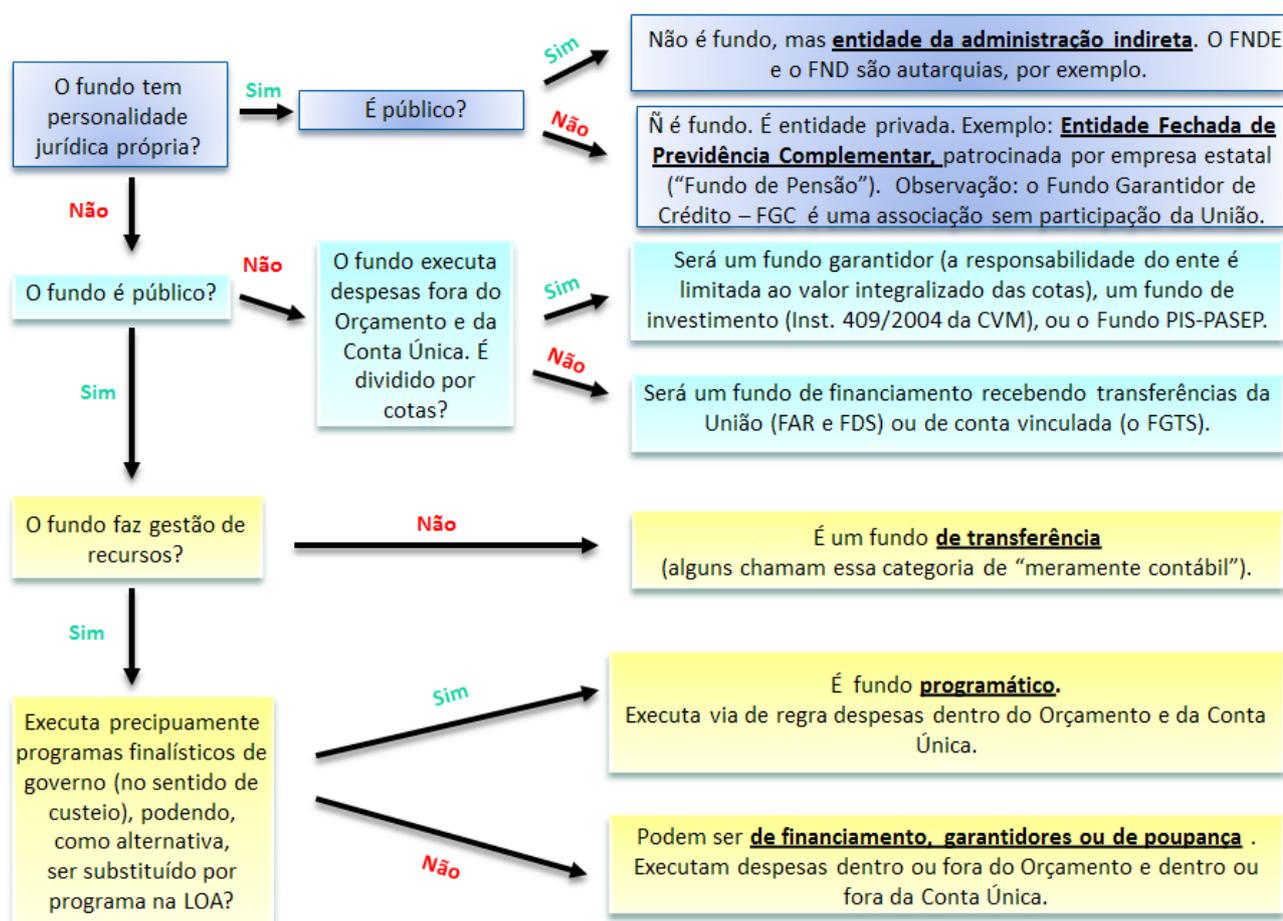
Dos fundos privados identificados, 8 são fundos garantidores. Sem contar os fundos de investimento, esta relação de 12 fundos privados é a única exaustiva, com base no cadastro da STN. Os fundos garantidores de natureza privada têm a vantagem de minimizar em tese os

riscos para União, já que a responsabilidade da garantia é limitada ao valor das cotas. Além disso, apenas os recursos destinados à aquisição de cotas podem ser contingenciados pelo Orçamento. Caso fossem públicos, o possível contingenciamento da execução de despesas poderia comprometer a garantia do fundo, criando problemas de confiança nos eventuais parceiros privados que fariam investimentos produtivos de longo prazo contando com essas garantias contra eventuais sinistros. Com relação aos fundos de investimento privados, pela Instrução CVM nº 409/2004 investidores qualificados (Pessoas Físicas e Jurídicas com investimento superior a R\$ 300.000,00, dentre outros) podem criar fundo de investimento privado exclusivo (com único cotista). O Fundo Soberano (fundo público de poupança) adotou esta estratégia para investir em fundo de investimentos privado, mas está amparado especificamente na lei que o instituiu, não na CVM.

