



Escola Nacional de Administração Pública

**VINCULAÇÕES DE RECEITAS E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA FRENTE A UM  
CENÁRIO FISCAL RESTRITIVO: O CASO DO FUNDO NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos para  
obtenção do grau de Especialista em  
Planejamento e Orçamento.

Aluno: Caio Muniz Aslan Ribeiro

Orientador: Prof. Doutor Leopoldo Costa  
Junior

Brasília – DF  
Julho/2020



Escola Nacional de Administração Pública

## **VINCULAÇÕES DE RECEITAS E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA FRENTE A UM CENÁRIO FISCAL RESTRITIVO: O CASO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO**

Autor: Caio Muniz Aslan Ribeiro

Vinculações de Receitas. Rigidez Orçamentária. Desvinculação.

Este trabalho aborda o modelo de vinculações de receitas adotado para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. Apresenta-se, inicialmente, uma análise orçamentária do Fundo no período de 2001 a 2019. Em seguida, são discutidos os efeitos do modelo de vinculações tanto para o FNDCT quanto para a União. Mostra-se que as vinculações, além de não garantirem a efetiva aplicação dos recursos, levam à rigidez orçamentária e, especialmente no contexto de forte restrição fiscal que o Brasil está enfrentando, prejudicam a gestão orçamentária e financeira do FNDCT e da União. Com base nisso, defende-se a desvinculação dos recursos do Fundo.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CT	Fundo Setorial
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IFI	Instituição Fiscal Independente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
ME	Ministério da Economia
OGU	Orçamento Geral da União
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UO	Unidade Orçamentária

## INTRODUÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT foi instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, com a finalidade de fornecer apoio financeiro a programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico. Atualmente, o FNDCT é vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI<sup>1</sup> e regido pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que estabelece como seu objetivo o financiamento à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, buscando promover o desenvolvimento econômico e social do País.

A Secretaria-Executiva do Fundo é exercida pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, empresa pública também vinculada ao MCTI, à qual cabe praticar todos os atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários à gestão do FNDCT. Na utilização dos recursos, a Finep deve seguir as políticas, diretrizes e normas estabelecidas pelo Conselho Diretor do Fundo, presidido pelo Ministro do MCTI e constituído também por representantes de diversos Ministérios e instituições. Entre outras competências, o Conselho Diretor também deve aprovar a programação orçamentária e financeira dos recursos do FNDCT.

De acordo com a Lei nº 11.540/2007, constitui objeto da destinação dos recursos do FNDCT o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I, compreendendo a pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infra-estrutura de pesquisa de CT&I.

Os recursos do FNDCT são aplicados em três modalidades: a) não reembolsável, envolvendo apoio a projetos de instituições científicas e tecnológicas - ICTs e de cooperação entre ICTs e empresas, subvenções econômicas a empresas e equalização de taxas de juros oriunda das operações reembolsáveis; b) reembolsável, por meio de operações de crédito destinadas a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, com taxas de juros abaixo dos níveis do mercado, constituindo despesas financeiras no Orçamento (gerando as despesas com equalização, classificadas como primárias); e c) aportes de capital em empresas de propósitos específicos ou participação em fundos de investimentos autorizados pela CVM para aplicação em empresas inovadoras.

---

<sup>1</sup> A Medida Provisória nº 980, de 10 de junho de 2020, em vigor durante a elaboração deste trabalho, declarou a extinção do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criando o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações.

Buscando garantir recursos ao Fundo, foram vinculadas a ele diversas receitas. O art. 10 da Lei nº 11.540/2007 traz a lista delas, incluindo, a título exemplificativo, parcela sobre o valor de royalties sobre a produção de petróleo ou gás natural, percentual da receita operacional líquida de empresas de energia elétrica e percentual do faturamento bruto de empresas que desenvolvam ou produzam bens e serviços de informática e automação. O citado artigo tem a função de consolidar o rol de receitas, remetendo a diversas outras leis que, de fato, estabelecem as vinculações.

Ocorre que os recursos não são de livre alocação pelo FNDCT, pois as receitas têm seus usos vinculados, também por lei, ao fomento de setores específicos. A princípio, elas devem ser aplicadas em ações relacionadas aos setores dos quais foram arrecadadas. Para exemplificar, os recursos oriundos do percentual da receita operacional líquida de empresas de energia elétrica, conforme a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, devem ser utilizados no financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico, bem como na eficiência energética no uso final.

Para operacionalizar tantas vinculações, o FNDCT conta com os Fundos Setoriais, que consistem em categorias de programação específicas em seu orçamento. No exercício de 2020, o orçamento do FNDCT inclui quinze deles, a exemplo do CT-Aeronáutico e do CT-Espacial, que são regulados por Decretos e contam com Comitês Gestores, cujas competências envolvem, entre outras, identificar e selecionar as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos correspondentes.

O art. 14 da Lei nº 11.540/2007 oferece alguma flexibilidade ao dispor sobre as ações transversais, que, relacionadas com a finalidade geral do FNDCT, podem ser financiadas com recursos de mais de um Fundo Setorial. No entanto, o § 4º do mesmo artigo limita as receitas passíveis de financiar essas ações. Observa-se que, de maneira geral, o orçamento do FNDCT é caracterizado pela rigidez.

O Brasil enfrenta desde 2014 uma grave crise fiscal, que tem gerado expressivos déficits primários nos últimos anos. O FNDCT, naturalmente, foi bastante afetado por essa situação. Embora possua receitas vinculadas, cuja arrecadação total chegou a R\$ 6,3 bilhões em 2019, as suas despesas são discricionárias. Assim, as dotações do Fundo previstas nas Leis Orçamentárias Anuais não precisam acompanhar as suas receitas, cujo excesso é direcionado à Reserva de Contingência. Também não havia, até 2020, garantia de que as despesas previstas seriam de fato executadas, uma vez que, na condição de primárias discricionárias, elas estavam sujeitas ao

contingenciamento durante o exercício<sup>2</sup>. Dessa forma, o FNDCT, que chegou a empenhar despesas primárias da ordem de R\$ 3,0 bilhões em 2013, contou com apenas R\$ 609,8 milhões previstos na LOA 2020.

Em 2020, a já combalida situação fiscal do país foi duramente atingida pela pandemia do coronavírus (COVID-19), que está exigindo uma expansão de gastos sem precedentes, acompanhada de brusca queda na arrecadação, e cujos efeitos nas finanças públicas, ainda não totalmente conhecidos mesmo para o atual exercício, serão sentidos por muitos anos. Nesse contexto, é necessário buscar, urgentemente, a racionalização na aplicação dos recursos públicos.

A rigidez orçamentária, que consiste no reduzido espaço para livre alocação de recursos no orçamento, é frequentemente apontada como um dos grandes obstáculos a uma gestão orçamentária e financeira mais eficiente. Essa rigidez é fruto de dois elementos: primeiro, do excesso de despesas obrigatórias, que correspondem a 92,3% das despesas primárias da União na LOA 2020, destacando-se os gastos com previdência e pessoal; e, segundo, da profusão de vinculações de receitas, que limitam as possibilidades de distribuição das fontes de recursos nos orçamentos.

O presente estudo, dividido em duas seções além desta introdução, busca compreender de que maneira as vinculações de receitas do FNDCT afetam a gestão orçamentária e financeira do Fundo e, indo um pouco mais além, da própria União.

A primeira seção traz uma análise da execução orçamentária do FNDCT no período de 2001 a 2019. Para comparação, são também apresentados os valores previstos na LOA 2020. De início, são observadas as variações da participação do Fundo no empenho das despesas primárias discricionárias da União, assim como o comportamento das suas receitas e dos valores alocados em Reserva de Contingência. Em seguida, as ações do FNDCT são divididas em categorias, comparando-se a execução de cada uma delas ao longo do período. São três as categorias mais importantes para a análise: Fundos Setoriais, Ação Transversal e Equalização de Taxas de Juros. Mostra-se que a Ação Transversal, criada em 2008, foi conquistando espaço antes ocupado pelos Fundos Setoriais. Além disso, nos últimos anos, observa-se o crescimento da participação das despesas com equalização no empenho de recursos do Fundo. Finalizando a seção, a análise concentra-se nos Fundos Setoriais, permitindo observar que, desde 2006, o CT-Infra, considerado um fundo transversal, tem sido o campeão de empenho dentro da categoria, distanciando-se a cada ano dos demais.

---

<sup>2</sup> No Anexo III da LDO 2020, foram ressalvadas do contingenciamento as despesas com as ações vinculadas à função Ciência, Tecnologia e Inovação no âmbito do MCTI, o que inclui o FNDCT. No Anexo III do PLDO 2021 consta previsão idêntica.

A segunda seção, apoiando-se na bibliografia e nas conclusões obtidas na primeira parte do trabalho, discute os efeitos das vinculações sobre o FNDCT e sobre a União. Inicialmente, apresenta-se um panorama dos Fundos Setoriais, envolvendo seus objetivos e suas receitas vinculadas. Em seguida, são debatidas as desvantagens do modelo de vinculações para o próprio FNDCT: o intrincado arcabouço normativo, a complexidade na gestão dos recursos e o engessamento do orçamento do Fundo. Ainda, são abordadas as consequências do novo modelo de impositividade orçamentária decorrente das ECs n<sup>os</sup> 100 e 102, ambas de 2019.

Por último, passa-se ao debate das conseqüências do modelo de vinculações para a gestão orçamentária e financeira da União. Defende-se que a desvinculação traria vantagens como a redução da rigidez orçamentária e a simplificação da gestão financeira do Tesouro, além de ajudar no cumprimento da regra de ouro. Argumenta-se, ainda, que as vinculações não garantem a efetiva disponibilidade dos recursos, tendo em vista que as despesas do Fundo são discricionárias. Por conta disso, as dotações do FNDCT foram drasticamente reduzidas desde o início da crise fiscal, a despeito das suas elevadas receitas. Desta forma, os objetivos que motivaram a instituição do modelo não são alcançados.

Conclui-se, por fim, que as vinculações de receitas do FNDCT apresentam uma série de desvantagens, enquanto seus benefícios não são mais verificáveis. Assim, entende-se não ser justificável a preservação do modelo, que deve ser revisto em prol da eficiência da gestão orçamentária e financeira do próprio Fundo e também da União.

## 1. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

Esta seção traz uma análise da execução orçamentária do FNDCT no período de 2001 a 2019. Tal recorte foi escolhido porque, a partir do exercício de 2001, a maioria dos Fundos Setoriais já estava estruturada. Cabe registrar que o Fundo Setorial mais antigo é o CT-Petro, instituído em 1998, e o mais recente é o CT-Aquaviário, que constou no Orçamento pela primeira vez no exercício de 2005. Para algumas partes da análise, entretanto, julgou-se mais adequado trabalhar com um período de tempo menor, focando apenas nos exercícios mais recentes.

Além da execução orçamentária de 2001 a 2019, esta seção também apresenta, para comparação, os números previstos para as ações do FNDCT na LOA 2020. Embora os valores executados ao final do exercício raramente coincidam com os previstos, os números da LOA podem servir de parâmetro e revelar as prioridades vigentes no momento da sua elaboração.

No Orçamento da União, o FNDCT é representado por duas unidades orçamentárias. A primeira é a “24901 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, onde são executadas as despesas primárias do Fundo. É também na UO 24901 que fica registrada a Reserva de Contingência. A segunda unidade é a “74910 – Recursos Sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, que conta com uma única ação<sup>3</sup>, na qual são realizadas apenas as transferências à Finep para concessão de financiamentos reembolsáveis. A UO 74910, portanto, executa somente despesas financeiras. Vale lembrar que, conforme o art. 12, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 11.540/2007, o montante anual das operações reembolsáveis não poderá ultrapassar 25% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT.

Esta seção tratará majoritariamente das despesas primárias do FNDCT. Assim, salvo indicação em contrário, os números apresentados serão referentes à UO 24901. Qualquer informação relativa à UO 74910 estará devidamente identificada.

