

TEMA 2

**Novas Abordagens do Orçamento Público**

MENÇÃO HONROSA

**Leonardo da Silva Guimarães Martins da Costa**



---

**Fundos federais – um diagnóstico**



# Resumo

---

Estudamos os fundos federais inicialmente com relação aos conceitos e à legislação vigente. Verificamos as diversas classificações existentes e propusemos uma taxonomia dos fundos visando a uma padronização futura. Delimitamos um universo de 83 fundos para estudo com base em informações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Analisamos como os fundos se apresentam na Lei Orçamentária Anual (LOA), no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e em alguns relatórios de gestão. Os dados contábeis utilizados foram os disponíveis em janeiro/2011. Atualmente há dúvidas acerca da legislação que levam a uma falta de padronização tanto na LOA quanto no Siafi.

Pesquisamos as demonstrações contábeis verificando a situação patrimonial e comparando os fundos públicos com os privados. Analisamos as possibilidades de movimentação de recursos dentro e fora da Conta Única. Desfizemos vários mitos relacionados aos fundos (vinculação, fundos *versus* programas, contingenciamento e saldos do final do exercício). Verificamos os impactos dos fundos no resultado primário e criamos um roteiro para servir de consulta em casos concretos.

Identificamos os tipos de riscos fiscais dos fundos sob a ótica da União. Fizemos uma proposta para acompanhamento com base em uma lista de riscos fiscais com mitigadores e de Balanços (Grandes Números) para os quatro fundos mais relevantes em termos de patrimônio bruto (FGTS, FAT, FCVS e PIS-Pasep). Vislumbramos um modelo de monitoramento para os fundos públicos de financiamento com base no fluxo de caixa e nas provisões de devedores duvidosos, mas este esbarrou na falta de padronização dos lançamentos contábeis no Siafi.

Evidenciamos como os princípios de eficiência, eficácia e efetividade são importantes para os fundos, analisando dentro desses princípios as diferenças do paradigma burocrático e gerencial. Vislumbramos uma uniformização para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade como sugestão para harmonizar os relatórios de gestão dos fundos. Com o trabalho apresentado buscou-se criar uma visão gerencial sistêmica dos fundos federais até hoje inexistente.

**Palavras-chave:** Fundos. Federais. Diagnóstico.



# Sumário

---

- 1 INTRODUÇÃO | 421
- 2 OBJETIVOS | 421
- 3 DEFINIÇÕES COM BREVE HISTÓRICO | 422
- 4 COMENTÁRIOS SOBRE A LEGISLAÇÃO | 423
- 5 DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES | 426
- 6 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2010 E OS FUNDOS | 428
  - 6.1 Conceitos básicos | 428
  - 6.2 Categoria e grupo de despesas | 429
  - 6.3 Origem das receitas dos fundos | 429
  - 6.4 Forma de apresentação da LOA 2010 | 430
- 7 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO PARA EFEITO DE PADRONIZAÇÃO | 431
- 8 FUNDOS NO SIAFI 2009 E 2010 | 435
  - 8.1 Resumo da pesquisa de Órgão, UO, UG e Conta Única no Siafi | 436
  - 8.2 Demonstrações contábeis – Órgão | 436
  - 8.3 Demonstrações contábeis – UG | 436
  - 8.4 Decisão sobre o tipo de consulta em demonstrações contábeis | 437
  - 8.5 Demonstrações contábeis dos fundos | 437
  - 8.6 Demonstrações do Cosif incorporadas à pesquisa | 439
- 9 SITUAÇÃO PATRIMONIAL: SIAFI, RELATÓRIOS DE GESTÃO E LOA 2011 | 441
  - 9.1 Receitas próprias | 445
  - 9.2 Despesas | 445
  - 9.3 Critério de comparação das situações patrimoniais | 446
  - 9.4 Dotações na LOA 2011 | 447
  - 9.5 Situação patrimonial x acompanhamento pela STN | 447

- 10 CONTA ÚNICA E A NECESSIDADE DE ORGANIZAÇÃO | 448
  - 10.1 Literatura e normativos existentes | 448
  - 10.2 Construção de procedimento para determinar se o fundo opera na Conta Única e/ou em Outras Contas | 449
  - 10.3 Resultados da pesquisa sobre Conta Única | 449
- 11 SITUAÇÃO LOA X SIAFI: NECESSIDADE DE SISTEMATIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO | 450
- 12 MITOS: VINCULAÇÃO, FUNDOS X PROGRAMAS, CONTINGENCIAMENTO E SALDOS DO EXERCÍCIO | 453
  - 12.1 Vinculação de recursos | 453
  - 12.2 Fundos x programas | 453
  - 12.3 Contingenciamento | 454
  - 12.4 Saldos no final do exercício | 454
- 13 IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO DOS FUNDOS | 455
  - 13.1 Despesas: identificador de resultado primário | 455
  - 13.2 Consulta de impacto no resultado primário dos fundos no Siafi quando aparecem como Ações na LOA (volume 2) | 456
  - 13.3 Resumindo os impactos | 456
- 14 PROPOSTA PARA ACOMPANHAMENTO DOS FUNDOS EM GERAL | 457
- 15 RISCOS FISCAIS DOS FUNDOS SOB A ÓTICA DA UNIÃO | 458
- 16 BALANÇO (GRANDES NÚMEROS): PIS-PASEP, FAT, FGTS E FCVS | 460
- 17 INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DOS FUNDOS PÚBLICOS DE FINANCIAMENTO | 463
- 18 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NOS FUNDOS | 466
- 19 CONCLUSÕES | 470
- REFERÊNCIAS | 472

## Lista de figuras

---

- FIGURA 1. Classificação dos fundos públicos e privados | 433
- FIGURA 2. Diagrama conceitual de fundos | 434
- FIGURA 3. Diagrama de funcionamento do Siafi | 435
- FIGURA 4. Demonstrações contábeis | 440
- FIGURA 5. Órgão, UO e UG (Siafi x LOA) | 450
- FIGURA 6. Diagrama dos fundos na LOA e no Siafi | 451
- FIGURA 7. Destinações dos saldos no final do exercício | 455
- FIGURA 8. Diagrama de impacto no resultado primário | 457
- FIGURA 9. Paradigma burocrático x paradigma gerencial: eficiência, eficácia e efetividade | 468

## Lista de tabelas

---

- TABELA 1. Grupo de natureza de despesa e categoria econômica de despesa | 429
- TABELA 2. Dados contábeis extraídos do Siafi 2009 e dos relatórios de gestão | 441
- TABELA 3. Patrimônio bruto e líquido dos dez fundos mais relevantes | 446
- TABELA 4. Balanço (Grandes Números): PIS-Pasep | 461
- TABELA 5. Balanço (Grandes Números): FAT | 461
- TABELA 6. Balanço (Grandes Números): FGTS | 462
- TABELA 7. Balanço (Grandes Números): FCVS | 462
- TABELA 8. Controle dos fundos públicos de financiamento | 464
- TABELA 9. Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade para os fundos | 470

## Lista de abreviaturas dos fundos

---

CDE	Conta de Desenvolvimento Energético – Eletrobras
F. Aeron.	Fundo Aeronáutico
F. Aerov.	Fundo Aeroviário
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FCEX. RFFSA	Fundo Contingente da Extinta RFFSA
FMM	Fundo da Marinha Mercante
Funseep	Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicação – Senado
Funsei	Fundo da Secretaria Especial de Informática – Senado
Fahfa	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas
FAD	Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FADS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Funcap	Fundo de Calamidades Públicas
F. Comb. Err.	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCVS	Fundo de Compensação e Variações Salariais
Funcafe	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
FDDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos

FDEPM	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FESR	Fundo de Estabilidade do Seguro Rural
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
Fistel	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FGPC	Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
FGEE	Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGCN	Fundo de Garantia para a Construção Naval
Funin	Fundo de Imprensa Nacional
Finam	Fundo de Investimento da Amazônia
Finor	Fundo de Investimento do Nordeste
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Professores da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funres	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
Banco da Terra	Fundo de Terras e da Reforma Agrária
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

Funcegraf	Fundo do Centro Gráfico do Senado Federal – Senado
FEX	Fundo do Exército
F. Min. Def.	Fundo do Ministério da Defesa
FRGPS	Fundo do Regime Geral da Previdência Social
FSM	Fundo do Serviço Militar
Fundo Partidário	Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos
Fedaaf	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperf. das Atividades de Fiscalização
F. Esp. de Trein. e Des.	Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento
Funsen	Fundo Especial do Senado Federal – Senado
FEDM	Fundo Especial dos Direitos da Mulher
Fundase	Fundo Especial para Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público
FGS	Fundo Garantia Safra
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular
FGF	Fundo Garantidor de Financiamento
FGO	Fundo Garantidor de Operações
FGI	Fundo Garantidor para Investimentos
FGP	Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas
Fungetur	Fundo Geral de Turismo
Funad	Fundo Nacional Antidrogas
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

FND	Fundo Nacional de Desestatização
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
Funset	Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
F. Naval	Fundo Naval
Funapol	Fundo para Aparelhamento e Operac. Atividades Fim. Polícia Federal
Funttel	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Fiel	Fundo Pagamento Prestação no Caso de Perda de Renda e Desemprego
Pis-Pasep	Fundo Pis-Pasep
F. Rotativo da Câmara	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados – Câmara
FSB	Fundo Soberano do Brasil
RGR	Reserva Global de Reversão – Eletrobras

## Outras abreviaturas

---

AMT	Amortização da dívida
Concla	Comissão Nacional de Classificações
Cosif	Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFI	Inversões Financeiras
IN	Instrução Normativa
INV	Investimentos
JUR	Juros + encargos da dívida
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
LQF	Lei de Qualidade Fiscal (nova lei de finanças públicas em discussão)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei Complementar n. 101/2000
NJ	Natureza Jurídica
ODC	Outras despesas correntes
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
PES	Pessoal + encargos sociais
PL	Patrimônio Líquido
PPI	Projeto Piloto de Investimentos
RP	Resultado Primário ou Identificador de Resultado Primário
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária



## 1 INTRODUÇÃO

A gestão dos fundos federais públicos e privados como um todo é um desafio. A legislação muitas vezes não é clara nas definições. A literatura a respeito é escassa e os entendimentos não são pacificados em vários pontos. Nossa ideia foi desenvolver um estudo com base em:

- levantamento da legislação de finanças públicas pertinente a fundos;
- pesquisa da doutrina sobre o assunto;
- pesquisa dos fundos na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- pesquisa dos fundos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) utilizando dados disponíveis em janeiro/2011;
- pesquisa em alguns relatórios de gestão disponíveis em janeiro/2011, com dados de 2009;
- informações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

## 2 OBJETIVOS

Os objetivos deste trabalho são:

- sugerir padronização da nomenclatura e dos conceitos utilizados hoje em fundos por meio de uma proposta de classificação. Atualmente, em cada órgão da administração há denominações diferentes sobre fundos, dada a dificuldade em se interpretar a legislação. Uma vez definidos os conceitos, talvez seja facilitada a redação de capítulo específico sobre fundos na nova lei de finanças públicas em discussão no Congresso Nacional, conhecida como Lei de Qualidade Fiscal (LQF), que substituirá a Lei n. 4.320/1964;
- levantar a situação patrimonial dos 83 fundos selecionados na pesquisa, usando o resultado para vislumbrar formas de acesso facilitado e transparente às contas dos fundos federais; verificar como esses fundos se apresentam no Siafi e na LOA, tendo em vista que existe uma suspeita de falta de padronização;
- desmistificar questões relacionadas à vinculação, à pertinência da existência dos fundos (fundos  $\times$  programas), ao contingenciamento de recursos e à utilização dos saldos ao final do exercício, temas que podem ter significativos impactos na gestão dos fundos;
- elaborar roteiro para verificação dos impactos no resultado primário de diversas operações realizadas nos fundos;
- vislumbrar formas de acompanhamento dos fundos em geral e dos fundos públicos de financiamento, com base em experiências de gestão e nas informações contábeis

mensais do Siafi. Atualmente, o acompanhamento dos fundos no âmbito federal é descentralizado e feito por meio de informações muito defasadas no tempo, embasado somente nos relatórios de gestão;

- identificar os riscos fiscais dos fundos;
- propor uma padronização para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade nos relatórios de gestão dos fundos. Hoje, não existe clareza sobre o significado desses indicadores;
- finalmente, resumindo todos os objetivos citados: criar uma visão gerencial sistêmica dos fundos.