Além dos fundos garantidores, há o FDS e FAR com a função de financiar e subsidiar. Já o FGTS e o PIS-PASEP são considerados fundos de poupança compulsória, que embora não integrem o patrimônio do setor público, vinculam-se ao atendimento de finalidades específicas que a Administração Pública tem interesse em tutelar. Nesses fundos os trabalhadores têm contas vinculadas ou cotas, respectivamente. Sob a ótica da aplicação de seus recursos, ambos fundos têm papéis importantes de financiamento, com menor proporção de aplicação em investimentos.

Cabe uma observação sobre a finalidade financiamento. Deve-se tomar cuidado com o uso desse termo, já que nos fundos pode haver três significados: financiamentos propriamente ditos, que são empréstimos vinculados a bens e serviços; financiamentos incluindo também empréstimos sem vinculação de objeto, como os de capital de giro para microempresas; e, finalmente, verificamos em algumas leis que instituem fundos a palavra “financiamento” no sentido de custeio. Neste trabalho utilizou-se sempre o termo no sentido de empréstimos e financiamentos (inversões financeiras), sem considerar a parte de custeio (despesas correntes).

Complementando a classificação, foi elaborado diagrama conceitual para ajudar a identificar melhor os tipos de fundos, partindo da existência ou não de personalidade jurídica, que determina se a natureza jurídica analisada é fundo ou entidade. Há várias entidades públicas e privadas com nome “fantasia” ou inapropriado de fundo, pelo fato de terem personalidade jurídica. No diagrama filtram-se em seguida os conceitos de público e privado, para em sequência entrar na existência de gestão ou não nos fundos públicos e finalmente nos tipos possíveis de finalidade dos fundos público: de transferência (sem gestão), programáticos, de financiamento, garantidores e de poupança (com gestão de recursos).

**Figura 2. Diagrama Conceitual de Fundos**


Fonte: elaboração do autor

A compreensão das figuras 1 e 2 pode eventualmente ser interessante para subsidiar a discussão acerca do capítulo específico de fundos na Nova Lei de Finanças Públicas.

#### 4. COMENTÁRIOS E SUGESTÕES SOBRE A NOVA LEI DE FINANÇAS PÚBLICAS

Em julho de 2012 tomou-se conhecimento de relatório do Senador Francisco Dornelles, em que há capítulo específico sobre fundos públicos, consolidando várias propostas anteriores. A redação dá a entender indiretamente que os Fundos Públicos a serem criados devam ser classificados em Fundos Fonte e em Fundos Especiais. Os Fundos Fonte seriam identificados pela Fonte Orçamentária enquanto os Fundos Especiais seriam identificados pela UO. Dessa forma, não teríamos mais Fundos Públicos identificados como Ação na LOA, como acontece hoje. Outro ponto importante é que os Fundos Especiais teriam necessariamente contabilidade individualizada.

A proposta também menciona a natureza contábil e financeira dos fundos, sugerindo que a natureza contábil implica contabilidade individualizada e a natureza financeira não. Nossa percepção é que esse os conceitos devam ser regulamentado por norma infralegal, senão irão de encontro aos conceitos do Decreto nº 93.872/1986 e aumentarão a confusão existente sobre os termos “contábil” e “financeiro” já discutidos nas seção 2. Uma lei complementar deve ter normas gerais, já que seu processo de aprovação é mais gravoso: exige maioria absoluta e portanto é difícil de ser alterada caso seja detectado posteriormente algum equívoco ou interferência que impeça determinadas operações. Deve-se lembrar ainda que os fundos públicos criados após o Decreto nº 93.872/1986 estão em sua maior parte definidos nas leis que os instituíram como fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira; isso poderia provocar dificuldades caso esses conceitos apareçam na Nova Lei de outra forma.

Quanto à origem dos recursos dos Fundos Públicos, a proposta os divide em vinculados, ordinários (ou discricionários) e próprios, não podendo o fundo ter menos de 80% de recursos vinculados e próprios.