Antes de passar à análise, convém apresentar uma brevíssima explicação a respeito do processo de alocação de recursos do FNDCT nas leis orçamentárias, que, para os objetivos desta seção, pode ser resumido em três fases: 1) o Ministério da Economia distribui os limites financeiros aos órgãos setoriais de orçamento, entre eles o MCTI; 2) o MCTI distribui o limite recebido às suas unidades orçamentárias, entre elas o FNDCT; e 3) o FNDCT distribui o limite recebido entre suas ações.

---

<sup>3</sup> 0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)



Na última etapa do processo, o FNDCT, administrado pelo Conselho Diretor e gerido pela Finep, possui razoável autonomia para alocar o valor que lhe cabe. As dotações destinadas a cada ação, portanto, refletem as prioridades definidas no âmbito do Fundo com base no limite disponível. Essa informação é especialmente relevante para as subseções 1.4 e 1.5, que analisam a execução das ações orçamentárias do FNDCT.

## 1.1 PARTICIPAÇÃO DO FNDCT NAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DA UNIÃO

O quadro abaixo apresenta as despesas primárias discricionárias empenhadas pela União e pelo FNDCT entre 2001 e 2019, assim como os valores previstos na LOA 2020. A última coluna do quadro mostra, em porcentagem, a participação do FNDCT nas despesas primárias discricionárias da União.

Quadro 1 – Despesas primárias discricionárias empenhadas

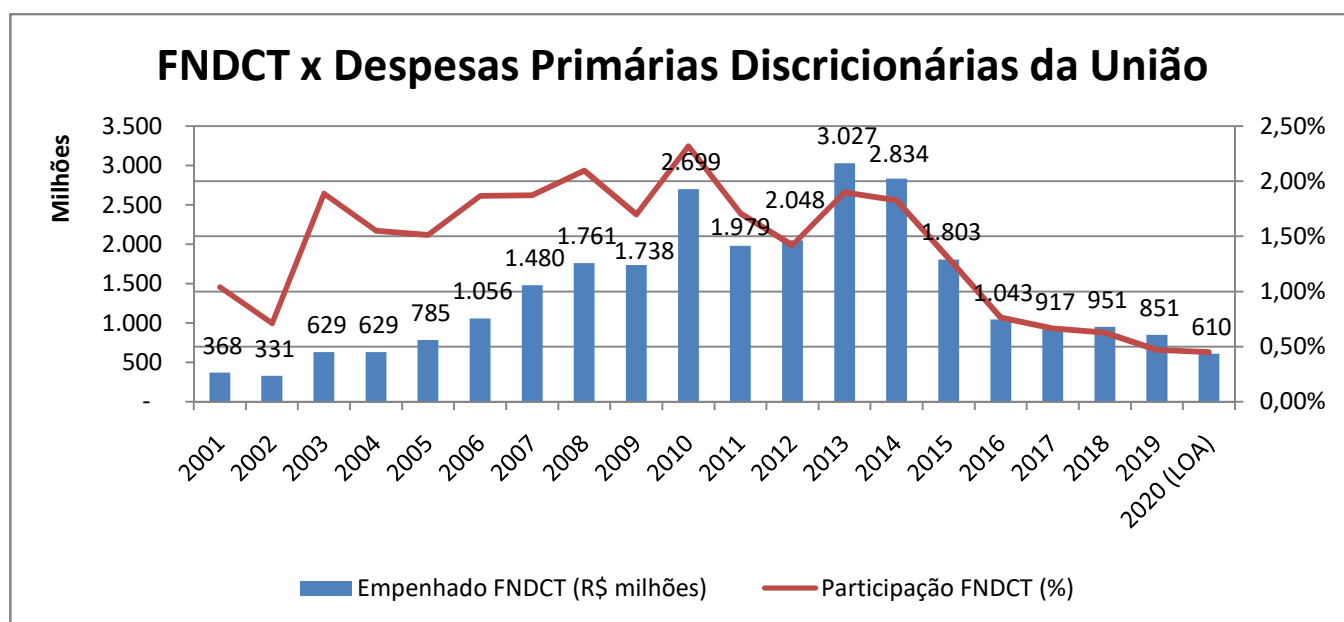
Ano Exercício	Empenhado UNIÃO (R\$)	Empenhado FNDCT (R\$)	Participação FNDCT
2001	35.471.868.882	368.217.367	1,04%
2002	46.520.824.918	330.969.207	0,71%
2003	33.341.575.601	628.548.451	1,89%
2004	40.547.874.176	628.534.970	1,55%
2005	51.920.939.090	784.897.810	1,51%
2006	56.576.280.524	1.056.196.901	1,87%
2007	79.088.771.367	1.479.985.774	1,87%
2008	84.074.415.952	1.761.159.103	2,09%
2009	102.351.853.338	1.737.755.038	1,70%
2010	116.570.042.601	2.699.127.213	2,32%
2011	115.971.085.195	1.979.406.398	1,71%
2012	144.412.895.708	2.048.349.270	1,42%
2013	159.506.540.834	3.026.828.945	1,90%
2014	155.346.451.943	2.833.887.074	1,82%
2015	138.905.442.195	1.803.392.717	1,30%
2016	136.914.962.855	1.042.735.942	0,76%
2017	137.873.766.801	916.782.093	0,66%
2018	151.766.348.264	951.330.287	0,63%
2019	181.462.744.199	851.170.044	0,47%
2020 (LOA)	135.871.175.096*	609.824.958*	0,45%*

\*previsão na LOA 2020

Fonte: Siop

Para facilitar a visualização, o gráfico a seguir traz os valores empenhados pelo FNDCT (colunas) e a participação do Fundo no empenho das despesas primárias discricionárias da União (linha).

Gráfico 1 – Despesas primárias empenhadas



Fonte: Siop

De 2003 a 2015, como se observa no gráfico, o FNDCT foi responsável pelo empenho de mais de 1,0% das despesas primárias discricionárias da União. Em dois exercícios, 2008 e 2010, essa participação foi maior que 2,0%. A partir de 2014, no entanto, com a crise fiscal, iniciou-se uma trajetória de queda nos valores empenhados pelo Fundo, bem como na sua participação frente às despesas primárias discricionárias da União, que saiu de 1,90% em 2013 para 0,47% em 2019. Assim, verifica-se que, além da redução dos montantes executados em termos absolutos, o apoio à CT&I desempenhado pelo FNDCT também perdeu espaço para outras políticas desenvolvidas pela União. O Gráfico 1 mostra, ainda, que essa mudança de patamar ocorreu principalmente entre os exercícios de 2014 e 2016.

## 1.2 RESERVA DE CONTINGÊNCIA

O movimento de queda nas despesas do FNDCT foi acompanhado pelo crescimento da Reserva de Contingência, constituída pelas receitas do Fundo que excedem o montante autorizado na LOA para as suas despesas. Como são receitas legalmente vinculadas, a União não pode utilizá-las em outras áreas.

Quadro 2 – Receitas versus Reserva de Contingência

<b>Exercício</b>	<b>Receitas previstas na LOA - R\$ (A)</b>	<b>Reserva de Contingência na LOA -R\$ (B)</b>	<b>B/A (%)</b>
2013	4.455.286.855	15.497.064	0,35%
2014	3.226.833.203	25.328.536	0,78%
2015	3.488.087.835	-	0,00%
2016	3.936.797.129	1.663.570.178	42,26%
2017	3.598.346.047	1.416.356.263	39,36%
2018	4.575.547.839	2.298.873.448	50,24%
2019	5.650.816.431	3.386.943.083	59,94%
2020	6.509.177.346	4.281.883.010	65,78%

Fonte: Siop

O quadro acima mostra que, a partir do exercício de 2016, a Reserva de Contingência tornou-se o destino de grande parte dos recursos do FNDCT nas Leis Orçamentárias Anuais. De 2018 em diante, mais da metade dos recursos do Fundo foi alocada na Reserva.

### 1.3 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS

Vale observar também a composição das receitas do Fundo. O quadro abaixo apresenta os valores efetivamente arrecadados em 2019, já subtraídos os montantes destinados ao caixa do Tesouro por força da Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>4</sup>.

Quadro 3 – Receitas arrecadadas em 2019

<b>Receita</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
CIDE-Royalties	3.589.006.811,96	56,85%
Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo em Plataforma	869.207.968,64	13,77%
Contribuição sobre as Receitas das Concessionárias e Permissionárias de Energia Elétrica	508.459.851,65	8,05%
Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros	493.516.196,34	7,82%
Amortização de Financiamentos	361.047.683,02	5,72%
Contribuição sobre o Faturamento das Empresas de Informática	117.344.243,61	1,86%
Utilização de Recursos Hídricos	104.641.847,00	1,66%
Contribuição sobre a Receita Bruta das Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações	68.151.892,31	1,08%
Cota-Parte do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	67.868.240,08	1,07%
Restituição de Convênios - Primárias	62.043.914,91	0,98%
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais	45.295.213,35	0,72%
Remuneração de Depósitos Bancários	24.443.063,70	0,39%

<sup>4</sup> Este trabalho sempre apresentará os valores das receitas do FNDCT após subtração dos montantes destinados à DRU.

Aluguéis e Arrendamentos	1.309.515,88	0,02%
Transferências de Instituições Privadas	799.831,98	0,01%
Outras Delegações dos Serviços de Telecomunicação	218.288,62	0,00%
<b>Total</b>	<b>6.313.354.563,05</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Siop

De início, nota-se que o valor arrecadado em 2019 foi superior ao previsto na LOA 2019 (ver Quadro 2). A CIDE-Royalties (também conhecida como CIDE-Tecnologia ou CIDE-Remessas ao Exterior) destacou-se como a principal fonte de receita do Fundo, correspondendo a 56,8% da sua arrecadação. Nos exercícios de 2017 e 2018, a CIDE foi responsável por aproximadamente 45% da arrecadação efetiva do FNDCT, enquanto a LOA 2020 prevê que a sua participação atingirá 56,0%. Vale registrar que, entre 2017 e 2019, os três primeiros lugares da lista não se alteraram.

Conforme o § 4º do art. 14 da Lei nº 11.540/2007, os recursos da CIDE-Royalties, maior receita do Fundo, não podem financiar ações transversais. Assim, devem ser aplicados com base apenas no art. 1º da Lei nº 10.332/2001. As vinculações de receitas serão exploradas em maior profundidade na próxima seção.

#### 1.4 EXECUÇÃO POR CATEGORIAS DE AÇÕES

Nesta parte da análise, as ações orçamentárias do FNDCT foram divididas em categorias, cujas características serão apresentadas nas próximas linhas. Cabe ressaltar que essa classificação foi elaborada para melhor se adequar aos propósitos do estudo, diferindo parcialmente da adotada pela Finep no Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do FNDCT, que envolve apenas quatro categorias (Fundos Setoriais, Ação Transversal, Operações Especiais e Demais Ações).

##### a) Fundos Setoriais

São categorias de programação específicas no FNDCT, com a função de operacionalizar as vinculações de receitas ao fomento de setores determinados. Os Fundos Setoriais serão abordados em mais detalhes na próxima seção. Atualmente, existem 15 deles: CT-Agronegócio, CT-Aeronáutico, CT-Amazônia, CT-Aquaviário, CT-Biotecnologia, CT-Energia, CT-Espacial, CT-Hidro, CT-Info, CT-Infra, CT-Mineral, CT-Saúde, CT-Petro, CT-Transporte e CT-Verde Amarelo.

De 2013 a 2018, o FNDCT contou com uma ação relativa ao Programa Inovar-Auto, objetivando viabilizar a aplicação dos recursos transferidos por empresas do setor automobilístico, nos termos do art. 8º, inciso III, do Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012. Embora a ação fosse tratada como Fundo Setorial, optou-se por classificá-la, neste trabalho, no grupo “Outras Ações”, tendo em vista o seu caráter transitório. Acrescenta-se que, somados todos os exercícios em que a ação existiu, o seu valor empenhado não atingiu R\$ 1,0 milhão, portanto sua relevância para o presente estudo é reduzida.

#### b) Ação Transversal

O art. 14 da Lei nº 11.540/2007 autoriza a criação de ações transversais, que devem estar relacionadas com a finalidade geral do FNDCT e podem ser financiadas com recursos de mais de um Fundo Setorial. Na prática, portanto, o dispositivo concede maior flexibilidade na alocação dos recursos do Fundo. Com base nessa autorização, foi criada em 2008 a ação “7N34 - Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Áreas Estratégicas da Ciência e Tecnologia”, posteriormente transformada em “20I4 - Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas”.