### 3 DEFINIÇÕES COM BREVE HISTÓRICO

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

De acordo com Bugarin ([www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca\\_igualdade\\_10\\_2\\_1\\_1.php](http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_10_2_1_1.php)), fundo pode ser definido como o patrimônio de uma pessoa ou entidade atrelado a uma finalidade específica – definição com viés de direito financeiro. O autor divide os fundos em três espécies: fundos de reserva das sociedades comerciais, fundos de pensão para os empregados de determinadas entidades e fundos especiais de gestão, sem autonomia jurídica, encontrados na administração pública. Bugarin descreve ainda que o antigo Código de Contabilidade de 1922 já previa a instituição de fundos especiais.

Segundo Reis (2004, p. 143), “as seguintes formas de gestão dos recursos existem nas entidades jurídicas governamentais: gestão por caixa única e por fundos especiais. Quando convivem a gestão por caixa única e a gestão por fundo especial regulamentado, diz-se que há gestão mista” – definição com viés contábil. Na administração pública federal, os fundos podem movimentar recursos na Conta Única do Tesouro (denominada caixa única para os outros entes), em contas bancárias ou simultaneamente nas duas modalidades.

Ainda segundo Reis (2004, p. 130), o primeiro exemplo de fundo especial vem da época do Império, na cidade do Rio de Janeiro. O autor cita Azevedo (1979, p. 135), relatando que em 1624 o governador instituiu um imposto sobre cada caneca de vinho importada. O produto dessa renda seria destinado à construção do Aqueduto da Carioca. Toda a arrecadação seria depositada em uma arca especial confiada à guarda dos jesuítas. A arca teria três fechaduras diferentes, ficando uma em poder da Câmara, outra nas mãos do governador e a terceira com o reitor dos jesuítas. O tributo não pôde ser cobrado, mas a ideia é bem didática para ilustrar o que são os fundos e como operam até hoje.

A movimentação dos recursos hoje é feita por meio da Conta Única do Tesouro Nacional ou por outras contas correntes bancárias. As decisões sobre a gestão dos recursos são



de um colegiado (no exemplo, formado pelos detentores das chaves: um representante da Câmara, o governador e o reitor dos Jesuítas). De qualquer maneira, esse tributo também não poderia ser cobrado hoje, pois a Constituição veda a vinculação de receita de impostos a fundo (art. 167, inciso IV).

O Fundo Naval, instituído em 08/01/1932, é o fundo público mais antigo ainda em atividade no Brasil. Veremos em seguida o conceito de fundo público.

## 4 COMENTÁRIOS SOBRE A LEGISLAÇÃO

De acordo com a Lei n. 4.320/1964, artigo 71: “Constitui *fundo especial* o produto das receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Essa norma foi recepcionada pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar.

O Decreto n. 93.872/1986, na época da criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda, tentou consolidar e regulamentar a questão dos fundos:

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

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

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

Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais farse-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei n. 4.320/1964, art. 72).

Art. 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional (Decreto-Lei n. 1.754/1979, art. 5º).

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

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

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

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

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

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

Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento (Lei n. 4.320/1964, art. 73).

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

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

Percebe-se que o decreto separa os fundos especiais da Lei n. 4.320/1964 em duas categorias: de natureza contábil e de natureza financeira. Antes do decreto, observando as leis que instituíram os fundos, os denominados contábeis parecem corresponder aos que eventualmente poderiam ser substituídos por programas/ações do Orçamento, pois têm a função básica de executar despesas, mais especificamente o que hoje se designa no Orçamento como o grupo de natureza de despesa “Outras Despesas Correntes”. Também antes do decreto, os fundos designados financeiros assemelham-se aos que fazem empréstimos ou financiamentos, geralmente subsidiados. Ou seja, o grupo de natureza de despesas executadas basicamente seria hoje o de “Inversões Financeiras” (financiamentos/empréstimos concedidos) combinado com o de “Outras Despesas Correntes” (eventuais subsídios).

De acordo com o decreto, entende-se que os fundos de natureza contábil movimentam recursos somente na Conta Única, enquanto os fundos de natureza financeira movimentam recursos em outras contas correntes bancárias.

Cabe ainda observar que alguns autores e servidores do Executivo chamam de fundos “meramente contábeis” aqueles que simplesmente transferem recursos, sem nenhuma espécie de gestão sobre a despesa. É o caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Professores da Educação (Fundeb) e do Fundo Partidário, todos previstos na Constituição. O ADCT da Constituição, art. 60, inciso I, considera o



Fundeb de natureza contábil. Portanto, entendemos que os fundos de transferência sejam fundos especiais de natureza contábil, de acordo com o Decreto n. 93.872/1986.

Outro ponto interessante no decreto é o artigo 80, que determina a extinção de fundos inativos por mais de dois exercícios financeiros. Isso vai ao encontro do princípio da eficiência, com a eliminação de registros e informações desnecessários. No entanto, a Constituição retirou o efeito desse dispositivo, uma vez que o ADCT previu, no art. 36, a faculdade de o Congresso ratificar todos os fundos no prazo de dois anos da promulgação da Constituição, o que ocorreu por meio de lei. Assim, hoje há vários fundos inativos que não foram extintos.

Levando em conta a Lei n. 4.320/1964, a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), verificamos com técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) uma síntese das principais características legais dos fundos, em nível de grupo de trabalho informal:

- *regras fixadas em lei complementar* – as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar; (CF/1988, art. 165, § 9º)
- *prévia autorização legislativa* – a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa; (CF/1988, art. 167, IX)
- *vedação à vinculação de receita de impostos* – não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal; (CF/1988, art. 167, IV)
- *programação em lei orçamentária anual* – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/1988, art. 165, § 5º e Lei n. 4.320, art. 72)
- *receitas especificadas* – devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; (Lei n. 4.320, art. 71)
- *vinculação à realização de determinados objetivos e serviços* – a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; (Lei n. 4.320, art. 71)
- *normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas* – a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas; (Lei n. 4.320, arts. 71 e 74)
- *preservação do saldo patrimonial do exercício* – salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei n. 4.320, art. 73 e LC n. 101, art. 8º, § único)
- *identificação individualizada dos recursos* – na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (LC n. 101, art. 50, I)

- *demonstrações contábeis individualizadas* – as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; (LC n. 101, art. 50, III)
- *obediência às regras previstas na LRF* – as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes; (LC n. 101, art. 1º, § 3º, I, b)
- *inexistência de personalidade jurídica* – apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.

Devemos lembrar que tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal fazem referência somente a fundos, e não a fundos especiais, como a Lei n. 4.320/1964. Entretanto, o sentido é o mesmo em todas essas normas: o de fundo público, como veremos nos códigos de natureza jurídica da Concla na próxima seção. De acordo com a classificação proposta na seção 7, esses seriam os fundos públicos meramente contábeis e os públicos de gestão.

## 5 DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES

Não existe consenso sobre a classificação dos fundos. Kohama (2009, p. 203) divide os fundos em:

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

Sanches (2002, p. 37) considera seis tipos de fundos. Cinco deles são importantes em nossa conjuntura atual:

- *fundos programáticos* – destinados à execução de programas especiais de trabalho (bem similares aos *fundos especiais de despesa* de Kohama);
- *fundos contábeis* – destinados exclusivamente à realização de inversões financeiras, operando sempre por intermédio de instituições financeiras oficiais (correspondentes aos *fundos especiais de financiamento* de Kohama);



- *fundos de transferências legais* – destinados a sistematizar as transferências derivadas do compartilhamento de receitas e ao cumprimento de encargos impostos por determinações legais (similares aos *fundos contábeis* de Kohama);
- *fundos de garantia* – destinados apenas a propiciar garantias a determinadas operações, definidas em lei, de interesse do país, operando por intermédio de instituições financeiras oficiais e com base em ativos reais caracterizados como compondo seu patrimônio;
- *fundos de incentivos fiscais* – destinados a sistematizar os recursos mobilizados em cada exercício com base em incentivos fiscais específicos e nos retornos das aplicações em exercícios anteriores.

O autor sugere ainda a proibição de se instituírem fundos programáticos subordinados à administração indireta. Isso parece razoável se o fundo for somente de custeio, para despesas da entidade. No entanto, pode haver particularidades, necessidades operacionais ou de segregação que prescrevam eventualmente a existência desses fundos. Na Eletrobras há dois fundos listados em nosso trabalho: CDE e RGR. Teríamos de testar suas atribuições e necessidades, em nível de gestão, para entender se tal proibição criaria dificuldades para a administração. Entretanto, esse não é o escopo deste trabalho. Nosso intuito é mostrar que toda análise deve ser feita considerando aspectos de gestão “na ponta”, não apenas os orçamentários, contábeis e legais, que envolvem formalismos em sua maior parte. O gestor conhece os problemas corriqueiros a serem vencidos e as limitações burocráticas que podem inviabilizar ou “engessar” a operação de um fundo, de forma análoga à de um administrador de empresas.

Voltando às classificações, analisando o Decreto n. 93.872/1986 (*fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira*) e o já citado jargão dos fundos “meramente contábeis”, que Kohama chama de *fundos contábeis* e Sanches de *fundos de transferências legais*, percebe-se uma confusão generalizada. O mesmo ocorre com os *fundos financeiros*. Os conceitos de fundos contábeis e financeiros precisam ser pacificados de forma que os órgãos da administração pública possam se entender antes de fazer qualquer proposta de projetos de lei ou de soluções para gestão dos fundos.

Atualmente há pelo menos um normativo balizador para alguns órgãos da administração: a Comissão Nacional de Classificações (Concla) aprovou a Tabela de Natureza Jurídica (NJ) do IBGE, com vigência desde 1º de março de 2009. Segundo informações checadas com técnicos da STN, a Receita Federal do Brasil, assim como outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, é usuária da dessa tabela, que inclui dois códigos de natureza jurídica: fundo público (120-1) e fundo privado (324-7), com as respectivas descrições:

Os fundos públicos compreendem: os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n. 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas;

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

Pela leitura fica claro que todos os fundos especiais são públicos. Nas leis que os instituem já apareciam como fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, na forma do Decreto n. 93.872/1986. São diferentes dos fundos privados, que apareciam nas leis que autorizam sua criação como fundos de natureza privada, alguns regidos pelas normas da CVM. Há fundos de financiamento de natureza privada, como o FAR e o FDS. A Concla não os definiu expressamente como fundos privados, assim como os fundos garantidores em geral e os fundos de investimento, definiu apenas um código de natureza jurídica para os fundos investimento (222-4 – clube/fundo de investimento), sem fazer uma conexão expressa com os fundos privados.

Tudo isso posto, propomos uma definição abrangente: fundo é uma segregação de recursos, sem personalidade jurídica, criado por lei para a execução de uma finalidade específica, podendo fazer gestão de recursos ou não.

Cabe ressaltar que personalidade jurídica é a aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações, diferente da natureza jurídica (NJ) da tabela da Concla. Há várias naturezas sem personalidade. Como a Receita Federal exige inscrição no CNPJ de todas as naturezas jurídicas, muitos confundem a natureza jurídica com a própria personalidade jurídica. Toda pessoa jurídica tem código de natureza jurídica, mas nem toda natureza jurídica, como os órgãos da administração direta, tem personalidade jurídica. No âmbito da administração pública, os entes da Federação (União, estados e municípios) e as entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas estatais) possuem personalidade jurídica.

## 6 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2010 E OS FUNDOS

### 6.1 Conceitos básicos

Antes da nossa proposta de classificação, vamos resumir alguns conceitos importantes para melhor compreensão. A LOA é dividida entre o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Orçamento de Investimento nas Estatais. O Orçamento da Seguridade Social e o de Investimento nas Estatais não contemplam fundos de forma explícita no exercício de 2010.