Sente-se falta de definição de Fundo Público na proposta do Senador Dornelles. Segue nossa sugestão, semelhante às do final da página 7, mas com algumas adequações de conceito:

*Instrumento para segregação de recursos criado por lei, sem personalidade jurídica, visando ao alcance de objetivos específicos.*

Excluimos a palavra “gestão” e “vinculados” da primeira definição na página 7 porque um Fundo Fonte, dentro do novo paradigma, pode não fazer gestão de recursos (FPE e FPM, por exemplo), enquanto que um Fundo Especial pode ter parte de seus recursos não vinculados (ordinários ou próprios, segundo a proposta).

Também poderiam ser definidos na lei os Fundos Fonte e os Fundos Especiais. Sugerimos a referência da identificação dos fundos na LOA, seguida das peculiaridades que precisam ser explicitadas nos Fundos Especiais:

*Fundos Fonte: identificados por fonte de recurso orçamentária com seu nome;*

*Fundos Especiais: identificados por unidades orçamentárias com seu nome, existindo patrimônio e contabilidade individualizados.*

Havendo essa uniformização dos Fundos Públicos na LOA, identificando-os somente como Fonte ou como UO, depreende-se que restarão como Ação somente as operações com fundos privados, sejam elas transferências ou integralização de cotas da União.

## 5. ANÁLISE DOS FUNDOS DE MAIOR PATRIMÔNIO

Complementando a taxonomia dos fundos, analisaram-se os onze fundos de maior patrimônio, suas contabilidades, suas finalidades e a composição/funcionamento de seus conselhos deliberativos. A partir de pesquisa no SIAFI 2011 para os fundos públicos e de consulta aos agentes operadores dos fundos privados, uma lista dos maiores foi elaborada. O critério adotado foi o patrimônio bruto acima de R\$ 10 bilhões. Desses, o FCVS é o único com passivo a descoberto. Nele o patrimônio bruto será o ativo mais o passivo a descoberto. Nos fundos em que há patrimônio líquido, o patrimônio bruto será o passivo mais o patrimônio líquido. O FCVS tem outra particularidade: apesar de ser público, sua contabilidade e prestação de contas é feita pela CAIXA, seguindo critérios privados. Procurou-se listar também as finalidades mais importantes de cada um, para se ter visão geral sobre as atividades desses maiores fundos. Fazendo-se comparação com o SIAFI 2010 e o balizamento com a LOA 2010, objetos de pesquisa nas seções anteriores, apenas foi inserido o FSB na lista, mantendo-se praticamente inalterada a posição dos outros dez fundos, que já eram os dez maiores no *ranking* do fechamento de exercício em 2010.

**Tabela 2. Os Fundos com Maior Patrimônio**

Fundo		Patrimônio Bruto em 31/12/2011 (R\$ bilhões)	Patrimônio Líquido em 31/12/2011 (R\$ bilhões)	Contabilidade: Pública ou Privada	Principais Finalidades do Fundo
1	FGTS	290,15	40,84	Privada	Poupança compulsória e Financiamento
2	FAT	191,92	182,38	Pública	Custeio e Financiamento
3	FCVS	89,04	(79,84)	Privada	Garantidor
4	FNE	37,71	37,71	Pública	Financiamento
5	PIS – PASEP	36,08*	36,08*	Privada	Poupança compulsória e Financiamento
6	FAR	21,58	5,38	Privada	Financiamento
7	FGE	16,68	15,08	Pública	Garantidor
8	FSB	15,55	15,55	Pública	Poupança
9	FCO	15,21	15,21	Pública	Financiamento
10	FMM	14,44	13,88	Pública	Financiamento
11	FNO	13,27	13,24	Pública	Financiamento

\* No PIS-PASEP o exercício se encerrou em 30.06.2011.

Fonte: elaboração do autor

Tentou-se inicialmente utilizar as despesas como critério para se detectarem os maiores fundos, já que as políticas públicas se concretizam por meio da execução delas. Mas não foi possível comparar os fundos públicos com os privados, já que as formas de contabilização das despesas são diferentes (não existem despesas de capital nos fundos privados, por exemplo). Percebe-se que o conceito de despesa no setor privado se aproxima muito do conceito de Despesas Correntes da Contabilidade Pública, ambas registradas via de regra na contabilidade como fato modificativo diminutivo. Já o conceito de investimento no setor privado é muito parecido com parte das Despesas de Capital da Contabilidade Pública: um gasto ativado (ou seja, uma permuta de recursos financeiros por bens e direitos que se incorporam ao ativo); um fato permutativo. Para melhor compreensão sobre os conceitos de gasto, despesa e investimento no setor privado, ver Limeira (2001, p.6). Além disso, as finalidades distintas dos fundos complicam os termos de comparação na forma de despesas executadas, portanto não se visualizou outro termo de comparação senão o do patrimônio bruto.