Cabe registrar que, conforme o § 4º do art. 14 da Lei nº 11.540/2007, nem todas as receitas do Fundo podem financiar ações transversais. As exceções são a CIDE-Royalties – que correspondeu a 56,8% da arrecadação do FNDCT em 2019 – e a Cota-Parte do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

#### c) Equalização

São as despesas com equalização de taxas de juros oriundas das operações de crédito concedidas pela Finep. Os recursos do Fundo destinados a operações reembolsáveis são transferidos à Finep por meio da Unidade Orçamentária “74910 – Recursos Sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”. Vale lembrar que as operações de crédito em si representam despesas financeiras. O mecanismo envolve o empréstimo de recursos do FNDCT à Finep, que então promove os financiamentos às empresas, para aplicação em projetos de desenvolvimento tecnológico. Por esses empréstimos, a Finep remunera o FNDCT à Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, conforme art. 12, § 2º, inciso I, da Lei nº 11.540/2007.

Para concessão dos financiamentos, além dos custos de captação, a Finep também incorre em custos de operação e risco de crédito. Na ausência da equalização, a taxa de juros ofertada pela Finep seria obtida pela soma dos três elementos citados, podendo resultar em encargos incompatíveis com o desenvolvimento dos projetos que se pretende financiar. Assim, o FNDCT arca com parte dos custos desses financiamentos por meio da equalização, que representa uma despesa primária no orçamento do Fundo (sendo executada na UO 24901) e permite que juros mais baixos sejam ofertados às empresas. No art. 14 do Decreto nº 4.195/2002, a equalização de encargos financeiros é definida como “a cobertura da diferença entre os encargos compensatórios dos custos de captação e operação e do risco de crédito, incorridos pela FINEP, e os encargos compatíveis com o desenvolvimento de projetos de inovação tecnológica.”

Cabe acrescentar que os percentuais de equalização aplicáveis aos financiamentos variam de acordo com as linhas oferecidas pela Finep. As linhas destinadas a projetos prioritários contam com os maiores percentuais de equalização. Os parâmetros utilizados atualmente estão publicados na Portaria MCTIC nº 1.819, de 23 de abril de 2020.

No Orçamento do FNDCT, a equalização é representada pela ação “0741 - Equalização de Taxa de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica (Lei nº 10.332, de 2001)”.

#### d) Subvenções

Representadas pela ação orçamentária “0A29 - Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico (Lei nº 10.973, de 2004)”, as subvenções são concedidas a empresas nacionais ou entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos, com exigência de contrapartida da instituição beneficiária, para aplicação em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.

A concessão de subvenções com recursos do FNDCT está prevista no art. 12, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 11.540/2007, assim como no art. 19 da Lei nº 10.973/2004.

#### e) Ciência sem Fronteiras

Nos exercícios de 2013 a 2015, por meio da ação “00LV - Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I”, recursos do FNDCT foram destinados ao programa Ciência sem Fronteiras, que custeava a participação de estudantes brasileiros em cursos de graduação e pós-graduação no exterior.

O programa Ciência sem Fronteiras constitui uma categoria específica neste trabalho em razão do alto volume de recursos empenhados, cujo total, na soma dos três exercícios, chegou a R\$ 2,1 bilhões.

f) Organizações Sociais

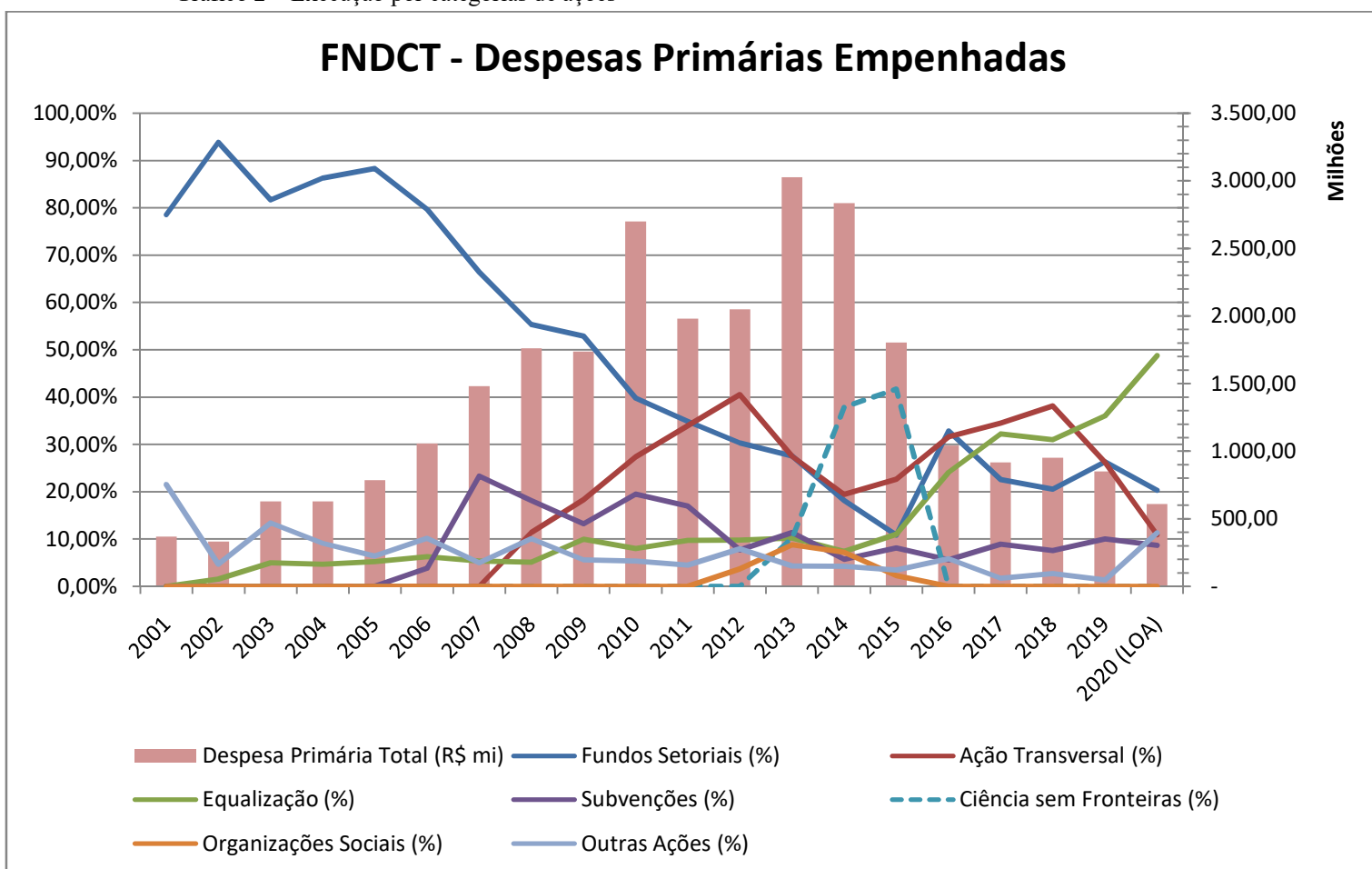
De 2012 a 2015, recursos do FNDCT custearam despesas relacionadas a contratos de gestão firmados pelo MCTI com Organizações Sociais. Embora não tenham chegado aos níveis daqueles destinados ao programa Ciência sem Fronteiras, os valores repassados às Organizações Sociais não foram desprezíveis, atingindo empenho de R\$ 588,3 milhões na soma dos quatro exercícios. Por conta disso, também foram destacados em categoria específica neste trabalho.

g) Outras Ações

Nessa categoria, foram agrupadas as ações de menor relevância orçamentária. Como se observa no Gráfico 2, esse grupo se mantém abaixo da linha dos 10,0% de participação no empenho do FNDCT desde 2009, não tendo atingido sequer 3,0% entre 2017 e 2019. Para 2020, a LOA prevê que a participação do grupo crescerá para 11,33%, puxada pela ação “4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia”.

Ao longo do período em estudo, dezenas de ações orçamentárias fizeram parte dessa categoria, sendo que muitas delas foram extintas há vários anos. Na LOA 2020, são classificadas como Outras Ações: “0745 - Investimento em Empresas Inovadoras”, “12P1 - Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro”, “4148 - Apoio a Entidades para Promoção de Eventos Científicos e Tecnológicos” e “4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia”.

Gráfico 2 – Execução por categorias de ações



Fonte: Siop

O Gráfico 2 mostra a participação de cada categoria de ações nas despesas primárias empenhadas pelo FNDCT de 2001 a 2019. Foram adicionados também os números previstos na LOA 2020. As colunas representam as despesas primárias totais empenhadas pelo Fundo (em R\$ milhões, valores correntes), enquanto as linhas demonstram a participação (em %) de cada categoria no total empenhado (a soma em cada ano, portanto, é 100%).

De início, como já mostrado no Gráfico 1, é interessante lembrar que, apesar de algumas oscilações, o empenho de despesas primárias do FNDCT apresentou tendência de crescimento até 2013, último exercício antes da crise fiscal. Em 2014 houve pequena redução, seguida de queda abrupta até 2016, quando então os números se tornaram mais estáveis, mas ainda com tendência de baixa.

Passando à análise das participações de cada categoria, é possível notar que os Fundos Setoriais, até 2011, empenhavam a maior parte dos recursos do FNDCT. No entanto, desde 2006 a sua participação já vinha caindo significativamente. Até 2007, a categoria perdeu espaço,



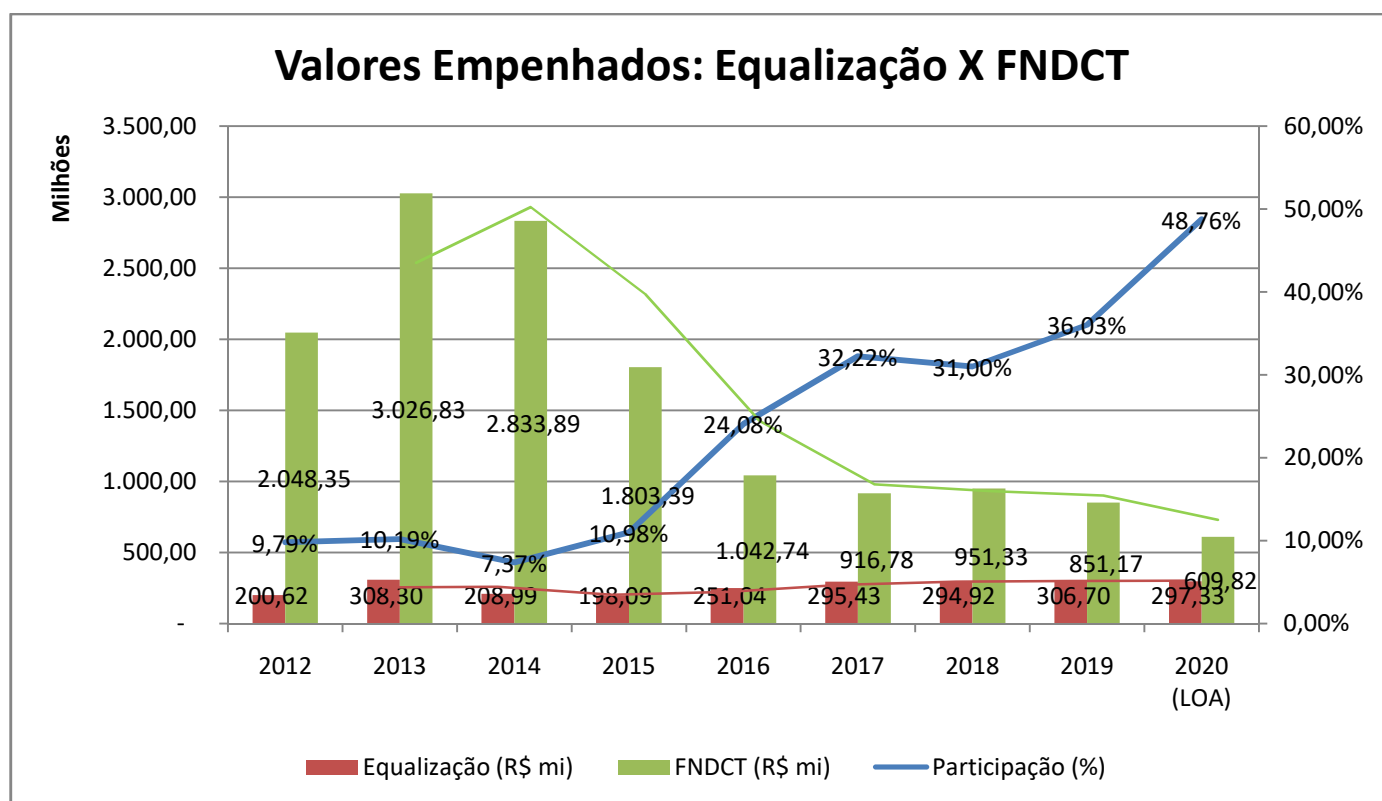
basicamente, para as despesas com Equalização e Subvenções. Em 2008, após a relativa flexibilização promovida pela Lei nº 11.540/2007, surgiu a Ação Transversal, cuja participação cresceu rapidamente até 2012, ano em que ultrapassou os Fundos Setoriais. Nos anos seguintes, as duas linhas caminharam não tão distantes; em alguns exercícios, porém, a Ação Transversal teve participação significativamente maior que os Fundos Setoriais. Em 2019, contudo, estes últimos superaram a primeira por pequena margem; a LOA 2020 prevê uma expansão dessa margem. Na próxima subseção, será observada a composição do orçamento dos Fundos Setoriais.