Uma Unidade Orçamentária (UO) serve para concentrar orçamento para determinada finalidade e descentralizar recursos para as Unidades Gestoras (UGs) do Siafi. Pode conter um ou mais programas e ser detalhada em programas ou ações. Suas despesas são detalhadas.

Um programa na LOA é um conjunto de Ações mensurado por indicadores do Plano Plurianual (PPA). Uma Ação é uma operação da qual resultam produtos para atender os



objetivos dos programas. Aparecem sempre como uma simples dotação, ou seja, um só item de despesa.

## 6.2 Categoria e grupo de despesas

A categoria econômica de despesas e o grupo de natureza de despesas são importantes para estabelecermos uma conexão entre a finalidade do fundo e o tipo de despesa que executa, bem como para entender as diferenças entre a contabilidade dos fundos públicos e a dos privados.

**TABELA 1**

Grupo de natureza de despesa e categoria econômica de despesa

Grupo de natureza de despesa		Categoria econômica de despesa
1	PES – Pessoal + encargos sociais	Despesas correntes: são quase sempre fatos modificativos diminutivos; não produzem acréscimo patrimonial no futuro.
2	JUR – Juros + encargos da dívida	
3	ODC – outras despesas correntes	
4	INV – Investimentos	Despesas de capital: são quase sempre fatos permutativos e podem produzir acréscimo patrimonial no futuro.
5	IFI – Inversões financeiras	
6	AMT – Amortização da Dívida	
Exemplos nos fundos:		
ODC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• despesas administrativas dos agentes operadores;</li> <li>• execução de garantias e avais dos fundos garantidores;</li> <li>• equalização de taxa de juros, subsídios de financiamentos ou subsídios puros.</li> </ul>	
IFI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• concessão de empréstimos e de financiamentos</li> </ul>	

Fonte: elaboração do autor

## 6.3 Origem das receitas dos fundos

### 1) Orçamentárias

- Receitas próprias: Fonte 50 (primárias) e Fonte 80 (financeiras);
- Receitas do Tesouro: outras Fontes.

### 2) Extraorçamentárias (exemplo: dívida ativa).

## 6.4 Forma de apresentação da LOA 2010

As informações detalhadas das despesas só temos para os fundos que aparecem como UO ou Fonte. Já outros fundos têm uma simples dotação, sem detalhamento das despesas.

Os fundos públicos aparecem de três formas na LOA:

- como Fonte (discricionária ou vinculada), distribuindo recursos para várias UOs. São exemplos exaustivos o Fistel e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- como UO (despesas detalhadas); alguns destes fundos poderiam ser simplesmente uma Ação;
- como Ação (simples dotação); dentro da Ação há uma subclassificação: *dotação na UO* – pensamos neste termo para denominar uma simples dotação explicitada em uma Unidade Orçamentária (casos que ocorrem nos volumes 3 e 4 da LOA 2010). Toda *dotação na UO* vai ser *Ação*, mas nem toda *Ação* vai ser *dotação na UO*.

A Fonte não precisa de maiores explicações. Vamos explicar melhor as formas de UO, Ação e dotação na UO, respectivamente. Os fundos que aparecem como UO são em sua maior parte programáticos; geralmente têm código de UO XX9XX. Exemplos: FAT, Fundo Aeronáutico, FMM, etc. Os fundos FGEE, FGCN e FGHab aparecem como ação, mas nesses casos as despesas referem-se a *integralizações de cotas* pela União em 2010, uma vez que são fundos de natureza privada. Também aparecem como Ação três fundos de transferência (“meramente contábeis”): FPM, FPE, Fundeb. Um exemplo de dotação na UO é o Fundo Garantia Safra, que aparece como um item de despesa da UO 49101, no volume 4 da LOA, na forma de “Contribuição ao Fundo Garantia-Safra”. Outros exemplos são o FDS e o FAR, aparecendo na UO correspondente um item “transferência ao FDS” ou “transferência ao FAR”.

Convém observar que muitos fundos podem aparecer simultaneamente como Ação, mesmo já sendo uma UO. Na LOA 2010, 55 fundos aparecem como ação isoladamente, ação e UO, ou ação e dotação na UO, e seis fundos aparecem somente como UO. Portanto, são 61 previstos na LOA 2010, de um total de 83 fundos ativos que mapeamos neste trabalho.

Pelos grupos de natureza de despesas mapeados, concluímos que se executam *principalmente* ODC = 3 (despesas administrativas dos agentes operadores, execução de garantias e avais e subsídios financeiros ou creditícios) e IFI = 5 (concessão de financiamentos ou empréstimos, principalmente operações oficiais de crédito).



## 7 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO PARA EFEITO DE PADRONIZAÇÃO

Propomos uma taxonomia que não envolva os conceitos de fundo contábil, fundo financeiro ou fundo especial de natureza contábil e/ou financeira. Essas são definições obscuras e não pacificadas até hoje, apesar da natureza contábil e financeira ser descrita no vigente Decreto n. 93.872/1986, conforme já expusemos na seção 4. Mesmo antes do decreto e depois da Lei n. 4.320/1964, as leis que instituem os fundos falam em fundos contábeis e fundos financeiros, o que nos faz induzir pelas suas finalidades que os fundos contábeis são os de despesas, custeios ou programas, e que os fundos financeiros são os que concedem financiamentos ou empréstimos.

Nossa classificação começa seguindo os dois códigos de naturezas jurídicas principais de fundo existentes na Tabela de Natureza Jurídica Concla – IBGE 2009: 120-1 fundo público e 324-7 fundo privado.

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

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

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

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

Percebem-se atualmente alguns fundos lançados na LOA como UO, com despesas detalhadas, quando poderiam ter uma simples dotação. São exemplos o Fundo Partidário e alguns fundos de financiamento, que são UO com despesas detalhadas mas recebem os recursos todos de uma vez na Conta Única, o que na prática funciona como uma simples dotação. Portanto, estes fundos executam “de fato” suas despesas fora do Orçamento e da Conta Única. O empenho, a liquidação e o pagamento servem apenas para cumprir uma

formalidade, mas essas fases da despesa orçamentária nada têm a ver com as operações do fundo. Mas não podemos generalizar que toda simples dotação para fundos implica movimentação fora da Conta Única. Um exemplo é o FDNE, fundo de financiamento público. Mesmo com uma simples dotação, a movimentação é dentro da Conta Única.

Complementando a classificação, elaboramos uma baseada na finalidade, subsidiada por informações da STN e da SOF e por levantamentos que fizemos no Siafi 2010 e na LOA 2010. Juntaremos a essa classificação a separação de “público/privado” e de “gestão de recursos”.

#### 1) FUNDOS PÚBLICOS

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

#### 2) FUNDOS PRIVADOS

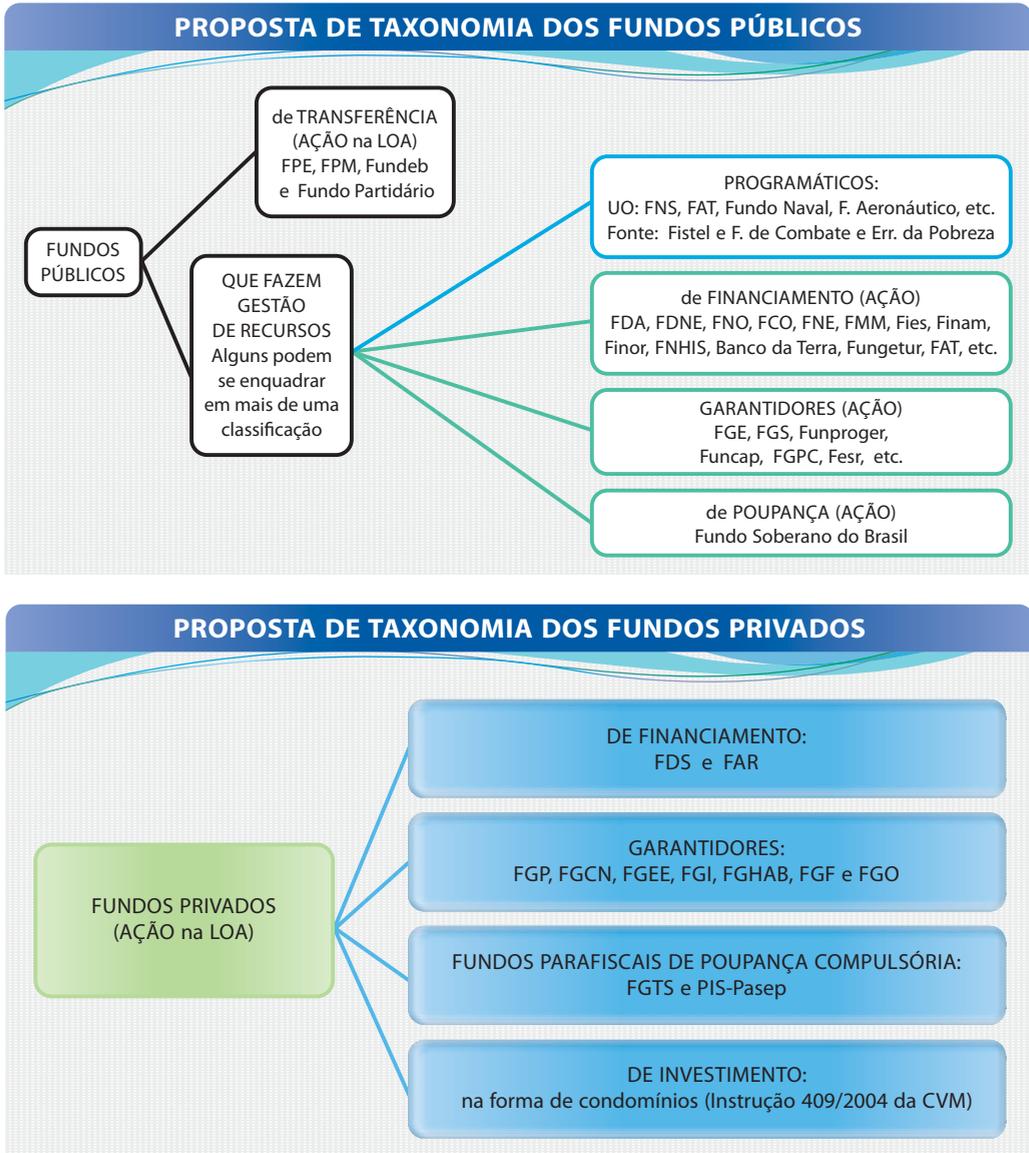
- a) *fundos de financiamento* – mesma definição dos fundos públicos de financiamento;
- b) *fundos garantidores* – mesma definição dos fundos públicos garantidores;
- c) *fundos parafiscais de poupança compulsória* – são os que, embora não integrem o patrimônio do setor público, se vinculam ao atendimento de finalidades específicas que a administração pública tem interesse em tutelar.
- d) *fundos de investimento* – são condomínios, na forma da Instrução n. 409/2004 da CVM.

Considerando a forma da LOA, os fundos públicos programáticos poderão aparecer como UO ou Fonte; os outros fundos públicos poderão ser UO ou aparecer como uma Ação. Os fundos privados aparecem sempre na forma de Ação, ou seja, como uma simples dotação.

A Figura 1 mostra nossa classificação proposta, partindo dos fundos públicos/privados, em seguida filtrando os fundos públicos por gestão de recursos. Todos os fundos privados já fazem gestão de recursos, desse modo não precisam dessa separação. Finalmente, usamos o critério de finalidade que entendemos ser o essencial (de transferência, programático, de financiamento, garantidor, de poupança, de poupança compulsória e de investimento). Mas o critério de finalidade pura e simples não é suficiente para enxergarmos os fundos de forma sistêmica no Orçamento, na administração financeira e na parte jurídica.