Ainda sobre a Tabela 2, reforçamos a observação sobre a finalidade financiamento feita anteriormente na taxonomia: utilizou-se o termo no sentido de empréstimos e financiamentos (um tipo de inversão financeira).

Passando para a análise dos colegiados dos fundos, em quase todos a deliberação é por maioria simples e existe o voto de qualidade do presidente/coordenador (exceto no FGE onde as deliberações são por consenso e no FAR, onde não há conselho deliberativo: a Caixa Econômica Federal - CAIXA delibera).

Quanto aos outros aspectos, foram separados para melhor análise os fundos privados (FGTS, PIS-PASEP e FAR) dos outros oito fundos. O FAR, como já observado, não tem conselho, fazendo a CAIXA as deliberações pertinentes; no FGTS, a bancada do governo federal é de 50%, enquanto que no PIS-PASEP é de 5/7.

Em 4 dos 8 fundos públicos o Governo Federal tem maioria no conselho e o controle das deliberações. Nos restantes, especificamente no FAT, a Bancada Federal é de apenas 1/3. No FCO, FNO e FNE a bancada federal varia, mas tende a ser minoria porque participam também governadores e prefeitos de áreas da SUDAM, SUDENE e SUDECO.

A tabela abaixo apresenta uma visão geral da representação e do regimento nos conselhos deliberativos.

**Tabela 3. Comparativo das Representações nos Conselhos dos 11 Maiores Fundos**

FUNDO		Classificação	Total de Representantes	Quorum Mínimo	Bancada do Governo Federal	Deliberação por Maioria Simples (MS) ou por Consenso	Presidência ou Coordenação	Voto de Qualidade do Presidente ou Coordenador
1.	FGTS	Privado	24	13	1/2	MS	MTE	Sim
2.	FAT	Público	18	10	1/3	MS	Alternada	Sim
3.	FCVS*	Público	6	4	2/3	MS	MF	Sim
4.	FNE**	Público	Varia	maioria simples	varia	MS	MIN ou Pres. República	Sim
5.	PIS -PASEP	Privado	7	4	5/7	MS	MF	Sim
6.	FAR	Privado	Não existe Conselho: a Caixa Econômica Federal delibera					
7.	FGE**	Público	7	5	1/1	Consenso	MDIC	Não cabe
8.	FSB	Público	3	-	1/1	MS	MF	-
9.	FCO**	Público	Varia	metade	9/16	MS	MIN	Sim
10.	FMM	Público	13	7	varia	MS	MT	Sim
11.	FNO**	Público	Varia	maioria absol.	varia	MS	MIN ou Pres. República	Sim

\* Nota 1: quando houver deliberações sobre seguro habitacional, o Conselho será integrado por mais 2 representantes

\*\* Nota 2: o FNE,FCO e FNO não têm conselhos próprios; as deliberações são dos respectivos Conselhos Deliberativos da SUDENE, SUDECO e SUDAM, assim como no FGE (deliberações de outro conselho: o COFIG).

Fonte: elaboração do autor

## 6. IMPACTOS DOS FUNDOS NO RESULTADO PRIMÁRIO

Ainda sobre os estudos envolvendo a LOA e a taxonomia de fundos públicos e privados, entendemos ser importante analisar as despesas dos fundos na ótica do Resultado Primário, uma vez que existem na Administração Pública constantes demandas no sentido de se verificarem os impactos de determinadas operações antes de serem realizadas. Ademais, esse detalhamento permite entender melhor as diferenças de execução de despesas entre os fundos públicos e os privados.