Entre 2013 e 2015, volumes significativos de recursos do Fundo foram destinados ao programa Ciência sem Fronteiras, atingindo uma participação de 41,7% em 2015, exercício em que o FNDCT sofreu queda de 36,4% nos valores empenhados, que passaram de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 1,8 bilhão. Em valores absolutos, no entanto, o pico do empenho com o programa ocorreu em 2014, quando chegou a R\$ 1,1 bilhão.

Outras despesas transitórias no Orçamento do FNDCT foram aquelas destinadas às Organizações Sociais, executadas de 2012 a 2015. Em 2013, houve empenho R\$ 267,0 milhões, alcançando 8,8% de participação no total do Fundo.

Também merece destaque o caso das despesas com equalização de taxas de juros. Até 2014, a sua participação no empenho das despesas primárias do FNDCT não ultrapassou a marca de 10,19%. A partir de 2015, no entanto, teve início um processo de rápido crescimento dessa participação, que chegou a 36,03% em 2019. Para 2020, foi previsto na LOA o nível recorde de 48,76%. No intuito de examinar mais a fundo essa tendência, o próximo Gráfico apresenta os valores empenhados na ação de equalização nos últimos anos, bem como as despesas primárias empenhadas pelo FNDCT no mesmo intervalo.

Gráfico 3 - Equalização



Fonte: Siop

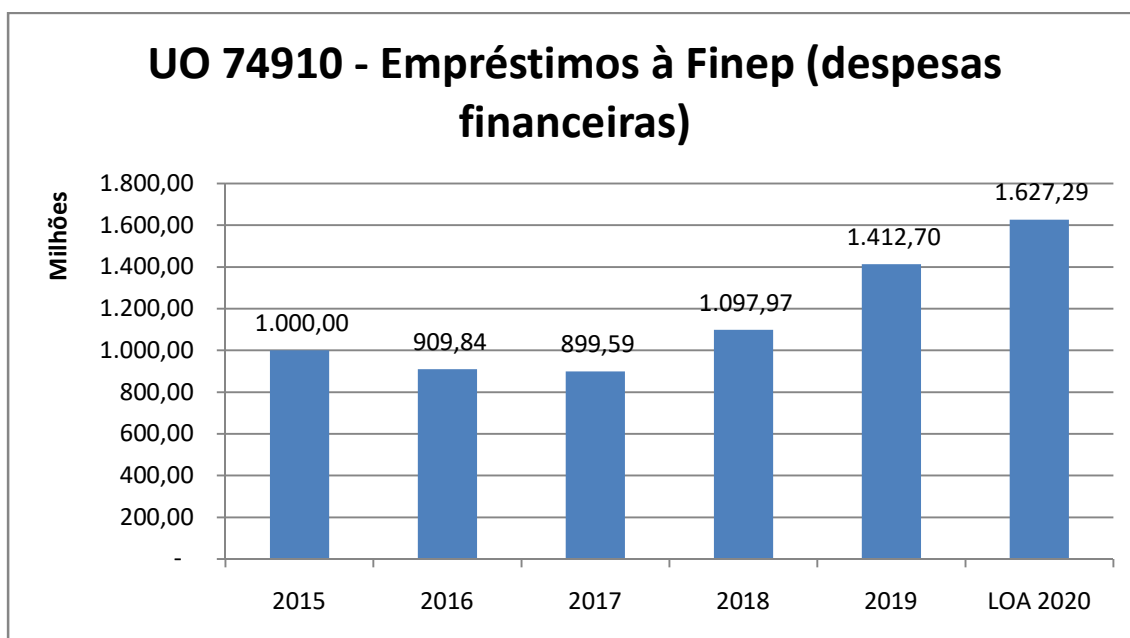
Observando o Gráfico 3, chama atenção o período de 2015 a 2017: enquanto o empenho do FNDCT caiu quase 50%, de R\$ 1.803,39 milhões para R\$ 916,78 milhões, o empenho das despesas com equalização cresceu quase 50%, passando de R\$ 198,09 milhões para R\$ 295,43 milhões. Assim, sua participação subiu de 10,98% para 32,22%. A partir de 2017, como as despesas com equalização ficaram relativamente estáveis, as variações na sua participação foram ocasionadas principalmente pelas variações no empenho total do FNDCT. Destaca-se, no entanto, o exercício de 2019, quando o empenho do FNDCT caiu 10,5%, enquanto as despesas com equalização cresceram 4,0%.

Os números indicam a existência de um descasamento entre as despesas de equalização e a situação orçamentária do Fundo. Uma possível explicação pode estar nos longos prazos dos financiamentos reembolsáveis concedidos pela Finep com recursos do FNDCT, que, nas linhas atualmente disponíveis, podem chegar a 192 meses<sup>5</sup>. Estando vinculadas a compromissos assumidos em exercícios anteriores, as despesas com equalização podem oferecer menor margem para redução.

<sup>5</sup> FINEP (2020)

Como a equalização decorre dos financiamentos concedidos pela Finep, convém verificar os empréstimos concedidos pelo FNDCT à empresa pública nos últimos anos.

Gráfico 4 – Empréstimos à Finep



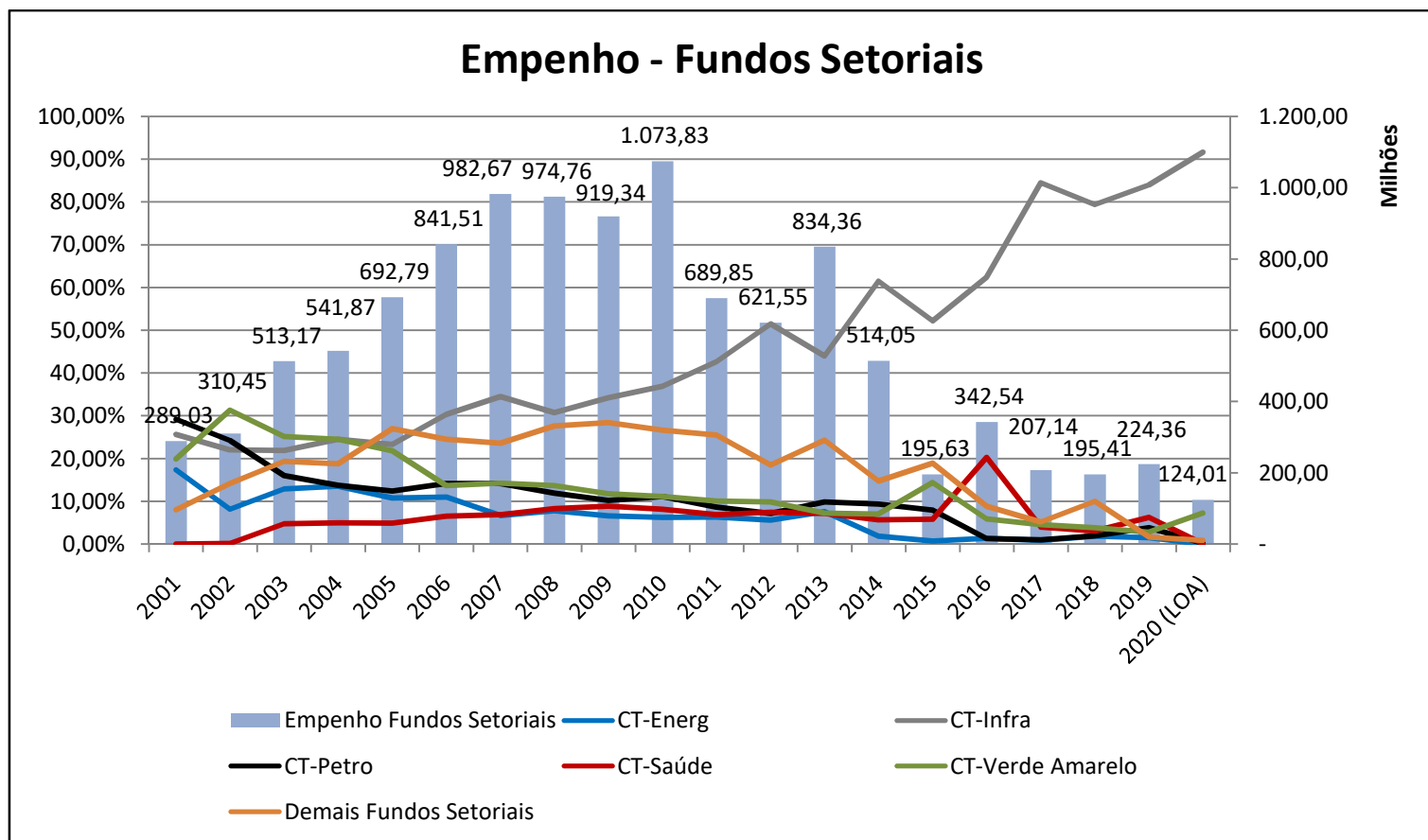
Fonte: Siop

Após uma leve queda entre 2015 e 2017 (justamente o período em que as despesas com equalização cresceram, vide Gráfico 3), observa-se que os empréstimos à Finep, concedidos por meio da UO 74910, iniciaram trajetória de forte crescimento a partir de 2018. Vale lembrar que esses repasses constituem despesas financeiras, portanto não afetam o resultado primário e não são limitadas pelo Teto de Gastos imposto pela EC nº 95, de 2016. Assim, existem menores restrições à sua expansão, mesmo em épocas de crise. O problema reside nas despesas com equalização que elas originam, fator que precisa ser considerado nas decisões de alocação.

## 1.5 FUNDOS SETORIAIS

O próximo gráfico apresenta os valores totais empenhados pelos Fundos Setoriais de 2001 a 2019, bem como as participações de cada Fundo Setorial nesses montantes. Também constam os números previstos na LOA 2020, a título de comparação. Foram agrupados em “Demais Fundos Setoriais” aqueles que, individualmente, jamais alcançaram participação de 10,0% no empenho total dos Fundos Setoriais em qualquer dos exercícios estudados.

Gráfico 5 – Empenho dos Fundos Setoriais



Fonte: Siop

Até 2005, como se observa no gráfico, havia certo equilíbrio entre alguns Fundos Setoriais. A partir de 2006, entretanto, percebe-se uma tendência de crescimento da participação do CT-Infra nos valores empenhados pelos Fundos Setoriais. É interessante notar que, no Gráfico 2 da subseção 1.4, foi demonstrando que justamente em 2006 iniciou-se a trajetória de queda na participação dos Fundos Setoriais no empenho total do FNDCT. A partir de 2008, os Fundos começaram a perder espaço também para a Ação Transversal, e a trajetória de crescimento relativo do CT-Infra continuou. Em 2014, com a crise fiscal e a queda significativa nos valores empenhados pelos Fundos e pelo FNDCT como um todo, a participação do CT-Infra ultrapassou pela primeira vez os 60,0%, e, apesar de algumas variações, continuou crescendo até atingir 84,0% em 2019. Na LOA 2020, foi prevista uma participação de 91,62%.