**FIGURA 1**

Classificação dos fundos públicos e privados



Fonte: elaboração do autor

Dos 11 fundos privados listados, sete são fundos garantidores. Os fundos garantidores de natureza privada têm a vantagem de minimizar em tese os riscos para a União, pois a responsabilidade da garantia é limitada ao valor das cotas. Além disso, apenas os recursos destinados à aquisição de cotas podem ser contingenciados pelo Orçamento. Caso fossem públicos, o possível contingenciamento da execução de despesas poderia comprometer

a garantia do fundo, sua finalidade, criando problemas de confiança nos parceiros privados que fariam investimentos produtivos de longo prazo contando com essas garantias contra eventuais sinistros. Pela Instrução CVM n. 409/2004, investidores qualificados (pessoas físicas e jurídicas com investimento superior a R\$ 300.000,00, dentre outros) podem criar um fundo de investimento privado exclusivo (com um único cotista).

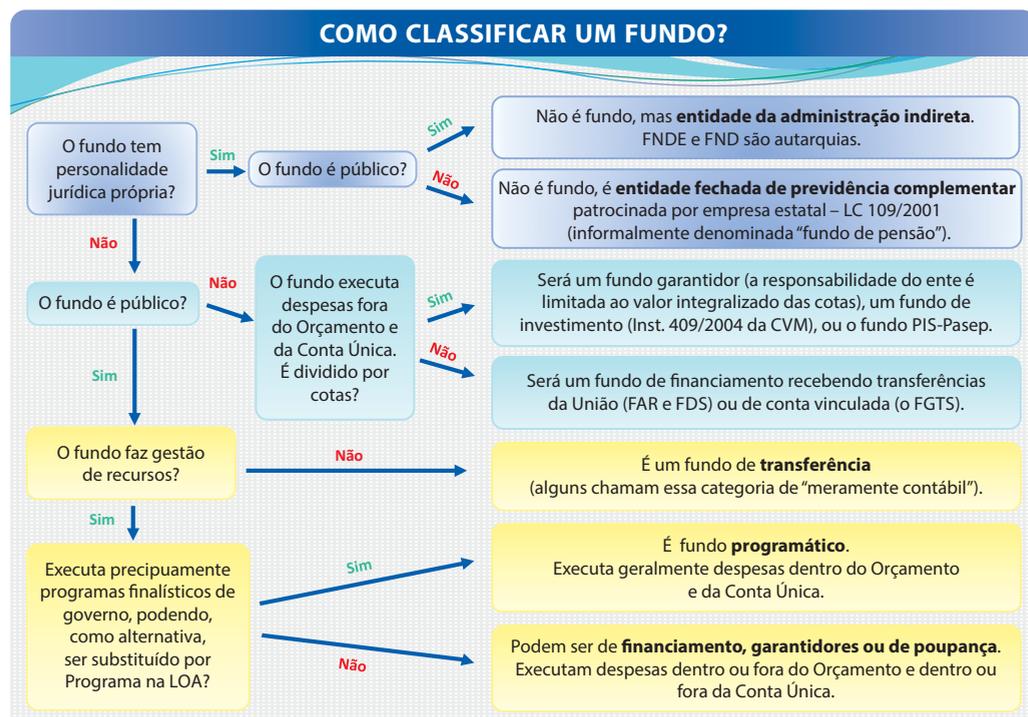
O Fundo Soberano (fundo público de poupança) adotou esta estratégia para investir em fundo de investimentos privado, mas está amparado especificamente na lei que o instituiu, não na CVM. Além dos fundos garantidores, há o FDS e o FAR com a função de financiar e subsidiar.

O FGTS e o PIS-Pasep são considerados fundos de poupança compulsória, que, embora não integrem o patrimônio do setor público, se vinculam ao atendimento de finalidades específicas que a administração pública tem interesse em tutelar. No caso, são contas vinculadas e cotas dos trabalhadores, respectivamente.

Adicionalmente propomos um diagrama conceitual para ajudar a classificar melhor os fundos. Há várias entidades públicas e privadas com nome de fundo que na verdade têm denominação inapropriada pelo fato de terem personalidade jurídica.

**FIGURA 2**

Diagrama conceitual de fundos



Fonte: elaboração do autor



A compreensão das Figuras 1 e 2 pode eventualmente ser interessante para subsidiar a discussão acerca da regulamentação de fundos constante da nova lei de finanças públicas em discussão no Congresso, conhecida como Lei de Qualidade Fiscal (LQF), que substituirá a Lei n. 4.320/1964.

## 8 FUNDOS NO SIAFI 2009 E 2010

No intuito de visualizar melhor o funcionamento dos fundos, procuramos entender como estes estão no Siafi. Os fundos podem aparecer de três formas: como Órgão, como UO e como UG. Há vários fundos fora do monitoramento do Siafi, tendo sido localizados 52 fundos públicos como Órgãos. Estes devem ter CNPJ próprio como condição para serem Órgão Siafi. Convém observar que a nomenclatura *Órgão* nesse caso nada tem a ver com órgão da administração pública. O sentido é o de uma divisão maior dentro de um sistema, de um organograma. Os fundos públicos que aparecem como Órgão são os mais importantes para a administração pública. Os fundos privados nunca se mostram assim. Às vezes aparecem como UG, como forma de receber algum recurso público, seja por transferência seja por integralização de cotas. Às vezes estão fora do Siafi. A seguir vemos um diagrama de conjuntos mostrando as três formas como os fundos aparecem no Siafi.

**FIGURA 3**

Diagrama de funcionamento do Siafi



Fonte: elaboração do autor

Se um fundo é um Órgão, ele deve ter uma UO correspondente, mas sempre tem uma ou mais UGs, para onde descentraliza os recursos. O fundo pode ser somente uma UO, com uma ou mais UGs correspondentes, mesmo não sendo Órgão. Finalmente, o fundo pode ser somente uma UG. O Siafi contém uma infinidade de fundos menos representativos aparecendo como UGs. Os que aparecem como Órgãos têm seus demonstrativos contábeis facilmente extraídos, se disponíveis.

## 8.1 Resumo da pesquisa de Órgão, UO, UG e Conta Única no Siafi

Dos 83 fundos pesquisados, 16 estão fora do Siafi, 52 são Órgãos, oito são UOs sem ser Órgão e sete são somente UGs. Alguns fundos privados são UGs, para poderem receber recursos da União. Outros fundos privados estão fora do Siafi.

## 8.2 Demonstrações contábeis – Órgão

Podem ser acessadas pelo comando **>balansint** (somente para os Órgãos com Administração 07 – fundos), gerando as seguintes opções, dentre outras:

- 01 – Balanço Financeiro;
- 02 – Balanço Patrimonial;
- 03 – Demonstração de Variações Patrimoniais;
- 04 – Balanço Orçamentário (o comando F11 vai para o realizado/executado);
- 05 – Demonstração das Disponibilidades Financeiras.

Dados que vamos extrair dos fundos como Órgão em nosso trabalho:

- *Balanço Orçamentário* – receitas realizadas e despesas executadas (correntes e de capital); movimentações financeiras, repasses e transferências;
- *Balanço Patrimonial* – ativo real, passivo real, PL e resultado patrimonial;
- *Demonstração das Disponibilidades Financeiras* – Conta Única, outras contas correntes bancárias, aplicações financeiras e créditos/obrigações em circulação. Pelos estoques das disponibilidades poderemos inferir se o fundo está movimentando recursos somente na Conta Única ou em outras contas.

## 8.3 Demonstrações contábeis – UG

A consulta de balanços por UG é bem mais trabalhosa. O comando **>conbalanug** pede códigos da UG e da gestão. A gestão pode ser Tesouro (00001) ou diferenciada (várias outras). Para consultar o código de gestão temos de consultar **>condomban**. Podem aparecer vários tipos de gestão para uma mesma UG, o que dificulta a consulta por fundo. Além disso, os balanços podem não estar disponíveis; temos de testar todas as opções de balanço (01 a 05). Portanto, não é prático para o dia a dia este tipo de consulta. Não o consideramos em nosso estudo por ser muito complexo e envolver fundos de menor patrimônio.

No Siafi 2010 conseguimos ter acesso ao Fies como UG, mas a contabilidade separada desse fundo como UG somente se iniciou em 2010, tendo ficado fora de nossa análise da



Tabela 2, que contemplou somente os balanços de 2009. Na Tabela 8 apresentamos alguns dados de 2010 do Fies. Posteriormente, descobrimos haver duas UGs distintas para o Fies, o que gera dúvida sobre o patrimônio do fundo. Não fica claro se o fundo é o consolidado das duas UGs ou não. Esse é um outro problema de padronização detectado no Siafi.

## 8.4 Decisão sobre o tipo de consulta em demonstrações contábeis

Assim, entendemos ser viável apenas a consulta dos dados contábeis referentes aos fundos como Órgão, Administração 07 (total de 52 fundos). Desses, conseguimos informações contábeis de 43 fundos. Seriam em tese os fundos públicos mais relevantes. Os outros nove fundos sem balanços disponíveis devem estar sem movimento ou simplesmente sem opção de consultas disponível.

## 8.5 Demonstrações contábeis dos fundos

As demonstrações contábeis nos relatórios de gestão dos fundos privados, quando administrados por instituições financeiras, utilizam o Cosif ou outro plano de contas, sendo bem parecidas com as da contabilidade geral ou privada. Os fundos públicos seguem a contabilidade pública no Siafi e têm seus demonstrativos obtidos com mais agilidade, mês a mês.

### 1. Cosif e outras contabilidades privadas: demonstrativos para fundos:

Demonstração de Resultado (DRE): representa fluxos.

RECEITAS – DESPESAS = RESULTADO

Balanco Patrimonial: representa estoques.

ATIVO = PASSIVO + PL

Observação 1: o Resultado do Exercício se incorpora ao PL.

Observação 2: temos de tomar certo cuidado quando analisarmos o balanço no relatório de gestão. Pode aparecer incorporado ao Balanço o grupo Compensado, incorporado ao ativo total e ao passivo total. Nesse caso, temos de subtrair o compensado para encontrar o ativo/passivo. O compensado não tem efeito patrimonial. Na contabilidade pública já é separado automaticamente no sistema compensado, nunca sendo parte do ativo real e do passivo real.

## 2. Sistema de contabilidade pública e seus demonstrativos

### 1) Orçamentário: Balanço Orçamentário – representa fluxos

RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL

(-) DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL

(=) DÉFICIT/SUPERÁVIT

### 2) Financeiro: Balanço Financeiro – representa fluxos e estoques

SALDO ANTERIOR

(+) INGRESSOS

(-) DISPÊNDIOS

(=) SALDO ATUAL

### 3) Patrimonial:

#### 3.1. Balanço Patrimonial – representa estoques

ATIVO REAL = PASSIVO REAL + PL (SALDO PATRIMONIAL)

#### 3.2. Demonstração de Variações Patrimoniais (DVP): representa fluxos

VARIAÇÕES ATIVAS – VARIAÇÕES PASSIVAS = RESULTADO PATRIMONIAL

(análoga à DRE do Cosif)

Observação 1: o déficit/superávit do Balanço Patrimonial contribui com parte do Resultado Patrimonial.

Observação 2: o Resultado Patrimonial do exercício se incorpora ao PL.

4) **Compensado:** para fundos não é interessante analisar.

Cabe aqui um comentário: na contabilidade pública as despesas financeiras têm um sentido diferente do da contabilidade privada. No setor privado são consideradas despesas financeiras apenas os juros, enquanto que na contabilidade pública considera-se também o grupo de natureza da despesa “Amortizações”. As despesas financeiras não são primárias. Portanto, quando um fundo concede um financiamento ou empréstimo não há impacto no primário. É o que confirmamos na LOA 2010 para os fundos públicos. Temos de tomar certas precauções para não confundir os registros da contabilidade privada (Cosif), nos fundos privados, com os da contabilidade pública, nos fundos públicos.



## 8.6 Demonstrações do Cosif incorporadas à pesquisa

Em nossa pesquisa de 83 fundos, 11 são de natureza privada. As demonstrações contábeis dos fundos privados seguem em sua maior parte o Cosif, o mesmo das instituições financeiras que os administram, seja como agente operador ou agente administrador. Os 72 fundos públicos pesquisados seguem a contabilidade pública.

Comparemos agora a forma das demonstrações. A estrutura do Balanço Patrimonial é muito parecida, comparando-se a Lei n. 4.320/1964 com as normas Cosif e da contabilidade privada. Mas as despesas têm grandes diferenças nos conceitos. Limeira (2001, p. 6), analisando a gestão estratégica de custos empresariais, define:

- *despesa* – bem ou serviço consumido direta ou indiretamente para a obtenção de receitas;
- *investimento* – gasto ativado em função de sua vida útil ou de benefícios atribuíveis a futuros períodos.