## 6.1 Despesas: Identificador de Resultado Primário

Os cinco códigos identificadores de Resultado Primário (RP) na LOA são importantes para se entenderem os impactos fiscais dos fundos, bem como para se ter noção básica das despesas que podem ser contingenciadas:

RP = 0 : Financeira

1 : Primária Obrigatória

2 : Primária Discricionária

3 : PPI: investimentos que não têm impacto no Resultado Primário (Despesas do PAC)

4 : Orçamento de Investimento das Estatais

Não podem ser contingenciadas as Despesas Primárias Obrigatórias (RP = 1), desde que a obrigação seja constitucional ou por Lei Complementar. Já as Despesas Financeiras (RP = 0), estas nunca entram no Decreto de Contingenciamento. As despesas que têm impacto no Resultado Primário (RP) são as Primárias Obrigatórias (1) e as Primárias Discricionárias (2). Pesquisados os fundos na LOA 2010 e no SIAFI 2010, pode-se concluir, relacionando impacto no RP com o Grupo de Natureza da Despesa:

- a) em geral, o Grupo de Natureza de Despesa de PES, ODC e INV têm impacto no primário; IFI também terá se não for concessão de empréstimo ou financiamento;
- b) JUR e AMT nunca têm impacto no primário (são despesas financeiras no critério de classificação de despesa por RP);
- c) não têm impacto no RP, com base na LOA 2010, despesas de:
  - c1) IFI: quando financiamentos e empréstimos concedidos (despesas financeiras);
  - c2) PES: Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais;
  - c3) ODC: todas do FCVS (RP = 0) ; algumas do FNHIS têm RP = 3.

## 6.2 Resumindo os impactos

Despesas Financeiras: não têm impacto no RP: pagamento do serviço de alguma dívida (juros + amortizações – o que não ocorre normalmente nos fundos) ou concessão de empréstimos (caso típico dos fundos de financiamento). Há exceções em que a programação financeira considera determinados empréstimos dos fundos como de difícil recuperação, funcionando na prática como subsídio. Portanto determinadas concessões de empréstimos na forma de inversões financeiras na LOA podem ter impacto no RP, pela posterior mudança de classificação da SOF pela STN.

Despesas Primárias: 1 Primária Obrigatória: por lei (sempre têm impacto)

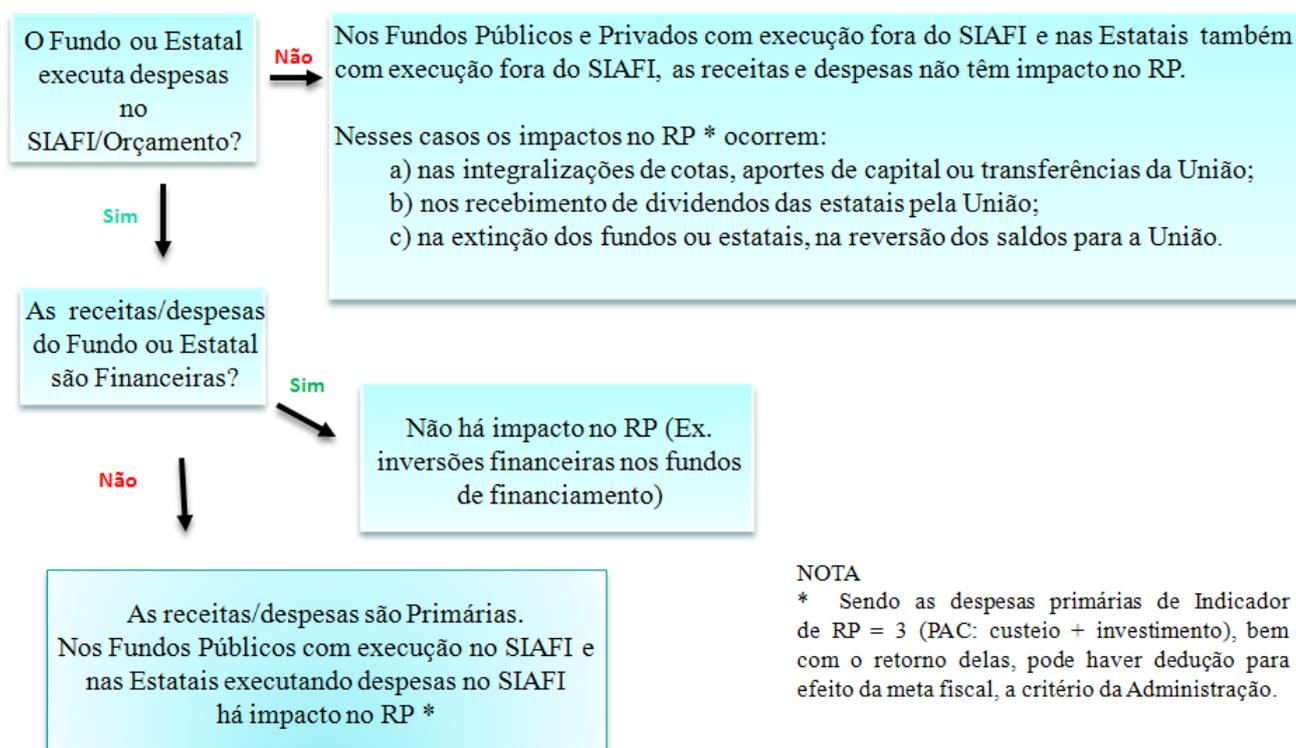
2 Primária Discricionária (sempre têm impacto)