Os números sugerem, portanto, que o CT-Infra, destinado ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, tem sido priorizado frente aos demais Fundos Setoriais. Vale ressaltar que o CT-Infra não conta com receitas próprias, sendo abastecido com 20% dos recursos dos

demais Fundos, conforme alterações trazidas ao Decreto-Lei nº 719/1969 pela Lei nº 10.197/2001.

Outra característica do CT-Infra que merece menção é a desnecessidade de vinculação entre os projetos financiados e o setor de origem dos recursos. Assim, o CT-Infra é considerado “transversal”, pois, embora tenha uma destinação específica (financiamento de projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa), seus recursos podem contribuir para a geração de conhecimento em todas as áreas abrangidas pelo FNDCT.

A fim de aprofundar um pouco mais, o próximo quadro mostra os valores empenhados por cada Fundo Setorial nos últimos três exercícios, bem como os montantes previstos na LOA 2020.

Quadro 4 – Execução dos Fundos Setoriais

<b>Fundo Setorial</b>	<b>Empenhado 2017</b>	<b>Empenhado 2018</b>	<b>Empenhado 2019</b>	<b>LOA 2020</b>
<b>CT-Aeronáutico</b>	3.225.212,91	2.000.000,00	1.164.618,00	600.000,00
<b>CT-Agronegócio</b>	923.919,06	7.000.000,00	298.822,60	50.000,00
<b>CT-Amazônia</b>	97.516,06	1.222.000,00	-	50.000,00
<b>CT-Aquaviário</b>	2.553.657,02	2.000.000,00	1.962.916,00	50.000,00
<b>CT-Biotecnologia</b>	628.883,32	2.250.000,00	-	50.000,00
<b>CT-Energ</b>	1.910.082,50	3.700.000,00	3.470.866,00	50.000,00
<b>CT-Espacial</b>	76.125,01	183.000,00	-	50.000,00
<b>CT-Hidro</b>	2.450.740,78	2.881.465,24	153.857,00	50.000,00
<b>CT-Info</b>	664.552,88	1.400.000,00	-	50.000,00
<b>CT-Infra</b>	174.929.432,38	155.097.032,67	188.457.270,00	113.616.020,00
<b>CT-Mineral</b>	64.841,67	500.000,00	10.434,91	50.000,00
<b>CT-Petro</b>	2.050.875,88	3.721.000,00	8.619.744,00	245.000,00
<b>CT-Saúde</b>	8.138.847,86	5.945.274,11	13.969.329,00	50.000,00
<b>CT-Transporte</b>	17.389,17	20.000,00	-	50.000,00
<b>CT-Verde Amarelo</b>	9.407.851,41	7.485.928,90	6.256.144,90	9.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>207.139.927,91</b>	<b>195.405.700,92</b>	<b>224.364.002,41</b>	<b>124.011.020,00</b>

Fonte: Siop

Como se observa, alguns Fundos Setoriais empenharam valores pouco significativos nos últimos exercícios. Em 2019, cinco não apresentaram empenho. A LOA 2020, por sua vez, prevê dotações de apenas R\$ 50,0 mil para onze deles, e somente o CT-Verde Amarelo, além do CT-Infra, conta com dotação superior a R\$ 1,0 milhão.

Cabe ressaltar que o CT-Verde Amarelo também é classificado como “transversal”, pois seus recursos não são vinculados à aplicação em uma área específica. Na próxima seção, serão detalhadas as características de cada Fundo Setorial.

## 2. VINCULAÇÕES DE RECEITAS NO FNDCT

No intuito de garantir recursos para as ações de apoio a CT&I, diversas receitas foram vinculadas ao FNDCT. O art. 10 da Lei nº 11.540/2007 traz a compilação dessas receitas, que foi adaptada abaixo para tornar a leitura mais fluida e facilitar a compreensão. A adaptação consistiu na supressão ou, em alguns casos, na substituição das inúmeras referências legais pelas informações pertinentes<sup>6</sup>.

Constituem receitas do FNDCT (adaptação do art. 10 da Lei nº 11.540/2007):

- 1 - as dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais;
- 2 - parcela sobre o valor de royalties sobre a produção de petróleo ou gás natural;
- 3 - percentual da receita operacional líquida de empresas de energia elétrica;
- 4 - percentual dos recursos decorrentes de contratos de cessão de direitos de uso da infraestrutura rodoviária para fins de exploração de sistemas de comunicação e telecomunicações;
- 5 - percentual dos recursos oriundos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica;
- 6 - percentual das receitas oriundas de atividades do setor espacial, destinadas ao fomento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor espacial;
- 7 - as receitas da contribuição de intervenção no domínio econômico devida pela pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior (CIDE-Royalties, também chamada de CIDE-Tecnologia ou CIDE-Remessas ao Exterior);
- 8 - percentual do faturamento bruto de empresas que desenvolvam ou produzam bens e serviços de informática e automação,
- 9 - percentual sobre a parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM que cabe ao Fundo da Marinha Mercante – FMM;
- 10 - o produto do rendimento de suas aplicações em programas e projetos, bem como nos fundos de investimentos autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, para aplicação em empresas inovadoras;
- 11 - recursos provenientes de incentivos fiscais;
- 12 - empréstimos de instituições financeiras ou outras entidades;
- 13 - contribuições e doações de entidades públicas e privadas;
- 14 - o retorno dos empréstimos concedidos à Finep; e
- 15 - outras que lhe vierem a ser destinadas.

Das receitas acima listadas, a maioria tem sua aplicação vinculada ao financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico em setores econômicos específicos. A princípio, as receitas devem ser revertidas em benefício dos setores que as

---

<sup>6</sup> Caso o leitor prefira consultar a versão original, a Lei nº 11.540/2007 está disponível no seguinte endereço: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm)

originaram. Para operacionalizar essas vinculações, existem os Fundos Setoriais, objeto de estudo da próxima subseção.

## 2.1 FUNDOS SETORIAIS E VINCULAÇÕES

Os Fundos Setoriais são produto do modelo de vinculações de receitas. Como mencionado na seção anterior, o CT-Petro, criado em 1998, foi o pioneiro. O mais recente, por sua vez, é o CT-Aquaviário, que entrou em funcionamento no ano de 2005. Atualmente existem quinze CTs, cada um representado por uma ação orçamentária e possuindo um Comitê Gestor que, entre outras competências, deve estabelecer as atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico a serem apoiadas, bem como identificar e selecionar áreas prioritárias para a aplicação dos recursos.

De acordo com Araújo (2012, p. 119), a criação dos Fundos Setoriais não se deveu somente à busca pela estabilidade orçamentária para os investimentos em Ciência e Tecnologia, mas principalmente à necessidade de prover recursos para os centros de pesquisa de empresas estatais alvo de privatizações.

A seguir, serão apresentados brevemente os quinze Fundos Setoriais existentes. O Quadro 4 da seção anterior, vale lembrar, mostra os valores empenhados por cada um deles nos últimos três exercícios, bem como os montantes previstos na LOA 2020.

### **a) Fundo para o Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor aeronáutico

Recursos: 7,5% da arrecadação da CIDE-Royalties

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001

Decreto de regulamentação: Decreto nº 4.179, de 2 de abril de 2002

### **b) Fundo Setorial de Agronegócio (CT- Agronegócio)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor do agronegócio

Recursos: 17,5% da arrecadação da CIDE-Royalties

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001

Decreto de regulamentação: Decreto nº 4.157, de 12 de março de 2002

**c) Fundo Setorial da Amazônia (CT-Amazônia)**

Objetivo: Fomentar atividades de pesquisa e desenvolvimento na região Amazônica

Recursos: 0,2%, no mínimo, do faturamento bruto das empresas que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação localizadas na Zona Franca de Manaus

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991

Decreto de regulamentação: Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006

**d) Fundo para o Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval (CT-Aquaviário)**

Objetivo: Financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico nas áreas de transporte aquaviário e de construção naval

Recursos: 3% da parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM)

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004

Decreto de regulamentação: Decreto nº 5.252, de 22 de outubro de 2004

**e) Fundo Setorial de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de biotecnologia

Recursos: 7,5% da arrecadação da CIDE-Royalties

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001

Decreto de regulamentação: Decreto nº 4.154, de 7 de março de 2002

**f) Fundo Setorial de Energia (CT-Energ)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico e de projetos de eficiência energética no uso final

Recursos: Contribuição sobre a receita operacional líquida das empresas concessionárias e permissionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000

Decreto de regulamentação: Decreto nº 3.867, de 16 de julho de 2001



**g) Fundo Setorial Espacial (CT-Espacial)**

Objetivo: Fomento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor espacial

Recursos: 25% das receitas provenientes da utilização de posições orbitais; 25% das receitas auferidas pela União relativas a lançamentos, em caráter comercial, de satélites e foguetes de sondagem a partir do território brasileiro; 25% das receitas auferidas pela União relativas à comercialização dos dados e imagens obtidos por meio de rastreamento, telemedidas e controle de foguetes e satélites; e o total da receita auferida pela Agência Espacial Brasileira - AEB decorrente da concessão de licenças e autorizações.

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 9.994, de 24 de julho de 2000

Decreto de regulamentação: Decreto nº 3.915, de 12 de setembro de 2001

**h) Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CT-Hidro)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de recursos hídricos

Recursos: 4% da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990

Decreto de regulamentação: Decreto nº 3.874, de 19 de julho de 2001

**i) Fundo Setorial de Tecnologia da Informação (CT-Info)**

Objetivo: Fomentar projetos estratégicos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação para as empresas brasileiras do setor de informática

Recursos: 0,5%, no mínimo, do faturamento bruto das empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que recebem incentivos fiscais da Lei de Informática

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991

Decreto de regulamentação: Decreto nº 10.356, de 20 de maio de 2020

**j) Fundo de Infra-Estrutura (CT-Infra)**

Objetivo: Financiamento de projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa

Recursos: 20% dos recursos dos demais Fundos Setoriais

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001

Decreto de regulamentação: Decreto nº 3.807, de 26 de abril de 2001

**k) Fundo Setorial Mineral (CT-Mineral)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no setor mineral

Recursos: 1% da arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990

Decreto de regulamentação: Decreto nº 3.866, de 16 de julho de 2001

**l) Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro)**

Objetivo: Financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico da indústria do petróleo, de interesse das empresas do setor

Recursos: 25% da parcela do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (redação anterior às alterações promovidas pela Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012)

Decreto de regulamentação: Decreto nº 2.851, de 30 de novembro de 1998

**m) Fundo Setorial de Saúde (CT-Saúde)**

Objetivo: Financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de saúde

Recursos: 17,5% da arrecadação da CIDE-Royalties

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001

Decreto de regulamentação: Decreto nº 4.143, de 25 de fevereiro de 2002

**n) Fundo Setorial de Transportes Terrestres e Hidroviários (CT-Transporte)**

Objetivo: Financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de transportes terrestres e hidroviários

Recursos: 10% das receitas obtidas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem decorrentes de contratos de cessão dos direitos de uso de infra-estrutura rodoviária para fins de exploração de sistemas de comunicação e telecomunicações

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 9.992, de 24 de julho de 2000

Decreto de regulamentação: Decreto nº 4.324, de 6 de agosto de 2002

**o) Fundo Verde Amarelo (CT- Verde Amarelo)**

Objetivo: Financiamento do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo

Recursos: 50% da arrecadação da CIDE-Royalties + no mínimo 43% da receita estimada da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados com os incentivos fiscais previstos na Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001

Lei de vinculação dos recursos: Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, e Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001

Decreto de regulamentação: Decreto nº 4.195, de 11 de abril de 2002

Como é possível observar, quase todos os Fundos Setoriais são destinados ao fomento de setores econômicos específicos. As exceções são o CT-Infra e o CT-Verde Amarelo, que, embora possuam propósitos definidos, não estão vinculados a setores econômicos. Por conta disso, são chamados de “fundos transversais”. Vale lembrar que o CT-Infra não conta com receitas próprias, sendo abastecido por 20% das receitas dos demais Fundos Setoriais, e também que, desde 2006, ele é o Fundo Setorial responsável pelo maior volume de despesas empenhadas.