Podemos deduzir que no setor privado os gastos se dividem, *grasso modo*, em despesas e investimentos. O regime de competência nas despesas vale tanto para o setor público quanto para o privado, com algumas exceções neste último. A seguir, vamos comparar os conceitos de despesa e de investimento privados com a estrutura de despesas na contabilidade pública, a mesma utilizada na LOA e já analisada na seção 6.

**TABELA 1**

Grupo de natureza de despesa e categoria econômica de despesa

Grupo de natureza de despesa		Categoria econômica de despesa
1	PES – Pessoal + encargos sociais	Despesas correntes: são quase sempre fatos modificativos diminutivos; não produzem acréscimo patrimonial no futuro.
2	JUR – Juros + encargos da dívida	
3	ODC – Outras Despesas Correntes	
4	INV – Investimentos	Despesas de capital: são quase sempre fatos permutativos; podem produzir acréscimo patrimonial no futuro.
5	IFI – Inversões financeiras	
6	AMT – Amortização da Dívida	

Fonte: elaboração do autor

Percebemos que o conceito de despesa no mundo corporativo se aproxima muito do conceito de despesas correntes da contabilidade pública. Um bem ou serviço consumido é registrado na contabilidade por um fato modificativo diminutivo. Por sua vez, o conceito de investimento em empresas é muito parecido com o de despesas de capital da contabilidade pública. Investimento é um gasto ativado, ou seja, uma permuta de recursos financeiros por bens e direitos que se incorporam ao ativo, registrado por um fato permutativo.

Isso implica que as despesas executadas, registradas em um fundo público, tendem a ser maiores do que as despesas de fundo privado, assumindo que existem despesas de capital executadas pelo fundo público. A seguir fazemos um esquema para melhor compreensão das demonstrações contábeis nos fundos.

## FIGURA 4

### Demonstrações contábeis

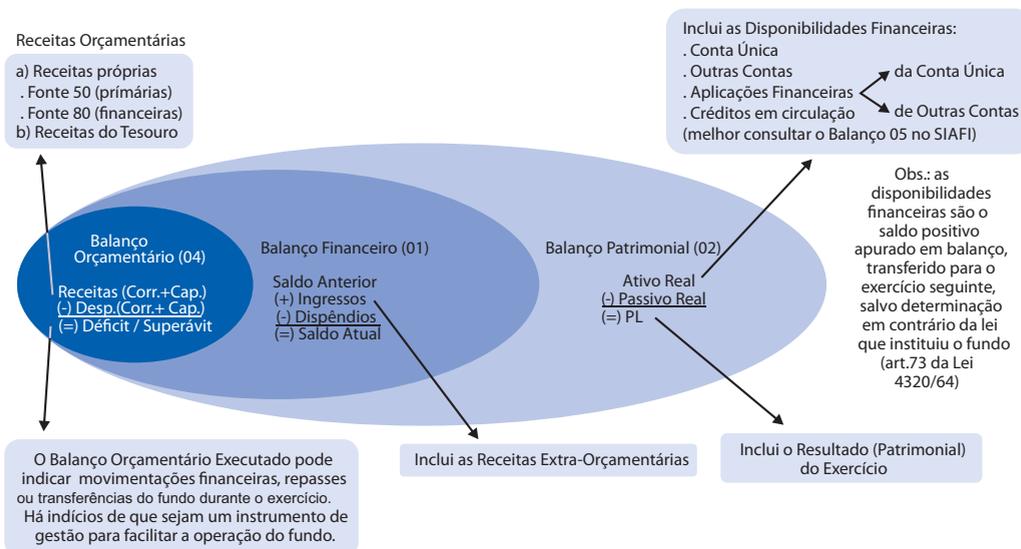
#### I – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DOS FUNDOS PRIVADOS (SEGUINDO AS NORMAS DO COSIF / BACEN)

Demonstração de Resultado: RECEITAS - DESPESAS = RESULTADO

Balanco Patrimonial: ATIVO = PASSIVO + PL

Obs.: PL = PL do Exercício Anterior + RESULTADO

#### II – DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS DOS FUNDOS PÚBLICOS NO SIAFI (SEGUINDO AS NORMAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA)



Fonte: elaboração do autor

Como se pode observar, a contabilidade pública tem três tipos de balanços. Vemos que as informações do Balanço Orçamentário estão contidas no Balanço Financeiro, que, por sua vez, está contido no Balanço Patrimonial. O Cosif e a contabilidade privada só têm o Balanço Patrimonial. O Balanço Orçamentário existe na contabilidade pública para verificar o equilíbrio entre receitas e despesas, foco do setor público. No setor privado e portanto também no Cosif a finalidade é o lucro (resultado). O Balanço Financeiro pode ser comparado à demonstração de fluxo de caixa do Cosif, quando aparecer nos relatórios de gestão dos fundos privados.



## 9 SITUAÇÃO PATRIMONIAL: SIAFI, RELATÓRIOS DE GESTÃO E LOA 2011

Com base nas informações obtidas na SOF e na STN, pesquisando também a LOA e o Siafi, chegamos a uma relação de 83 fundos que consideramos relevantes para a administração pública federal e que são objeto deste trabalho. É importante destacar que não conseguimos os demonstrativos de todos esses fundos, universo de nossa pesquisa, o que denota talvez uma necessidade de acesso mais facilitado às suas contas.

Aparentemente esse problema decorre da falta de padrão no Siafi e de um sítio para facilitar o acesso aos relatórios de gestão, que são divulgados anualmente. Os fundos cujos demonstrativos não conseguimos identificar tendem a ser os de menor patrimônio, pois não são Órgão Siafi ou talvez estejam inativos, sem patrimônio.

Segue o resultado da pesquisa de demonstrações contábeis feita no Siafi e nos relatórios de gestão dos fundos privados, destacados em azul médio. Consideramos os dados disponíveis em janeiro/2011. Não foi possível obter informações mais recentes do que as de 31/12/2009 por causa da defasagem entre o fechamento do exercício e a divulgação dos relatórios de gestão dos fundos privados. Se fôssemos analisar somente os fundos públicos, poderíamos obter os dados de novembro de 2010 no Siafi.

**TABELA 2**

Dados contábeis extraídos do Siafi 2009 e dos relatórios de gestão

Item	Título resumido	Receitas Correntes e de Capital Realizadas (Siafi) ou Receitas (Cosif)	Despesas Correntes e de Capital Executadas (Siafi) ou Despesas (Cosif)	Resultado Patrimonial (Siafi) ou Resultado (Cosif)	PL	Passivo Real (Siafi) ou Passivo (Cosif)	Ativo Real (Siafi) ou Ativo (Cosif)
1	CDE	–	–	–	–	–	–
2	F. Aeron.	1.805,88	–	410,66	2.670,87	42,41	2.713,28
3	F. Aerov.	–	–	17,54	132,81	153,42	286,24
4	FCO	–	1.485,58	1.289,76	11.513,20	–	11.513,20
5	FNE	–	4.456,75	3.633,34	29.422,52	–	29.422,52
6	FNO	–	1.485,58	1.204,99	10.146,07	26,22	10.172,29
7	FCDF	0,02	7.603,29	526,75	1.153,54	20,95	1.174,50
8	FC. EX. RFFSA	55,48	22,12	62,89	69,97	9,99	79,96
9	FMM	1.860,61	2.438,10	2.080,22	8.942,65	601,56	9.544,22



Item	Título resumido	Receitas Correntes e de Capital Realizadas (Siafi) ou Receitas (Cosif)	Despesas Correntes e de Capital Executadas (Siafi) ou Despesas (Cosif)	Resultado Patrimonial (Siafi) ou Resultado (Cosif)	PL	Passivo Real (Siafi) ou Passivo (Cosif)	Ativo Real (Siafi) ou Ativo (Cosif)
10	Funseep	6,35	0,72	3,54	40,73	0,02	40,75
11	Funsei	0,14	–	0,14	4,58	0,01	4,59
12	Fahfa	–	–	–	–	–	–
13	FAD						
14	FAT	10.683,27	37.365,04	25.697,88	159.795,04	2.262,73	162.057,78
15	FADS	0,05	0,05	32,14	0,06	32,20	32,26
16	FAR	1.368,73	1.545,83	(177,10)	4.625,61	8.394,96	13.020,57
17	Funproger						
18	Funcap						
19	F. Comb. Err. Pobreza						
20	FCVS	663,01	625,33	479,30	(74.986,35)	83.340,41	8.354,06
21	Funcafe	2.844,22	2.844,22	641,92	4.271,89	0,84	4.272,72
22	FDDD	54,54	3,44	5,63	28,10	0,61	28,71
23	FDEPM	125,86	80,87	9,19	181,21	1,32	182,52
24	FDA	30,26	–	–	686,44	–	686,44
25	FDNE	7,07	1.370,47	7,07	290,85	–	290,85
26	FDS	61,11	17,86	43,25	1.110,84	1,81	1.112,65
27	Fesr	123,73	16,50	98,87	648,40	–	648,40
28	Fies	–	–	–	–	–	–
29	Fistel	–	–	–	–	–	–
30	FGPC	96,46	7,11	91,15	716,44	41,71	758,15
31	FGEE	–	–	–	–	–	–
32	FGE	1.103,74	14,12	4.289,87	13.344,73	10,63	13.355,36
33	FGTS	21.282,03	18.688,09	2.593,94	30.494,29	204.570,48	235.064,77
34	FGCN	–	–	–	–	–	–
35	Funin	173,56	200,23	106,60	807,31	26,84	834,15



Item	Título resumido	Receitas Correntes e de Capital Realizadas (Siafi) ou Receitas (Cosif)	Despesas Correntes e de Capital Executadas (Siafi) ou Despesas (Cosif)	Resultado Patrimonial (Siafi) ou Resultado (Cosif)	PL	Passivo Real (Siafi) ou Passivo (Cosif)	Ativo Real (Siafi) ou Ativo (Cosif)
36	Finam	-	-	-	-	-	-
37	Finor	-	-	-	-	-	-
38	Fundeb						
39	FPE						
40	FPM						
41	Funres						
42	Banco da Terra	75,42	447,26	125,11	2.421,70	-	2.421,70
43	Fust	1.436,34	0,79	0,67	30,92	2.674,95	2.705,86
44	Funcegraf	-	-	-	-	-	-
45	FEX	797,93	784,78	32,99	202,68	20,04	222,72
46	F. Min. Def.	-	-	-	-	-	-
47	FRGPS	-	-	-	-	-	-
48	FSM	-	-	-	-	-	-
49	Fundo partidário	-	-	-	-	-	-
50	Fedaaf	-	-	-	-	-	-
51	F. Esp. de Trein. e Des.	-	-	-	-	-	-
52	Funsen	4,95	-	4,95	16,36	-	16,36
53	FEDM	-	-	-	-	-	-
54	Fundase						
55	FGF	-	-	-	-	-	-
56	FGHab	31,12	4,45	26,67	0,25	94,41	94,66
57	FGF						
58	FGO	114,97	4,05	110,92	710,43	97,58	808,01
59	FGI	110,53	2,68	107,85	688,16	0,60	688,76
60	FGP	273,32	216,89	56,43	5.332,05	0,86	5.332,91
61	Fungetur	23,02	21,89	32,06	285,61	0,08	285,69



Item	Título resumido	Receitas Correntes e de Capital Realizadas (Siafi) ou Receitas (Cosif)	Despesas Correntes e de Capital Executadas (Siafi) ou Despesas (Cosif)	Resultado Patrimonial (Siafi) ou Resultado (Cosif)	PL	Passivo Real (Siafi) ou Passivo (Cosif)	Ativo Real (Siafi) ou Ativo (Cosif)
62	Funad	12,09	11,52	4,51	10,33	0,46	10,79
63	FNAS	29,86	1.554,45	205,07	(134,39)	298,99	164,60
64	FNC	130,01	287,64	95,80	216,90	51,95	268,86
65	FNDCT	904,41	1.729,39	–	375,17	661,00	1.036,17
66	FND	4.780,36	8,89	368,33	1.776,65	6.186,41	7.963,06
67	FNDF	–	–	–	–	–	–
68	FND	–	0,12	(0,60)	0,60	0,15	0,75
69	FNHIS	72,88	1.001,38	67,66	665,41	5,34	670,74
70	FNS	–	–	–	–	–	–
71	Funset	552,61	92,15	259,83	1.536,76	476,27	2.013,03
72	FNSP	33,41	173,88	190,03	52,89	2,67	55,56
73	FNMA	7,76	9,96	4,88	15,69	0,03	15,73
74	FNCA	24,27	31,46	5,68	49,46	1,09	50,55
75	F. Naval	378,55	349,17	1,96	1.148,35	109,18	1.257,52
76	Funapol	422,68	288,90	27,34	216,08	12,05	228,13
77	Funttel	70,42	40,15	78,26	633,35	95,58	728,93
78	Funpen	77,62	174,09	2,65	410,86	321,96	732,82
79	Fiel	–	–	–	–	–	–
80	PIS–Pasep	2.322,12	1.599,89	722,23	33.987,10	1.639,16	35.626,26
81	F. Rotativo da Câmara	5,58	4,33	252,50	261,62	–	261,62
82	FSB	–	–	–	–	–	–
83	RGR	–	–	–	–	–	–

Fonte: dados contábeis extraídos do Siafi 2009 e dos relatórios de gestão com fechamento em 31/12/2009, exceto PIS-Pasep (30/06/2009) – valores em R\$ milhões

Nota: fundos marcados em azul médio não seguem a contabilidade pública (em sua maior parte adotam o Cosif do Banco Central, com exceção do PIS-Pasep).