3 Despesas do PAC (têm impacto mas podem ser excluídas da meta)

4 Orçamento de Investimento das Estatais (não vimos aplicação dessas despesas em fundos)

Para facilitar o entendimento dos impactos no Resultado Primário causado pelos fundos, o roteiro abaixo foi elaborado, servindo também para as empresas estatais.

**Figura 3. Diagrama de Impacto no Resultado Primário**



### NOTA

\* Sendo as despesas primárias de Indicador de RP = 3 (PAC: custeio + investimento), bem com o retorno delas, pode haver dedução para efeito da meta fiscal, a critério da Administração.

Complementando esse diagrama, apresentam-se duas tabelas para visualizar os impactos de diversos tipos de despesas dos fundos públicos e privados. Em ambas as despesas típicas desses fundos são marcadas em cinza.

A tabela 4 compara as despesas dos fundos públicos e privados, contribuindo inclusive para melhor compreensão da taxonomia dos fundos, ao evidenciar que os fundos públicos executam despesas dentro do Orçamento Público e os fundos privados executam suas despesas fora dele, embora seus recursos sejam provenientes de Ações do Orçamento. As diferenças das contabilidades pública e privada também ficam esclarecidas pelos tipos de despesas executadas.

**Tabela 4. Impactos das Diversas Despesas no Resultado Primário**

DESPESAS NA LOA (FUNDOS PÚBLICOS)				FUNDOS PRIVADOS
Grupo de Natureza de Despesa (GND)		Primárias ou Financeiras	Custeio ou Investimento	Despesas de Fundos Privados não têm impacto no RP ****
1	PES: Pessoal + encargos sociais	Primárias	Custeio	Despesas na contabilidade geral e privada são análogas às Despesas Correntes da contabilidade pública
2	JUR: Juros + encargos da dívida	Financeiras	-	
3	ODC: Outras Despesas Correntes	Primárias *	Custeio	
4	INV: Investimentos	Primárias *	Investimento	Despesas de Capital não são consideradas despesas na contabilidade geral e privada. São meras movimentações no Ativo e/ou Passivo
5	IFI: Inversões Financeiras	Primárias ** ou Financeiras***	-	
6	AMT: Amortização da Dívida	Financeiras	-	
Observação: as despesas marcadas em cinza são as relevantes para os fundos públicos e privados.				

\*Determinados investimentos e custeios (em menor valor) podem ser excluídos discricionariamente da meta de RP, mas mesmo assim há impacto (PAC: RP = 3).

\*\* Exemplo de inversão financeira primária é a compra de ações com pagamento em espécie; esta ação pode ser usada para integralizar capital em alguns fundos garantidores. Portanto, não há impacto na simples permuta de ações por cotas de um fundo.

\*\*\* Pode haver reclassificação de determinada inversão financeira, na forma de financiamentos ou empréstimos, para subsídio (ODC) se houver dúvidas quanto ao retorno dos empréstimos ou financiamentos.

\*\*\*\* O impacto ocorre quando a União capitaliza o Fundo por meio de despesas primárias, principalmente por integralização de cotas ou por transferências.

Fonte: elaboração do autor

A tabela 5 mostra os efeitos das eventuais emissões de título ou compra de ações pela União para pagar as despesas dos fundos, sejam eles públicos ou privados. Essa questão não é trivial; ao ser mapeada pode ser aplicação em casos concretos, economizando tempo da análise caso a caso.