Pelo lado das receitas, é interessante notar que, enquanto todas as demais se destinam a um único Fundo Setorial, a CIDE-Royalties é dividida entre cinco: CT-Aeronáutico, CT-Agronegócio, CT-Biotecnologia, CT-Saúde e CT-Verde Amarelo, cabendo ao último a maior fatia da sua arrecadação (50,0%).

O modelo dos Fundos Setoriais, embora seja eficaz ao prover fontes de recursos para as atividades de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico – o que, entretanto, não garante a sua efetiva aplicação, como será discutido mais à frente –, também apresenta algumas desvantagens importantes.

A primeira delas é que o modelo envolve um intrincado arcabouço normativo. Enquanto alguns Fundos Setoriais, como os CTs Aeronáutico e Agronegócio, possuem normas claras e simples, outros se baseiam em legislação bastante complexa, modificada diversas vezes ao longo do tempo, como é o caso dos CTs Amazônia, Info e Petro. A pesquisa para este trabalho, é necessário pontuar, limitou-se às Leis e aos Decretos que regem os CTs. Foge ao escopo deste estudo o exame dos demais atos e documentos que envolvem os Fundos Setoriais, como Portarias e Resoluções, o que, provavelmente, seria tarefa ainda mais complicada.

Além da complexidade própria da legislação, ela também deu origem a um modelo de gestão complexo e inusitado, como observa Araújo (2012):

O pacote de leis e decretos promulgados de 1998 até 2007 contemplou a diversidade de instrumentos para atender às necessidades de todos os tipos de instituições que atuam no processo da inovação, empresas em estágios diferentes do ciclo de vida e projetos com riscos diversos. Os fundos setoriais de C&T garantiram fontes mais estáveis e mais amplas de recursos.

Contudo, o pacote criou um complexo e inusitado modelo de gestão no setor público, envolvendo mais de dezoito comitês de gestão, diversas instâncias deliberativas e insegurança jurídica para as agências de fomento que operam os recursos. (ARAÚJO, 2012, p. 122)

A segunda desvantagem, que, de certa forma, decorre da primeira, é a complexidade na gestão dos recursos. Na elaboração da proposta orçamentária do Fundo, em especial na distribuição das fontes de recursos às ações orçamentárias, os gestores responsáveis precisam estar atentos a todas as vinculações legais. Esse pode não ser um processo trivial, considerando que uma mesma fonte de recursos (aqui entendida como a classificação orçamentária) engloba, na maioria dos casos, diversas naturezas de receitas. O mesmo cuidado deve estar presente ao solicitar eventuais remanejamentos de dotações. Ainda, na execução, é necessário observar outras regras, como a exigência, em vários Fundos Setoriais, da destinação de no mínimo 30% dos recursos a projetos desenvolvidos por empresas e/ou instituições de ensino e pesquisa sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por último, a terceira desvantagem é que o modelo leva ao engessamento do orçamento do FNDCT. Cada Fundo Setorial corresponde a uma ação orçamentária, conforme exigido pela legislação. Assim, caso seja identificada, durante o exercício, necessidade de remanejamento de dotações entre Fundos Setoriais, é preciso encaminhar uma solicitação para análise da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia. Até recentemente, caso o remanejamento não se enquadrasse em alguma das hipóteses de alterações orçamentárias autorizadas na LOA, ficaria condicionado à aprovação de Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo ao Congresso

Nacional. A situação mudou com o advento da EC nº 85, de 2015, que acrescentou o § 5º ao art. 167 da Constituição Federal:

Art. 167.....

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade de prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. (BRASIL, 1988)

A autorização constitucional é abrangente, alcançando a quase totalidade das alterações orçamentárias que o FNDCT possa eventualmente necessitar. Os remanejamentos autorizados na LOA ou no citado dispositivo constitucional são efetivados por ato do Poder Executivo, dispensando o encaminhamento de Projeto de Lei ao Congresso e evitando o moroso rito legislativo. Porém, ainda que o processo no âmbito do Executivo seja muito mais ágil, ele não ocorre da noite para o dia. Entre a identificação da necessidade e a publicação do ato que efetiva o remanejamento, diversas instâncias são percorridas tanto no MCTI quanto no ME<sup>7</sup>. A EC nº 85/2015 facilitou o processo de alterações orçamentárias envolvendo o MCTI, mas a necessidade de remanejar dotações do FNDCT continua existindo.

Não fosse o fracionamento entre tantas ações, a gestão orçamentária do FNDCT seria mais simples e flexível, com menor necessidade de remanejamentos durante o exercício. Parece fazer sentido, portanto, que a Ação Transversal tenha conquistado espaço no orçamento do Fundo ao longo dos anos, conforme demonstrado na seção anterior. Afinal, por meio dela é possível destinar recursos a projetos de qualquer área relacionada à finalidade geral do FNDCT. Além disso, mesmo entre os Fundos Setoriais, identifica-se uma clara concentração de recursos no CT-Infra, de natureza transversal. Aparenta, portanto, que a gestão do Fundo, dentro das possibilidades oferecidas pela legislação, tenta caminhar na direção da flexibilidade.

Convém lembrar que vários CTs contam com dotações irrisórias na LOA 2020. A princípio, tratando-se de despesas discricionárias, nada obriga que valores sejam destinados a todos os Fundos Setoriais. Assim, seria lícito concentrar os recursos do Fundo apenas nas ações prioritárias, deixando alguns CTs sem dotação. No entanto, a exclusão de um Fundo Setorial da LOA poderia suscitar questionamentos de diversas ordens, tendo em vista que os CTs são previstos em leis e constituem fontes de recursos do FNDCT. Diante dessa situação, alguns deles acabam recebendo dotações simbólicas apenas para evitar sua eliminação, em detrimento de uma

---

<sup>7</sup> Caso as competências para realização das alterações orçamentárias não sejam delegadas pelo Presidente da República ao Ministro da Economia, o caminho pode ser muito maior. No exercício de 2020, a delegação ocorreu por meio do Decreto nº 10.202, de 15 de janeiro de 2020. Posteriormente, essas competências foram subdelegadas no âmbito do Ministério da Economia.

alocação mais eficiente, que prestigiasse as ações identificadas como prioritárias pelas instâncias decisórias do Fundo.

Cabe registrar, por último, que as Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 100, de 26 de junho de 2019, e 102, de 26 de setembro de 2019, acrescentaram os §§ 10 e 11 ao art. 165 da Constituição Federal, estabelecendo, em especial, que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A Lei n<sup>o</sup> 13.983, de 3 de abril de 2020, promoveu alterações na LDO 2020 para, entre outras coisas, regulamentar a impositividade orçamentária instituída pelos novos dispositivos constitucionais.

Continua permitida a abertura, por ato do Executivo, dos créditos suplementares autorizados na LOA. Entretanto, é obrigação do gestor adotar as medidas necessárias para executar as dotações orçamentárias disponíveis, inclusive as resultantes de alterações orçamentárias. Em caso de inexecução, os gestores responsáveis deverão apresentar justificativas, que comporão relatório a ser divulgado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Congresso Nacional. O orçamento impositivo, portanto, em substituição ao orçamento meramente autorizativo que vigorava antes da EC n<sup>o</sup> 100/2019, adiciona maior rigidez ao processo orçamentário. Nesse contexto, a pulverização de recursos entre diversas ações, que já representava um obstáculo à gestão eficiente do Fundo, torna-se ainda mais inconveniente.

Além dos problemas que afetam o próprio FNDCT, as vinculações de receitas também geram efeitos negativos sobre a gestão orçamentária e financeira da União, como será discutido a seguir.

## 2.2 VINCULAÇÕES DE RECEITAS SOB A ÓTICA DA UNIÃO

Para analisar o modelo de vinculações de receitas do FNDCT sob a perspectiva da União, convém partir do próprio conceito de Fundo. Em seu estudo sobre fundos federais, Sanches (2002, p. 269) afirma que confusões são comuns ao tratar do assunto, pois a legislação cita diversas espécies de fundos sem caracterizá-las adequadamente e a literatura não oferece estudos aprofundados sobre o tema.

Baseando-se na Lei n<sup>o</sup> 4.320, de 17 de março de 1964, ele conceitua “fundo especial”, categoria na qual se enquadra o FNDCT, como “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, mediante dotações consignadas

na Lei de Orçamento, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas.” (SANCHES, 2002, p. 277).

O autor elenca alguns efeitos perniciosos da gestão de recursos por fundos:

Criados como instrumentos de dinamização da administração pública, numa época em que existia demasiada centralização no processo de execução das despesas públicas – agravada pelas limitações dos meios de comunicação e de informática –, por propiciarem a gestão descentralizada de recursos, os fundos proliferaram de tal modo que acabaram-se transformando em sério problema para a gestão racional da máquina pública. Entre os efeitos perniciosos dessa situação – potencializada pela expressiva ampliação no número de entes da administração indireta no período –, cumpre destacar:

a) a perda de flexibilidade para a definição do programa de ação do Governo, dado que recursos excessivos eram alocados em projetos de limitada prioridade enquanto áreas essenciais recebiam recursos insuficientes;

b) o aumento dos custos do Tesouro, que com frequência tinha de recorrer a empréstimos para suprir seu caixa enquanto expressivos montantes de recursos permaneciam ociosos no caixa de certos fundos; (SANCHES, 2002, p. 272)

Mais à frente, apresenta algumas vantagens e desvantagens da execução orçamentária por intermédio de fundos. Entre as vantagens, destaca-se:

a) garantir que certa receita ou conjunto de receitas seja destinada a um setor, entidade, área geográfica ou ramo de atividades, para a execução de uma determinada programação ou para viabilizar a realização de objetivos pré-estabelecidos (resultado que geralmente pode ser obtido com a simples vinculação de receitas, sem a necessidade da criação de fundos); (SANCHES, 2002, p. 285)

E entre as desvantagens:

a) criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do Governo, na medida em que as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação às decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual, bem como à definição de prioridades nas LDOs; (SANCHES, 2002, p. 286)

Como se percebe, a existência de um fundo está associada à presença de vinculações de receitas, cujo caráter jurídico foi definido por Carvalho (2010):

[...] as vinculações de receitas são positivadas por instrumentos constitucionais ou legislativos de forma alheia à lei orçamentária, e são utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados, possuindo margem relativa de abolição do ordenamento e constituindo uma excepcionalidade à dinâmica orçamentária. (CARVALHO, 2010, p. 17)

As vinculações são instituídas com o objetivo de garantir um fluxo estável de recursos para certas políticas, buscando preservá-las das naturais disputas em torno da distribuição dos recursos entre os diversos setores nos orçamentos anuais. O raciocínio envolvido é que, por

serem especialmente relevantes, essas políticas não deveriam ficar ao sabor das prioridades definidas a cada troca de mandatos. Sem dúvida, existem críticas a esse pensamento, como Nóbrega (2008) deixa claro:

A experiência mostra que a vinculação tem inúmeros defeitos. Do ponto de vista institucional, significa que os legisladores de hoje decidem para sempre sobre determinadas despesas, em desprezo das futuras gerações. No extremo, se todas as receitas fossem vinculadas, o orçamento poderia ser abolido. O passo seguinte poderia ser a abolição do parlamento, pois ele nasceu de questões orçamentárias. (NÓBREGA, 2008)

É fato que as vinculações representam uma limitação ao poder tanto dos ocupantes do Executivo quanto dos parlamentares. Em algumas situações, elas são acompanhadas da obrigatoriedade de execução das despesas. Em outras, como é o caso do FNDCT, são apenas garantidas as receitas, inexistindo obrigação de gastá-las. Assim, as despesas do Fundo são classificadas como discricionárias.