A primeira coluna mostra as receitas do fundo; há distorções quando comparamos as receitas no Siafi com as dos relatórios de gestão, porque as primeiras seguem o regime de caixa e há receitas de capital não existentes na contabilidade privada.

A segunda coluna mostra as despesas. Como já comentamos, as despesas executadas no Siafi tendem a ser maiores que as despesas nos relatórios de gestão (Cosif) por causa das despesas de capital não existentes no Cosif. Nessa análise, consideramos que as despesas extraorçamentárias dos fundos públicos são de montante desprezível.

Na quarta coluna, completando três informações contábeis de fluxo, aparece o resultado patrimonial. Convém lembrar que o resultado patrimonial na contabilidade pública é somente em parte formado pelo déficit/superávit do Balanço Orçamentário.

As três informações contábeis de estoque (PL, passivo e ativo) são mostradas nas últimas colunas. Lembramos que na contabilidade pública o passivo corresponde ao passivo real e o ativo, ao ativo real.

Dos 72 fundos públicos selecionados, 52 apresentam-se como Órgão Siafi (Administração 07 – fundos). Destes conseguimos extrair demonstrativos contábeis de 43. Outros aparecem apenas como UO, UG ou simplesmente não são monitorados pelo Siafi. Destes não extraímos os demonstrativos, dada a dificuldade em se obterem demonstrativos de uma UG sem conhecimento do código da gestão, além de não sabermos quantas UGs existem por fundo.

Em alguns fundos com demonstrativos contábeis no Siafi verificamos movimentações financeiras, repasses ou transferências feitas durante o exercício financeiro, às vezes para o próprio ministério ao qual o fundo está subordinado.

Os seguintes fundos transferiram recursos em 2009: Fundo Aeronáutico, Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, FDEPM, FUST (instituído em 17/08/2000), Funad, Funset, FNMA e Funapol. O caso mais relevante é o do Fundo Aeronáutico, que transferiu em 2009 mais de R\$ 1 bilhão. Pelo que pudemos constatar, a finalidade do fundo é simplesmente concentrar receitas próprias da Aeronáutica. A execução de despesas acontece fora do fundo, no Ministério da Defesa.

## 9.1 Receitas próprias

Cabe agora a definição de receita própria. São as receitas diferentes das receitas do Tesouro. São de Fonte 50 (primárias) e de Fonte 80 (financeiras). As receitas próprias normalmente são gastas no próprio fundo.

## 9.2 Despesas

A maioria das despesas correntes executadas pelos fundos públicos pertence ao grupo de natureza de despesas ODC – Outras Despesas Correntes. Exemplos mais frequentes:

despesas administrativas dos agentes operadores, execução de garantia e avais, equalização de taxa de juros e outros subsídios creditícios.

As despesas de capital executadas são principalmente do grupo de natureza IFI – Inversões Financeiras. São financiamentos e empréstimos concedidos pelo FDA, FDNE, FAT, Funcafé, FND, FMM, FuntteL, Banco da Terra, Fungetur, FNDCT, FNC, FNO, FCO, FNE, além de outros que não se apresentem na LOA 2010.

### 9.3 Critério de comparação das situações patrimoniais

Estabelecemos o seguinte critério para ordenar os fundos públicos e privados: patrimônio bruto no final do exercício financeiro que termina em 2009, igual ao ativo, se o PL for positivo, ou ao passivo, se o PL for negativo.

É importante observar que para determinados fundos o exercício financeiro nem sempre coincide com o ano-calendário (exemplo: o PIS-Pasep tem Balanço Patrimonial com data de 30 de junho).

O patrimônio bruto nos dá uma dimensão dos valores a serem geridos. Muitas corretoras de valores cobram a taxa de administração em fundos de investimento privado em função do valor do ativo, ou seja, do estoque aplicado no fundo. Pelo patrimônio bruto, são os dez maiores fundos:

**TABELA 3**

Patrimônio bruto e líquido dos dez fundos mais relevantes

Fundo		Patrimônio bruto em 31/12/2009 (R\$ bilhões)	Patrimônio líquido em 31/12/2009 (R\$ bilhões)	Contabilidade: pública, Cosif ou outra – privada
1	FGTS	235,06	30,49	Cosif
2	FAT	162,06	159,80	Pública
3	FCVS	92,49	(84,52)	Cosif
4	PIS-Pasep	35,63	33,99	Outra – privada
5	FNE	29,42	29,42	Pública
6	FGE	13,36	13,34	Pública
7	FAR	13,02	4,63	Cosif
8	FCO	11,51	11,51	Pública
9	FNO	10,17	10,15	Pública
10	FMM	9,54	8,94	Pública

Fonte: elaboração do autor



Cabe destacar que, embora seja um fundo público, o FCVS tem como administradora a Caixa Econômica Federal, que apresenta a prestação de contas de acordo com as normas do Cosif. No FCVS temos portanto dois tipos de demonstrativos disponíveis. Como seu patrimônio bruto (ativo + passivo a descoberto) foi maior pelo Cosif que pelo Siafi (comparar com os dados do FCVS no Siafi, Tabela 2), usamos o princípio da prudência e consideramos o patrimônio com maior passivo a descoberto.

Há 21 fundos com patrimônio bruto acima de R\$ 1 bilhão no exercício de 2009. Somente dois fundos têm passivo a descoberto, como se pode observar na lista da pesquisa (FCVS e FNAS). Nos fundos em que há patrimônio líquido, o patrimônio bruto será o passivo + patrimônio líquido.

Tentamos utilizar também as despesas como critério, uma vez que as políticas públicas se concretizam por meio da execução delas. Mas, infelizmente, não pudemos comparar os fundos de natureza pública com os de natureza privada, pois as formas de contabilização das despesas são diferentes, conforme já analisamos. Além disso, as finalidades distintas dos fundos complicam ainda mais os termos de comparação.

## 9.4 Dotações na LOA 2011

Para completar um panorama da situação patrimonial dos fundos fizemos uma pesquisa na LOA 2011 em janeiro/2011 sobre as dotações e chegamos aos seguintes resultados:

- R\$ 1.285.878 milhões é o total de despesas da LOA sem contar os refinanciamentos;
- deste total, R\$ 155.390 milhões (12,08%) são para os fundos públicos programáticos, R\$ 133.170 milhões (10,36%) para os fundos públicos de transferências e somente R\$ 38.856 milhões (3,02%) para todos os outros fundos (públicos e privados). Desse modo, os fundos representam 25,46% do Orçamento sem os refinanciamentos.

## 9.5 Situação patrimonial x acompanhamento pela STN

É interessante observar que, pelo critério de patrimônio bruto, verificamos que todos os dez maiores fundos são acompanhados pela STN por meio de:

- secretaria-executiva, em que a STN executa atividades técnico-administrativas de apoio ao colegiado que faz deliberações no fundo;
- participação do Ministério da Fazenda nos colegiados que fazem deliberações nos fundos; ou
- simples monitoramento e manifestação em notas técnicas, quando há propostas de mudança na legislação pertinente.

## 10 CONTA ÚNICA E A NECESSIDADE DE ORGANIZAÇÃO

### 10.1 Literatura e normativos existentes

Paludo (2010, p. 273) descreve as seguintes exceções à obrigatoriedade de utilização da Conta Única: as contas de Unidades Gestoras situadas em locais onde não é possível utilizar o Siafi (unidades *off-line*); as contas em moedas estrangeiras; as contas para situações especiais, mediante autorização específica do Ministério da Fazenda; e as contas das empresas estatais independentes, que integram apenas o Orçamento de Investimento das Estatais.

Segundo Feijó et al. (2008, p. 496), a utilização da Conta Única possui as seguintes exceções de obrigatoriedade: as contas de Unidades Gestoras localizadas onde não se dispõe de recursos técnicos para utilização do Siafi, ou seja, as unidades *off-line*; as contas em moedas estrangeiras (em bancos fora do país) e contas destinadas a atendimento de situações especiais, mediante autorização específica da STN, na forma regulamentada pela Instrução Normativa STN n. 4, de 30/08/2004.

Os fundos que movimentam recursos fora da Conta Única são exceções. Normalmente são situações em que a operação do fundo ficaria inviabilizada se não houvesse movimentação de recursos em outras contas correntes bancárias, nesses casos a STN autoriza. O amparo legal, além da IN STN n. 4, de 30/08/2004, está na Medida Provisória n. 2.170-36, de 2001:

Art. 1º Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da Conta Única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de Caixa Único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

Autores focados no paradigma burocrático e de controle tendem normalmente a prescrever restrições à movimentação de recursos fora da Conta Única. Segundo Torres ([www.abmp.org.br/textos/228.htm](http://www.abmp.org.br/textos/228.htm)), comentando a natureza jurídica no enfoque de direito financeiro, os fundos especiais mantidos fora do “caixa único” do governo ficam sob certa suspeita de serem prejudiciais à administração financeira em razão da pulverização dos recursos que provocam e pela manutenção de contas bancárias à margem da Conta Única.

Nosso entendimento é que os fundos devem ficar na Conta Única por questões de administração financeira da União, executada por meio da STN. Entretanto, os fundos que movimentam recursos fora da Conta Única têm maior agilidade e flexibilidade em sua gestão de recursos. Existe portanto um *trade-off*: a STN precisa ter o controle do caixa (inclusive para cumprir a meta de resultado primário), enquanto alguns fundos querem maior autonomia para operar de forma eficiente.



## 10.2 Construção de procedimento para determinar se o fundo opera na Conta Única e/ou em Outras Contas

Consultando o Siafi, se houver disponibilidade somente na Conta Única, então o fundo muito provavelmente só movimentará na Conta Única. Se houver disponibilidade apenas em Outras Contas, o fundo certamente está fora da Conta Única. Havendo uma combinação das duas situações, então o fundo possivelmente movimentará recursos dentro e fora da Conta Única.

Sendo as disponibilidades somente Aplicações Financeiras, temos de verificar as contas nas quais os recursos estão aplicados (as aplicações podem ser tanto na Conta Única quanto em Outras Contas: dos 7 fundos com Aplicações Financeiras, 6 tinham aplicações em Outras Contas e 1 tinha aplicação na Conta Única.