**Tabela 5. Impactos das Emissões de Títulos no Resultado Primário (RP)**

Impactos	EMISSÃO DE TÍTULO PELA UNIÃO PARA PAGAR						
	Despesas não Financeiras de: a) Custeio: Ex. subsídios; b) Investimento: Ex. integralização de cotas ou aporte de capital.	Despesas Financeiras				Esqueletos	
		Refinanciamentos		Concessão de Financiamentos		Pagamento das novações do FCVS por meio de títulos CVS: o Banco Central faz Ajuste Patrimonial	Outros casos devem ser avaliados pelo Banco Central.
		Juros + encargos da Dívida (GND 2)	Amort. da Dívida (GND 6)	Com retorno garantido: Inversão Financeira (GND 5)	Havendo grande possibilidade de perda, é despesa não financeira: Subsídio(GND3); a STN faz revisão.		
no RP	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	
no Res. Nominal	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	
Efeito da emissão de títulos	Aumenta a Dívida Líquida do Setor Público- DLSP	Aumenta a DLSP	Mantém a DLSP	Mantém a DLSP	Aumenta a DLSP	Mantém a DLSP	

Observação: as despesas marcadas em cinza são as relevantes para os fundos públicos e privados.

Fonte: elaboração do autor

## 7. CONCLUSÕES

A padronização é o primeiro passo na busca pela qualidade na gestão pública. Campos (1992, p.1 e p. 81) cita J. M. Juran para ilustrar a importância dessa ferramenta de gestão: “Não existe controle sem padronização” ; “Sem um padrão não existe uma base lógica para tomar uma decisão e agir”.

Nossa proposta de uniformização da taxonomia, da nomenclatura e dos conceitos utilizados em fundos tende a resolver a confusão existente hoje, se relacionada com as sugestões e comentários tecidos sobre Nova Lei de Finanças Públicas, em discussão no Congresso Nacional. Com relação à LOA não existe ainda racionalização em função da taxonomia e da finalidade dos fundos, o que pode ser resolvido pela proposta da Nova Lei: a separação dos Fundos Públicos em Fundos Fonte (identificados por fonte) e Fundos Especiais (identificados por UO). Os Fundos Públicos ficariam assim uniformizados na LOA como Fonte ou UO, enquanto as operações com fundos privados seriam mantidas como Ação.

Já os estudos relacionados à vinculação e aos fundos versus programas mostram que aquela depende somente da Fonte Orçamentária e que há uma certa indiferença entre o uso de fundos e programas na LOA, exceto pela duração limitada de quatro anos dos programas.

A análise dos onze maiores fundos em suas contabilidades, finalidades e formas de representação nos conselhos deliberativos podem dar uma visão geral do funcionamento dos fundos federais na Administração Pública.

O roteiro de impactos no Resultado Primário talvez seja instrumento útil de consulta em casos concretos em que se precise planejar e analisar determinadas operações com fundos, além de ajudar a compreender melhor a taxonomia dos fundos públicos e privados na execução de despesas.

Os fundos são muitas vezes similares na forma de gestão, mas demandam visões multidisciplinares para entendê-los. Portanto uma maior troca de informações entre a SOF, a STN, os agentes operadores e os gestores dos fundos pode ser a chave para se criarem sinergias e conseqüentemente para uma melhor visão gerencial e sistêmica dos fundos federais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de et al. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Gestão Pública Editora e Treinamentos Ltda., 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Lei nº 4320/1964. Decreto nº 93.872/1986. Lei nº 4.728/1965. Decreto Lei nº 200/1967. Lei Complementar nº 101/2000.

BUGARIN, Bento José. **Revista Igualdade**, XIV, Curitiba, Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em [http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca\\_igualdade\\_10\\_2\\_1\\_1.php](http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_10_2_1_1.php)

CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade total**: padronização de empresas. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni - UFMG, 1992

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COMISSÃO NACIONAL DE CLASSIFICAÇÃO (CONCLA). **Tabela de Natureza Jurídica 2009**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/concla/naturezajuridica/naturezajuridica.php>

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. **Fundos federais – um diagnóstico**. Brasília, 2011. Disponível em [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/sof2011/arquivos/MH\\_Tema\\_2\\_Leonardo\\_da\\_Silva\\_Guimaraes\\_Martins\\_da\\_Costa.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/sof2011/arquivos/MH_Tema_2_Leonardo_da_Silva_Guimaraes_Martins_da_Costa.pdf) .

IMF – Fiscal Affairs Department – **Extrabudjetary funds** - prepared by Richard Allen and Dimitar Radev - 2010 - disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf>

FÜHER, Maximilianus Cláudio Américo et al. **Resumo de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

GRUPO TÉCNICO DE PADRONIZAÇÃO DE RELATÓRIOS (GTREL) de 18 a 21 de outubro de 2011 na Secretaria do Tesouro Nacional. Material de Discussão disponível em [http://www.tesouro.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/Material\\_GTREL\\_VersaoFinal.pdf](http://www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Material_GTREL_VersaoFinal.pdf)

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS, **Lei Complementar nº 91/2006**.