Embora revestidas de objetivos aparentemente nobres, as vinculações trazem, além da questão institucional, uma série de inconvenientes para a gestão orçamentária e financeira da União. Câmara (2008), Bernardes (2008) e Nunes, Franco e Oliveira (2017) apresentam vários deles. Este trabalho, no entanto, não pretende cobrir toda a discussão em torno do tema, concentrando-se principalmente no problema mais relevante, que é a rigidez orçamentária. Pode-se dizer, aliás, que muitas desvantagens associadas às vinculações são, na verdade, subprodutos da rigidez orçamentária. É o caso, por exemplo, deste ponto levantado por Câmara (2008), que se mostra especialmente pertinente em tempos de pandemia e crise fiscal:

Em termos de teoria econômica, um nível substantivo de vinculações, que leva a rigidez no orçamento, pode estar associado a problemas de defasagem em políticas de estabilização. Assim, em caso de choques exógenos e inesperados na economia, poderá haver dificuldades na implementação de medidas corretivas, já que os *policymakers* defrontar-se-iam com uma lentidão no processo legislativo e, por isso, não teriam autonomia orçamentária suficiente para dar resposta imediata e adequada que o mercado exige. (CÂMARA, 2008, p. 19)

Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019, conhecida como “PEC dos Fundos Públicos”, que originalmente previa, em resumo: a) a extinção dos fundos públicos infraconstitucionais não ratificados, por meio de lei complementar específica, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da sua promulgação; b) reserva de lei complementar para criação de novos fundos; c) a revogação, ao final do exercício financeiro em que ocorresse a promulgação da Emenda, dos dispositivos infraconstitucionais que vinculam receitas públicas a fundos públicos; e d) a utilização do



superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos, cujo volume acumulado, de acordo com a justificativa da PEC, seria da ordem de R\$ 219,0 bilhões, para amortização da dívida pública.

No substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em março de 2020, o FNDCT foi excetuado da regra, que, ademais, também sofreu alterações. Evidentemente, não é possível prever qual será o formato definitivo do texto. Mas, caso a proposta seja aprovada nos termos atuais, nada mudará em relação ao modelo de vinculação de recursos do FNDCT.

Até a chegada da pandemia da COVID-19 ao Brasil, levando à suspensão das sessões presenciais no Legislativo e exigindo o direcionamento de todos os esforços ao enfrentamento da crise sanitária, bem como das suas consequências econômicas e sociais, a PEC dos Fundos Públicos era tratada como prioritária pelo Executivo e sua discussão avançava rapidamente no Parlamento. Interessa ao Ministério da Economia dispor livremente dos recursos vinculados aos fundos, especialmente no cenário de restrição fiscal que já existia antes mesmo da pandemia, e que agora ficará ainda mais desafiador.

Convém observar um trecho da justificativa que acompanhou o texto original da PEC:

[...] faz-se necessário revisão, mudanças e modernização do arcabouço constitucional que disciplina os orçamentos públicos, de forma a dar mais racionalidade na alocação dos sempre escassos recursos públicos e ainda recuperar a capacidade tanto do Poder Executivo, como principalmente do Poder Legislativo, de alocar e definir suas prioridades de gastos públicos, de acordo com as diretrizes governamentais vigentes e a realidade atual. Na verdade, procura-se, com essa Proposta de Emenda Constitucional, restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir e ter políticas públicas condizentes com a realidade socioeconômica atual, sem estar preso a prioridades definidas no passado distante, que dada as dinâmicas políticas, sociais, econômicas e demográficas, podem não mais refletir as necessidade e prioridades da sociedade brasileira no momento atual. (BRASIL, 2019, p. 2)

Em suma, o trecho revela a intenção de liberar maior parcela do orçamento para alocação de acordo com as prioridades vigentes. O problema da rigidez orçamentária, que se manifesta no reduzido espaço disponível para livre alocação de recursos nas leis orçamentárias, é fruto tanto das vinculações de receitas quanto do elevado volume de despesas obrigatórias, entre as quais se destacam as previdenciárias e as de pessoal. Este trabalho não se aprofundará na questão das despesas obrigatórias; no entanto, vale registrar que elas representam aproximadamente 92,3% das despesas primárias na LOA 2020. Dos 7,7% restantes, uma fração é reservada às indicações por emendas parlamentares. Assim, na já reduzida parcela destinada à “livre” alocação, ainda é necessário atender a inúmeras vinculações de receitas, como as do FNDCT.

Para atenuar o problema da rigidez orçamentária, foi instituído em 2000 o mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União – DRU, que sucedeu ao Fundo Social de Emergência – FSE, criado em 1994, e ao Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, de 1996. Apesar das diferentes denominações, as três ferramentas possuíam, em linhas gerais, os mesmos objetivos. Atualmente, conforme resumo do art. 76 do ADCT, são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas. Como a maior parte da sua receita deriva de contribuições, o FNDCT também é afetado pela norma. Os recursos desvinculados em razão da DRU são de livre aplicação pela União.

Sem dúvida, a DRU contribui para tornar o orçamento menos rígido. Porém, a fragilíssima situação fiscal demanda uma flexibilização ainda mais profunda. Embora as vinculações sejam inconvenientes em qualquer situação, é nos tempos de escassez, quando a União precisa, mais do que nunca, aplicar cada centavo de que dispõe da melhor forma possível, que os seus efeitos negativos tornam-se mais evidentes.

Em decorrência da pandemia da COVID-19, a mais recente estimativa divulgada pelo Ministério da Economia aponta para um déficit primário do setor público no valor de R\$ 828,6 bilhões em 2020<sup>8</sup>; por sua vez, a Instituição Fiscal Independente – IFI, ligada ao Senado Federal, estima um número ainda maior: R\$ 912,4 bilhões, ou 13,2% do PIB<sup>9</sup>. O enfrentamento da emergência sanitária, assim como das suas conseqüências econômicas e sociais, está exigindo uma elevação de despesas sem precedentes. Ao mesmo tempo, em razão da paralisação da economia, a arrecadação tem caído fortemente. Diante disso, também de acordo com a IFI, a dívida bruta do setor público pode chegar a 96,1% do PIB em 2020. Para os próximos anos, o cenário é de enorme incerteza. A IFI estima que, entre 2020 e 2030, o déficit primário anual médio ficará em R\$ 287,2 bilhões. Frente a uma crise de tamanha magnitude, é fundamental que os escassos recursos da União sejam utilizados da maneira mais racional possível.

A desvinculação de receitas, incluindo as do FNDCT, poderia contribuir para esse objetivo, permitindo maior dinamismo na alocação dos recursos do Tesouro, conforme as necessidades identificadas e as prioridades definidas pelos poderes Executivo e Legislativo. Embora não assegure uma gestão mais eficiente, a redução das amarras vinculatórias forneceria melhores condições para que isso acontecesse. A excessiva rigidez do orçamento atual deixa pouca margem para ação. A título de exemplo, a União tem recorrido à emissão de títulos para financiar até mesmo suas despesas correntes, como será detalhado à frente, implicando

---

<sup>8</sup> GOVERNO... (2020)

<sup>9</sup> SENADO FEDERAL (2020)

pagamento de juros e elevação da dívida bruta, enquanto, somente no FNDCT, há R\$ 4,3 bilhões em Reserva de Contingência na LOA 2020. Embora pareça pequeno se comparado ao colossal desequilíbrio das contas públicas, esse valor é superior ao total das despesas primárias discricionárias empenhadas em 2019 pela Presidência da República e pelos Ministérios das Relações Exteriores, do Meio Ambiente e do Turismo.

Eventual desvinculação contribuiria, também, para a simplificação da gestão financeira da União, pois, como observa Guardia (2016), “o já bastante conhecido grau de vinculação orçamentária projeta-se também para a Conta Única, na medida em que o caixa do Tesouro Nacional é subdividido nas diversas fontes de recursos que compõem o OGU.” Como o parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”, esses recursos, quando não utilizados, vão se acumulando em caixa sob a forma de superávit financeiro. Em 2020, o FNDCT possui um saldo de superávit financeiro apurado em exercícios anteriores no valor de R\$ 21,6 bilhões.

A desvinculação dos recursos do FNDCT, ademais, poderia ajudar a União no cumprimento da chamada “regra de ouro”, estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que veda a realização operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A norma, portanto, busca coibir o endividamento para aplicação em despesas correntes. Diante do contexto fiscal, porém, isso tem sido inevitável.

As LOAs de 2019 e 2020 trouxeram, nos montantes de R\$ 248,9 bilhões e R\$ 343,6 bilhões, respectivamente, dotações condicionadas à aprovação legislativa referida no inciso III do art. 167 da CF. Em 2020, a observância da regra de ouro acabou dispensada pela EC nº 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. A necessidade de descumprimento da regra de ouro, entretanto, deve perdurar por alguns exercícios. As receitas hoje direcionadas à Reserva de Contingência do FNDCT, se desvinculadas, poderiam ser alocadas em programações que, de outra forma, ficariam condicionadas à realização de operações de crédito. Assim, esses recursos substituiriam a emissão de títulos do Tesouro, que implica pagamento de juros e elevação da dívida bruta.

A flexibilidade decorrente da desvinculação seria positiva, ainda, para o próprio FNDCT, que, como discutido na subseção anterior, também enfrenta problemas causados pela rigidez do

seu orçamento. Sem a necessidade de observar as inúmeras vinculações legais existentes, haveria liberdade para alocar os recursos do Fundo de acordo com as suas reais prioridades.

Propostas de desvinculação, entretanto, podem gerar resistências, principalmente pelo receio de que a extinção do mecanismo vinculatório acarrete perda de recursos para as políticas envolvidas. Como se demonstrará adiante, esse resultado não é uma consequência lógica da desvinculação. Antes, porém, convém examinar as considerações de Giacomoni (2011) a respeito das divergências dos gestores públicos sobre o assunto:

Os gestores públicos têm posições contraditórias em face das vinculações de receitas. Os responsáveis por órgãos centrais – fazenda e planejamento – destacam os pontos negativos, principalmente: (a) a redução da liberdade e da flexibilidade na programação dos recursos; (b) as dificuldades políticas de rever as normas vinculadoras; e (c) muitas vezes, a ineficiência 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. Não chega a ser exatamente um ponto positivo, mas a reserva de recurso desobriga os interessados de participarem das disputas com outros setores na arena da elaboração e da aprovação orçamentária. (GIACOMONI, 2011)

No trecho citado, é necessário ressaltar, o autor está analisando uma situação em que as receitas vinculadas sejam destinadas a despesas obrigatórias. No caso do FNDCT, cujas despesas são discricionárias, nem todos os pontos levantados se aplicam. Começando pelos argumentos contrários, não é possível afirmar que as vinculações estimulem a ineficiência dos gestores desse fundo em particular, uma vez que inexistente obrigatoriedade de gastar. Os outros dois problemas citados, entretanto, são perfeitamente aplicáveis ao FNDCT.

Passando aos argumentos favoráveis às vinculações, é verdade que elas garantem fontes de recursos estáveis ao FNDCT. No entanto, tratando-se de despesas discricionárias, a autorização para gastá-las não é assegurada, e essas abundantes fontes podem acabar represadas na Reserva de Contingência, como de fato tem ocorrido. Em razão disso, os gestores não dispõem de tanta segurança para planejar políticas de longo prazo, especialmente em períodos de restrição fiscal. Sobre o último ponto citado pelo autor, é necessário dizer que, embora não precisem disputar propriamente os recursos, os gestores do FNDCT necessitam concorrer por seu espaço entre as despesas autorizadas nas LOAs. Mesmo possuindo receitas consideráveis, o Fundo sofreu reduções significativas nas suas dotações nos últimos anos. Isso ocorreu, principalmente, em razão de duas regras básicas que devem ser observadas na elaboração dos orçamentos, a seguir explicadas.

A primeira delas é a meta de resultado primário definida na LDO, conforme exigência do art. 4º, § 1º, da LRF. O resultado primário é estreitamente relacionado ao nível de endividamento da União: havendo déficit, como tem ocorrido nos últimos anos, é necessário contrair dívida para cobri-lo; em caso de superávit, o valor pode ser utilizado para reduzir a dívida. De acordo com o art. 9º da mesma Lei, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas, será necessário realizar limitação de empenho e movimentação financeira. Esse é o famigerado “contingenciamento”, que consiste no bloqueio de dotações previstas na LOA, impedindo, ao menos temporariamente, a sua total execução. O contingenciamento, diga-se de passagem, não deve ser confundido com a Reserva de Contingência.