## 10.3 Resultados da pesquisa sobre Conta Única

Fazendo uma análise dos resultados quanto à Conta Única, dos 72 fundos públicos, 45 tiveram suas disponibilidades financeiras passíveis de consulta. Destas, 15 fundos tinham disponibilidades somente na Conta Única, mas seis deles tinham Outras Contas Correntes Bancárias para movimentação; 15 só tinham créditos, dos quais quatro tinham Outras Contas Correntes Bancárias (cujo movimento desconhecemos). Onze fundos têm disponibilidades somente em Outras Contas, forte indício de que movimentam recursos somente fora da Conta Única. Finalmente, quatro fundos têm disponibilidades dentro e fora da Conta Única, simultaneamente.

Pelo resultado descrito, de 45 fundos públicos com registros encontrados há fortes indícios de que pelo menos 11 fundos públicos movimentam recursos somente fora da Conta Única. Os 11 fundos privados por definição já movimentam recursos em Outras Contas. Portanto, concluímos que 22 fundos estão movimentando recursos para suas despesas somente fora da Conta Única, considerando o universo de 56 fundos possíveis de serem pesquisados (45 públicos mais 11 privados).

Os servidores públicos intuitivamente tendem a pensar que todos os fundos com despesas detalhadas no Orçamento estão movimentando recursos somente na Conta Única para pagar suas despesas (fazendo empenho, liquidação e pagamento) e que somente os outros movimentam fora da Conta Única. Com relação à primeira, constatamos que vários fundos previstos no Orçamento com despesas detalhadas movimentam recursos em outras contas bancárias.

Pelo cruzamento das tabelas Siafi e LOA podemos concluir que nove fundos públicos, todos aparecendo como UO na LOA e como Órgão Siafi, movimentam recursos somente fora da Conta Única, ou seja, em contas bancárias. Devem estar amparados pela IN n. 4 da

STN, como vimos anteriormente. Concluímos, portanto, que o fato de as despesas do fundo estarem detalhadas no Orçamento não assegura a movimentação exclusiva pela Conta Única.

Há também casos de simples dotação com movimento dentro da Conta Única, como o do FDNE. Intuitivamente pode-se pensar de forma equivocada que a simples dotação, típica dos fundos privados, implica necessariamente a mesma característica de movimentação fora da Conta Única nos fundos públicos. O que vai determinar se um fundo público movimenta recursos fora da Conta Única é a lei que o institui ou a autorização da STN, de acordo com a necessidade operacional do fundo.

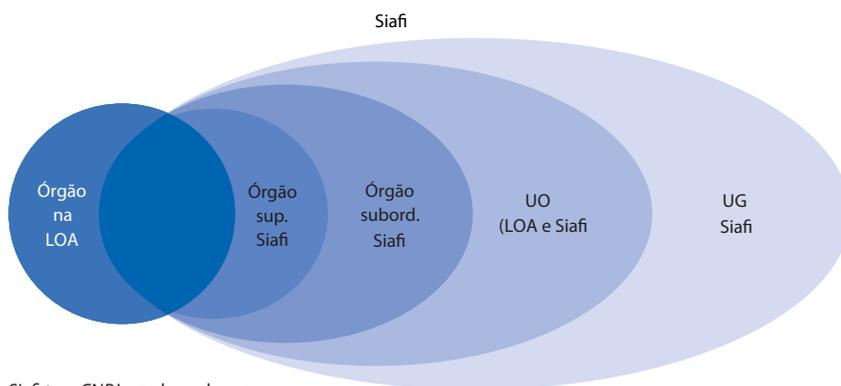
Hoje ocorrem situações de fundos com despesas detalhadas na LOA que na prática não precisariam estar assim. O empenho, a liquidação e o pagamento são feitos de uma vez para todas as despesas, transferindo-se os recursos na prática como se a execução da despesa fosse fora do Orçamento. Imaginamos que talvez possa ser essa a situação de alguns fundos que movimentam recursos em outras contas bancárias com autorização especial da STN.

## 1.1 SITUAÇÃO LOA X SIAFI: NECESSIDADE DE SISTEMATIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO

Verificamos a situação existente dos fundos na LOA 2010 em comparação com o Siafi 2010. As UOs são as mesmas tanto para a LOA quanto para o Siafi. Quanto aos Órgãos, há algumas diferenças, conforme o diagrama abaixo. As UGs só existem no Siafi, não aparecendo na LOA.

**FIGURA 5**

Órgão, UO e UG (Siafi x LOA)



Órgão Siafi tem CNPJ e ordenador pp.

Alguns órgãos na LOA que não aparecem no Siafi:  
 47000 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
 71000 - Encargos Financeiros da União  
 73000 - Transferências a estados, Distrito Federal e municípios  
 74000 - Operações oficiais de crédito

As Unidades Orçamentárias (UOs) listadas como parte desses órgãos na LOA estão no Siafi.

Fonte: elaboração do autor

Siafi: como os fundos aparecem		
Item	Forma	Código
1	Órgão subord.	XX9XX
2	UO	XXXXX
3	UG	XXXXXX
4	Fora	-

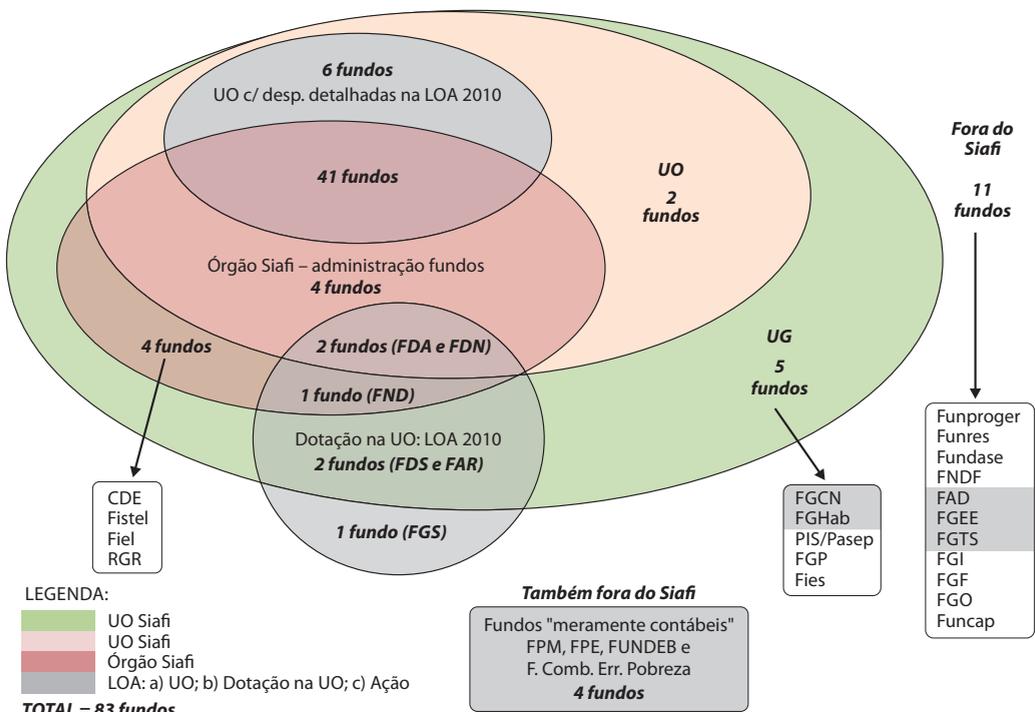


Relembrando a seção 8, os fundos podem aparecer de três formas no Siafi: como *Órgão*, como *UO* ou somente como *UG*. Rememorando a seção 6, na LOA os fundos podem aparecer também de três formas: como *Fonte*, como *UO* ou como *Ação*, podendo haver nesta última o caso particular de *dotação na UO*.

Fizemos um cruzamento das formas com que os 83 fundos, objeto deste trabalho, aparecem na LOA e no Siafi. O resultado é mostrado na Figura 6.

**FIGURA 6**

Diagrama dos fundos na LOA e no Siafi



Fonte: elaboração do autor

Em tese, pelo diagrama, 41 fundos públicos seriam os mais importantes (não levando em conta os privados). São públicos porque são simultaneamente UO na LOA e Órgão Siafi, no centro do diagrama. Tentamos identificar os fundos figurando na periferia do diagrama, em menor quantidade, ou seja, são UG no Siafi ou estão fora do Siafi (não sendo Órgão ou UO) e são somente Ações na LOA (não sendo UO ou dotação) ou não estão na LOA.

Verificamos que a maior parte desses fundos da periferia são privados, inclusive os parafiscais de poupança compulsória (FGTS e PIS-Pasep). Os fundos privados aparecem como UG no Siafi apenas para receber recursos, ou simplesmente não aparecem no Siafi.

Independentemente de serem monitorados pelo Siafi ou não, a forma de aporte de recursos verificada na LOA é por transferência (FDS e FAR em 2010) ou integralização de cotas (FGHab, FGCM e FGEE em 2010). Também são fundos da periferia os de transferência, “meramente contábeis” (FPE, FPM e Fundeb). São meras Ações na LOA e não aparecem monitorados pelo Siafi, exceto o Fundo Partidário, que é UO na LOA.

Os fundos importantes para efeito do monitoramento Siafi e previsão na LOA são os públicos, aqueles que aparecem como Órgão Siafi e como UO na LOA, com detalhamento de suas despesas. Pelas discussões com técnicos da SOF, parece que muitos fundos são UO com despesa detalhada sem necessidade. Alguns outros recebem recursos orçamentários sendo uma UG, enquanto outros não são UG mesmo recebendo recursos orçamentários. Concluímos então que há realmente necessidade de uniformização dos fundos tanto no Siafi quanto na LOA.

Fica a impressão de que os fundos foram criados pelos órgãos setoriais na administração pública sem centralização ou diretriz, principalmente devido à legislação obscura, resultando nessa diversidade de formas tanto na LOA quanto no Siafi, sem levar em conta a finalidade e a funcionalidade do fundo. Uma consequência dessas diversas formas é a falta de padronização na obtenção dos demonstrativos contábeis. Atualmente apenas parte dos fundos públicos pode ter seus demonstrativos extraídos do Siafi de maneira fácil e rápida, sem depender de uma expertise em contabilidade pública. Estes são os fundos que aparecem como Órgão Siafi. Às vezes, mesmo com auxílio de um especialista em consultas Siafi não se consegue obter demonstrativo de um fundo público.

Além disso, os lançamentos feitos no Siafi também não são padronizados, o que torna os dados inúteis para efeito de comparação entre fundos diferentes. Cada fundo faz lançamentos de forma distinta. Na seção 17 veremos um exemplo concreto desse problema.

Com relação aos fundos privados, normalmente estes têm seus demonstrativos nos relatórios de gestão dos seus agentes operadores, muitas vezes instituições financeiras oficiais, como Caixa, Banco do Brasil e BNDES. Eventualmente poderia ser estudada uma forma de obtenção desses demonstrativos em algum sítio da internet sem a necessidade de consulta específica a cada agente operador. Esses demonstrativos têm uma defasagem muito grande se comparados ao Siafi, onde os demonstrativos podem ser obtidos mensalmente. Desse modo, seria interessante alguma sistematização para se ter uma visão gerencial dos fundos federais com a obtenção de demonstrativos de forma ágil e simples.



## 12 MITOS: VINCULAÇÃO, FUNDOS X PROGRAMAS, CONTINGENCIAMENTO E SALDOS DO EXERCÍCIO

### 12.1 Vinculação de recursos

Um Programa ou Ação do Orçamento pode vincular os recursos sem usar necessariamente um fundo. Portanto, cai o mito de que os fundos são criados para vincular recursos, no sentido de garanti-los, “carimbá-los” para determinados fins. Segundo informações de técnicos da SOF, esse mito era verdade no passado, antes da Constituição de 1988, quando os fundos estavam fora do Orçamento. Mas parece que esse paradigma continua no imaginário dos gestores públicos. Atualmente o que predomina é a Fonte, vinculada ou não. É indiferente o uso de fundo ou programa se for considerada a vinculação de recursos pela Fonte.

### 12.2 Fundos x programas

Em 2007, por ocasião da redação da proposta da LQF, alguns técnicos da SOF e da STN desejavam proibir a instituição de fundos públicos que pudessem ser substituídos por programas do Orçamento, com a ideia de reduzir os custos e aumentar a eficiência da administração.