LIMEIRA, André. **Gestão estratégica de custos**. Rio de Janeiro: FGV Management – Cursos de educação continuada, 2001.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeiras e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

REIS, Heraldo da Costa. **Contabilidade e gestão governamental**. IBAM, 2004.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **Fundos federais**: origens, evolução e situação atual na administração federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo130.pdf>

TORRES, Ricardo Lobo. **Os fundos especiais**. São Paulo, Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP). Disponível em <http://www.abmp.org.br/textos/228.htm> .

## **ANEXOS: LISTAS DE ABREVIATURAS DOS FUNDOS**

(pela ordem alfabética de sua sigla ou abreviação)

<b>BANCO DA TERRA</b>	Fundo de Terras e da Reforma Agrária
<b>F. Aeronáutico</b>	Fundo Aeronáutico
<b>F.Comb.Err. Pobreza</b>	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
<b>F.Naval</b>	Fundo Naval
<b>FAR</b>	Fundo de Arrendamento Residencial
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>FCO</b>	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
<b>FCVS</b>	Fundo de Compensação de Variações Salariais
<b>FDA</b>	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
<b>FDNE</b>	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

<b>FDS</b>	Fundo de Desenvolvimento Social
<b>FESR</b>	Fundo de Estabilidade do Seguro Rural
<b>FGCN</b>	Fundo de Garantia para a Construção Naval
<b>FGE</b>	Fundo de Garantia à Exportação
<b>FGEDUC</b>	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
<b>FGEE</b>	Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica
<b>FGF</b>	Fundo Garantidor de Financiamento
<b>FGHab</b>	Fundo Garantidor da Habitação Popular
<b>FGI</b>	Fundo Garantidor para Investimentos
<b>FGO</b>	Fundo Garantidor de Operações
<b>FGP</b>	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
<b>FGPC</b>	Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
<b>FGS</b>	Fundo Garantia Safra
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>FIES</b>	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
<b>FINAM</b>	Fundo de Investimento da Amazônia
<b>FINOR</b>	Fundo de Investimento do Nordeste
<b>FISTEL</b>	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
<b>FMM</b>	Fundo da Marinha Mercante
<b>FNE</b>	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
<b>FNHIS</b>	Fundo Nacional de Habitação de interesse social
<b>FNO</b>	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
<b>FNS</b>	Fundo Nacional de Saúde
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>FSB</b>	Fundo Soberano do Brasil
<b>FUNCAP</b>	Fundo de Calamidades Públicas
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
<b>Fundo Partidário</b>	Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos
<b>FUNGETUR</b>	Fundo Geral de Turismo
<b>FUNPROGER</b>	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
<b>PIS-PASEP</b>	Fundo PIS-PASEP

### **OUTRAS ABREVIATURAS**

<b>AMT</b>	Amortização da dívida
<b>CAIXA</b>	Caixa Econômica Federal
<b>COFIG</b>	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações
<b>CONCLA</b>	Comissão Nacional de Classificações
<b>COSIF</b>	Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
<b>DLSP</b>	Dívida Líquida do Setor Público
<b>FND</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento (autarquia: não é fundo)
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (autarquia: não é fundo)

<b>GND</b>	Grupo de Natureza de Despesa
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IFI</b>	Inversões Financeiras
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>INV</b>	Investimentos
<b>JUR</b>	Juros + encargos da dívida
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LOA</b>	Lei Orçamentárias Anual
<b>LQF</b>	Lei de Qualidade Fiscal (nova lei de finanças públicas em discussão)
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Complementar nº 101/2000.
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MIN</b>	Ministério da Integração Nacional
<b>MT</b>	Ministério dos Transportes
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>NJ</b>	Natureza Jurídica
<b>ODC</b>	Outras despesas correntes
<b>OFSS</b>	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
<b>PES</b>	Pessoal + encargos sociais
<b>PL</b>	Patrimônio Líquido
<b>PPI</b>	Projeto Piloto de Investimentos
<b>RP</b>	Resultado Primário ou Identificador de Resultado Primário
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
<b>SOF</b>	Secretaria de Orçamento Federal
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>SUDAM</b>	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUDECO</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
<b>UG</b>	Unidade Gestora
<b>UO</b>	Unidade Orçamentária