Cumprindo observar que a LDO 2020 trouxe uma novidade: em seu Anexo III, ressaltou do contingenciamento as despesas com as ações vinculadas à função Ciência, Tecnologia e Inovação, no âmbito do MCTI. Assim, no exercício de 2020, não seria possível contingenciar o FNDCT. Essa previsão, no entanto, acabou se tornando inócua porque, em decorrência da pandemia, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, a ocorrência de calamidade pública para fins do art. 65 da LRF. Assim, a União ficou dispensada do atingimento dos resultados fiscais em 2020. De qualquer forma, ressalta-se que previsão idêntica consta no Anexo III do PLDO 2021, que, ademais, tendo em vista o cenário de incerteza, inovou ao prever uma meta de resultado primário flexível.

A segunda regra básica é aquela conhecida como Teto de Gastos, introduzida pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência de vinte anos, conforme arts. 106 a 114 do ADCT. Em resumo, a norma estabelece que a expansão da despesa primária da União deve ser limitada à variação do IPCA, apurada para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária. O mandamento, portanto, impede a elevação real da despesa primária da União.

Conjugando as duas regras citadas, e depois de calculadas as estimativas de receitas para o exercício, obtém-se o limite máximo que as despesas primárias da União poderão alcançar. Em seguida, subtraem-se a parcela destinada às despesas primárias obrigatórias e os valores reservados às emendas parlamentares, chegando-se ao montante que o Executivo poderá distribuir para as despesas discricionárias dos diversos órgãos da União, que disputarão politicamente cada centavo desse bolo. É impossível atender a todas as demandas, especialmente em meio a uma gravíssima crise fiscal. Por último, os órgãos distribuem os limites recebidos às

suas unidades orçamentárias, de acordo com as prioridades setoriais. Ao final do processo, inevitavelmente, muitas unidades orçamentárias recebem limites inferiores às suas receitas próprias e/ou vinculadas, cujos excedentes são direcionados à Reserva de Contingência. Esse fenômeno, portanto, não afeta apenas o FNDCT, e decorre da decisão de priorizar outras políticas diante do apertado espaço fiscal disponível.

Desta forma, fica claro que, no caso das despesas discricionárias, a simples vinculação de receitas não é capaz de garantir a sua efetiva aplicação. Como demonstrado na primeira seção, o orçamento do Fundo tem sido reduzido a cada ano, a despeito das suas elevadas receitas. Os objetivos que motivaram a instituição das vinculações, portanto, não são alcançados, restando apenas os seus efeitos negativos, em especial a rigidez orçamentária, que prejudica também o próprio FNDCT. As vinculações, assim, representam um obstáculo à racionalização do uso dos recursos públicos, que será ainda mais necessária de agora em diante.

Este trabalho não propõe a redução do orçamento do FNDCT, tampouco subestima a relevância dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento do país. O que se critica é o modelo de vinculações de receitas adotado para o Fundo, inadequado sob o ponto de vista orçamentário, especialmente diante de uma crise fiscal sem precedentes. Defende-se, portanto, a desvinculação dos recursos com vistas à utilização do seu excedente, não aplicado no próprio FNDCT, em outras políticas da União. Essa medida, ademais, facilitaria a gestão orçamentária do próprio Fundo, simplificando o processo de alocação de seus recursos. Nas páginas anteriores, vale recordar, mostrou-se que o FNDCT já apresenta uma tendência de concentração do seu orçamento nas ações de caráter mais flexível.

Sobre o receio de que a desvinculação resulte em perda de recursos para o Fundo, são cabíveis as considerações de Mendes (2008):

A moral da estória é que a desvinculação de receitas dá ao gestor maior flexibilidade para alocar os recursos disponíveis entre diversos itens de despesas, reduzindo a rigidez imposta pela vinculação. Mas ela não é um mecanismo que, forçosamente, retira recursos de um grupo de despesas, alocando-os em favor de outro grupo de despesa. São as escolhas dos agentes públicos elaboradores e executores do orçamento que determinarão a alocação final dos recursos. (MENDES, 2008, p. 35)

Da mesma forma que a vinculação, *per se*, não garante a disponibilidade dos recursos, a desvinculação, *per se*, não implicaria redução do orçamento do Fundo. Os montantes destinados ao FNDCT nas LOAs continuariam dependendo, como sempre, das possibilidades fiscais, da articulação dos atores envolvidos e das prioridades governamentais.

Assim, considerando que as vinculações de receitas do FNDCT não atingem os objetivos que justificaram a sua instituição, gerando ainda todos os problemas discutidos nas últimas

páginas, julga-se necessária a extinção desse modelo, o que permitiria à União – e ao próprio Fundo, dentro do limite que lhe for atribuído a cada ano – dispor desses recursos livremente, para aplicá-los conforme suas necessidades e prioridades.

O instrumento para promover essa mudança poderia ser a própria PEC dos Fundos Públicos, que inicialmente contemplava a desvinculação dos recursos dos fundos. Porém, no estágio atual de tramitação da proposta, como já referido, o FNDCT foi excetuado da regra – que, ademais, perdeu boa parte do sentido original. A conferir como ficará o texto definitivo.

## CONCLUSÃO

Ao longo das últimas páginas, foram apresentadas diversas consequências das vinculações de receitas do FNDCT. Mostrou-se que a rigidez imposta pelo modelo é prejudicial tanto ao próprio Fundo quanto à União. Ficou claro que, desconsiderando a equalização, o orçamento do Fundo já tem se concentrado, na medida do possível, em ações que permitem maior flexibilidade na execução: a Ação Transversal e o CT-Infra. Isso sugere que, para a sua gestão, é mais interessante centralizar os recursos em algumas poucas ações mais abrangentes, em vez de pulverizá-los entre várias. A desvinculação facilitaria esse processo, abolindo as amarras que ainda induzem à alocação de, ao menos, um valor simbólico em cada Fundo Setorial. Ademais, com menos ações, seria reduzida a necessidade de remanejamentos ao longo do exercício, e eventuais repriorizações por parte das instâncias decisórias do FNDCT poderiam ser colocadas em prática com maior rapidez e facilidade. Isso é ainda mais desejável após o advento da impositividade orçamentária.

Foi mostrado, também, que o modelo de vinculações não garante dotações orçamentárias ao Fundo, tendo em vista que, tratando-se de despesas discricionárias, o Executivo é livre para definir na sua proposta orçamentária, que depois passará pelo crivo do Legislativo, o montante que caberá a cada órgão. Diante da crise fiscal, do crescimento das despesas obrigatórias e do Teto de Gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a concorrência por uma fatia das despesas primárias discricionárias da União é cada vez mais acirrada, o que tem achatado o orçamento do FNDCT, a despeito das suas elevadas receitas.

No que tange à União, seria muito bem-vinda a possibilidade de dispor, para livre alocação, dos recursos excedentes do Fundo. Isso representaria uma diminuição da rigidez do orçamento, colaborando também para a gestão financeira do Tesouro e para o cumprimento da regra de ouro. Analistas defendem que, do ponto de vista fiscal, o Brasil está passando pelo momento mais crítico da sua História. Assim, é necessária, mais do que nunca, a remoção dos obstáculos à eficiência da gestão orçamentária e financeira da União.

Para isso, é fundamental que os legisladores entendam a gravidade do momento e os prejuízos causados pelo modelo de vinculações. A PEC dos Fundos Públicos previa, originalmente, a desvinculação dos recursos dos fundos ao final do exercício em que a emenda entrasse em vigor. Esses recursos, portanto, ficariam disponíveis para livre alocação. No substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em março de 2020, a regra foi muito enfraquecida. Entre as principais mudanças, estão: a)



excetuaram-se alguns fundos, incluindo o FNDCT; b) a desvinculação só atingirá os recursos dos fundos que não forem ratificados; c) a desvinculação não atingirá as receitas oriundas de contribuições; e d) por incrível que pareça, as receitas desvinculadas serão automaticamente vinculadas, constitucionalmente, a determinadas destinações<sup>10</sup> – incluindo, cabe destacar, “projetos de pesquisa e Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação”. A desvinculação, portanto, acabou transformada em supervinculação com força constitucional, desvirtuando completamente o sentido original da proposta.

No momento, a PEC tramita no Plenário do Senado Federal, onde, diga-se de passagem, já foram apresentadas diversas emendas buscando excetuar outros fundos da regra. Depois, ainda precisará passar pela Câmara dos Deputados. Espera-se que o texto definitivo seja mais aderente aos objetivos iniciais da proposta. No entanto, o substitutivo aprovado pela CCJ do Senado levanta suspeitas quanto à real compreensão dos congressistas sobre a dimensão do problema. Aparentemente, continua disseminada a ideia de que os parlamentares do presente podem decidir como se dará a alocação de recursos no futuro, ignorando que prioridades mudam ao longo do tempo. Isso significa que o debate sobre vinculações de receitas e rigidez orçamentária, que não é novo, ainda precisa avançar muito.

---

<sup>10</sup> Projetos e programas voltados à erradicação da pobreza; 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; projetos e programas voltados à segurança de regiões de fronteira; revitalização de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco; e projetos de pesquisa e Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, André Amaral de. Desafios da Finep e o fomento à inovação. **Revista USP**. São Paulo, n. 93, p. 113-126, 30 maio 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45006>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BERNARDES, Érico Borges. **A rigidez do orçamento federal: a questão das vinculações de receitas**. Orientador: James Giacomoni. 2008. 65 p. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: <http://core.ac.uk/download/pdf/79078347.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 10 mai. 2020.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. Orientador: Luís Otávio Barroso da Graça. 2008. 61 p. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/178058>. Acesso em: 10 mai. 2020.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações**. Orientador: José Mauricio Conti. 2010. 243 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/publico/Carvalho\\_Andre\\_Castro\\_dissertacao\\_completa.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/publico/Carvalho_Andre_Castro_dissertacao_completa.pdf). Acesso em: 10 mai. 2020.

FINEP. **Condições Operacionais 2020**. Brasília, jul. 2020. Disponível em: [http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Condi%C3%A7oes\\_Operacionais/CondicoesOperacionais.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Condi%C3%A7oes_Operacionais/CondicoesOperacionais.pdf). Acesso em: 06 jul. 2020.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, J.M.; SCAFF, F.F.. (Org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. 1, p. 329-356. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4114277/mod\\_resource/content/1/Receitas\\_vinculadas\\_despesas\\_obrigatoria.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4114277/mod_resource/content/1/Receitas_vinculadas_despesas_obrigatoria.pdf). Acesso em: 10 mai. 2020.

GOVERNO prevê encerrar 2020 com rombo de R\$ 828,6 bilhões nas contas públicas. **G1 – Portal de Notícias**, 02 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/02/medidas-de-combate-ao-coronavirus-ja-somam-r-5213-bilhoes-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 06 jul. 2020.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. Conta única do tesouro: flexibilidade necessária e seus bons e maus usos. In: BACHA, Edmar. (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Texto para Discussão, Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view>. Acesso em: 26 jun. 2020.

NÓBREGA, Mailson Ferreira da. O equívoco das vinculações. **Website Mailson da Nóbrega: Economia, História e Política**, 2008. Disponível em: <http://mailsondanobrega.com.br/colunas/o-equivoco-das-vinculacoes/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

NUNES, André; FRANCO, Mac Régio Sampaio; OLIVEIRA, Júlio César Matos de. A desvinculação de receitas como alternativa às dificuldades impostas pelas vinculações orçamentárias no Brasil. **Revista Universitas**. Ano 11, n. 21, p. 139-156, jul/dez. 2017. Disponível em: <https://revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/307>. Acesso em: 26 jun. 2020.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr. 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/787>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SENADO FEDERAL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília, n. 41, jun. 2020. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41\\_JUN2020.pdf?sequence=4](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=4). Acesso em: 26 jun. 2020.