Em 2010 fizemos um levantamento completo da legislação, da LOA 2010 e do Siafi 2010, juntando ainda informações colhidas com a SOF e a STN. Surgiram algumas questões envolvendo a gestão dos fundos, não disponíveis em 2007 e não consideradas no paradigma anterior. Nossa visão atual é que alguns fundos, mesmo podendo ser substituídos por Ação ou Programa do Orçamento, talvez sejam convenientes para a administração.

O fundo produz um efeito psicológico ou político de que os recursos ficam garantidos. O paradigma anterior ao da Constituição de 1988, quando os fundos estavam fora do Orçamento, continua no imaginário de políticos e gestores menos avisados. Atualmente o que garante os recursos é a Fonte do Orçamento (discricionária ou vinculada).

Um fundo não tem prazo para terminar, enquanto o programa dura no máximo quatro anos, prazo do PPA. Vantagens dos fundos:

- a) facilidade de controle: há praticidade na extração dos demonstrativos no Siafi se o fundo for Órgão ou UG com gestão definida;
- b) indiferença de custos: não foram detectadas evidências de que os fundos tenham custos fixos adicionais ou uma estrutura administrativa complementar, se comparados aos programas. Um fundo não pode contratar pessoal (não tem personalidade jurídica própria), utiliza os próprios quadros da administração. Em contrapartida, a

lei que institui o fundo pode dar margem a serem atribuídos altos custos de administração para o agente operador, o que não ocorre nos programas.

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

## 12.3 Contingenciamento

Consultando a literatura, o contingenciamento é determinado pelo indicador de resultado primário (as despesas financeiras e as despesas primárias obrigatórias não podem ser contingenciadas: pessoal, juros, amortizações e inversões na forma de empréstimos ou financiamentos). Fundos raramente pagam pessoal e empréstimos (juros e amortizações). De acordo com estudo que fizemos na STN, são despesas contingenciáveis, considerando-se a classificação da Tabela 1, 3-ODC e 4-INV. Sendo assim, confirmamos pelo estudo que todas as despesas primárias, exceto as de pessoal, podem ser contingenciadas. É uma afirmação equivalente à da literatura que pesquisamos.

O contingenciamento orçamentário (de empenho) é bimensal. O contingenciamento financeiro (de pagamento) é mensal, coincidindo com a programação financeira. Há ainda o efeito de os órgãos (ministérios) recebendo as cotas mensais e fazendo a distribuição discricionária dos valores.

Os fundos são contingenciados em suas duas despesas se as executam dentro do Orçamento (com empenho, liquidação e pagamento); os outros são contingenciamento em sua fonte de recursos.

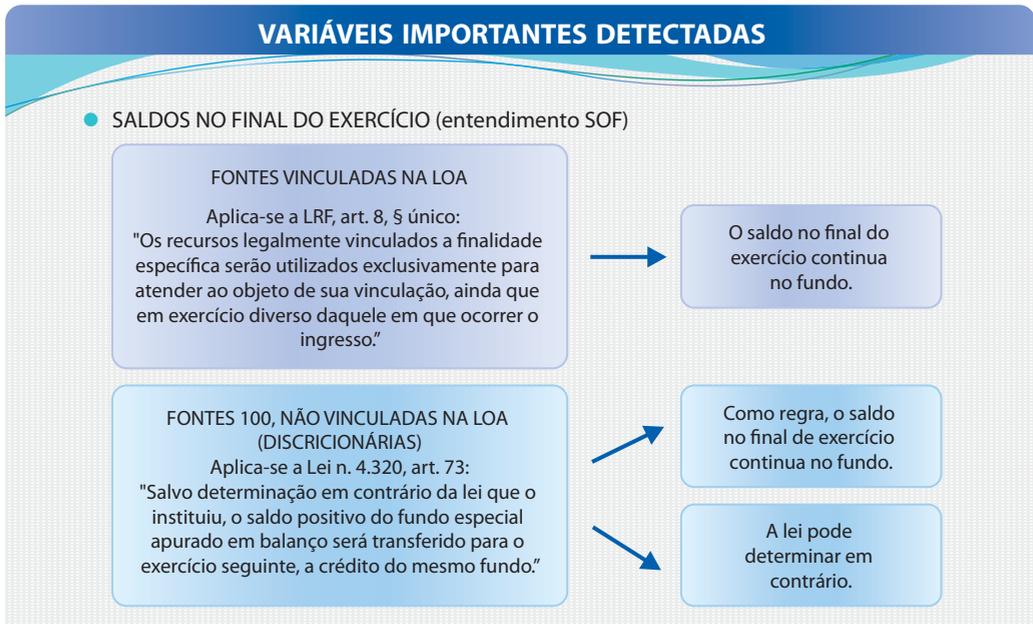
As variáveis citadas demonstram que existe pouca diferença em termos de contingenciamento entre fundos que executam despesas dentro e fora do Orçamento, sejam eles públicos ou privados, porque as fontes de recursos podem ser contingenciadas de qualquer forma se forem primárias não obrigatórias.

## 12.4 Saldos no final do exercício

Em conversas com técnicos da SOF, chegamos ao seguinte roteiro para verificar a destinação dos saldos:

**FIGURA 7**

Destinações dos saldos no final do exercício



Fonte: elaboração do autor

Na prática, verificamos nas leis que instituem o fundo uma ênfase na preservação dos saldos, buscando sempre garantir os recursos. Não vimos nenhum caso concreto de lei que determinasse outro destino para o saldo de final de exercício.

## 13 IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO DOS FUNDOS

### 13.1 Despesas: identificador de resultado primário

Os cinco códigos identificadores de resultado primário (RP) são importantes para entendermos o impacto fiscal dos fundos, bem como para termos uma noção básica daquelas despesas que podem ser contingenciadas:

- 0 – financeiras;
- 1 – primárias obrigatórias;
- 2 – primárias discricionárias;
- 3 – PPI: investimentos que não têm impacto no resultado primário (despesas do PAC);
- 4 – orçamento de investimento das estatais.

Não podem ser contingenciadas as despesas primárias obrigatórias (RP = 1), desde que a obrigação seja constitucional ou por lei complementar. Por sua vez, as despesas financeiras (RP = 0) nunca entram no decreto de contingenciamento. As despesas que têm impacto no resultado primário (RP) são as primárias obrigatórias (1) e as primárias discricionárias (2). Pesquisando os 83 fundos na LOA 2010 e no Siafi 2010, podemos concluir, relacionando impacto no RP com o grupo de natureza da despesa:

- em geral, grupo de natureza de despesa de PES, ODC e INV têm impacto no primário; IFI também, se não for despesa financeira;
- JUR e AMT nunca têm impacto no primário (são despesas financeiras no critério de classificação de despesa por RP);
- não têm impacto no RP despesas de:
  - ◊ IFI – quando financiamentos e empréstimos concedidos (despesas financeiras);
  - ◊ PES – contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais;
  - ◊ ODC – todas do FCVS (RP = 0); algumas do FNHIS têm RP = 3.

## 13.2 Consulta de impacto no resultado primário dos fundos no Siafi quando aparecem como Ações na LOA (volume 2)

Comando: **>conindorc**. Digitar o número do Programa e da Ação. Na coluna INDICADORES, verificar o penúltimo dígito: este é o indicador de resultado primário (0, 1, 2, 3 ou 4). Esta consulta é necessária quando o fundo não é UO ou não está como dotação de UO na LOA. Caso contrário, o indicador de RP já aparece na LOA.

## 13.3 Resumindo os impactos

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



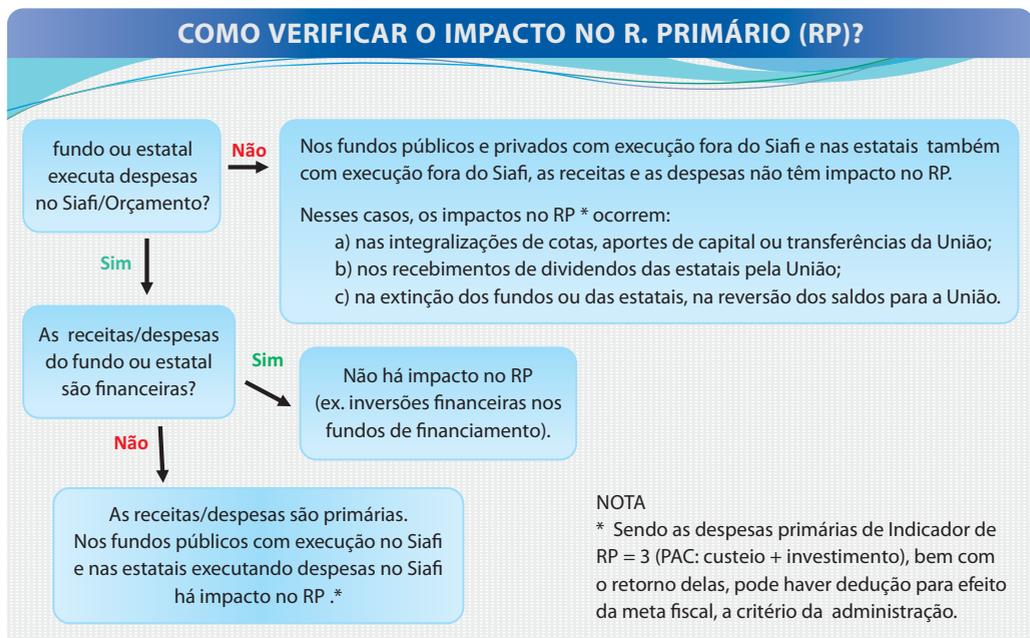
### Despesas primárias:

- 1) primária obrigatória: por lei (sempre têm impacto);
- 2) primária discricionária: (sempre têm impacto);
- 3) despesas do PAC (têm impacto mas podem ser excluídas da meta);
- 4) orçamento de investimento das estatais (não vimos aplicação dessas despesas em fundos).

Para facilitar o entendimento dos impactos no resultado primário causados pelos fundos, elaboramos um roteiro, que também serve para as empresas estatais.

### FIGURA 8

Diagrama de impacto no resultado primário



Fonte: elaboração do autor

## 14 PROPOSTA PARA ACOMPANHAMENTO DOS FUNDOS EM GERAL

Desenvolvemos uma proposta de boletim periódico resumido para acompanhamento de cada fundo. Este boletim esbarra atualmente na defasagem de acesso às contas dos fundos privados e na falta de padronização dos lançamentos contábeis dos fundos públicos no Siafi. O boletim para cada fundo consistiria em:

- I) IDENTIFICAÇÃO: nome, gestor, operador, classificação, legislação e descrição do fundo com sua finalidade;
- II) INFORMAÇÕES CONTÁBEIS: apresentadas em duas formas alternativas, de acordo com a natureza do fundo: público de financiamento, privado garantidor ou outros:
- a) *Fundos em geral* – será apresentado Balanço (Grandes Números) resumindo as principais características dos fundos mais relevantes em termos de patrimônio, com base no Balanço Patrimonial. Esses balanços não aparecem normalmente nos relatórios de gestão, sendo uma forma de ajuda para entender as principais operações do fundo. Os balanços serão apresentados na seção 16 para os quatro fundos de maior patrimônio bruto. Para os outros fundos, pode-se apresentar, de forma simplificada, seis valores: Ativo, Passivo, PL, Resultado, Receitas e Despesas, como já demonstrado na Tabela 2.
  - b) *Fundos públicos de financiamento*:
    - b1) Fluxo de Caixa Simplificado: saldo anterior, amortizações, inversões financeiras executadas e saldo atual;
    - b2) Taxa de Administração do Agente Financeiro (calculada com base no PL extraído do Balanço Patrimonial);
    - b3) *Del Credere*;
    - b4) Inadimplência (verificada de forma indireta por meio das provisões para perdas prováveis e/ou para devedores duvidosos do Balanço Patrimonial).
- III) TIPO DE RISCOS E MITIGADORES: seis tipos são identificados, com propostas de mitigadores quando vislumbradas.

## 15 RISCOS FISCAIS DOS FUNDOS SOB A ÓTICA DA UNIÃO

Com relação ao item III do boletim proposto na seção anterior, existem diversos pontos de interesse da União no monitoramento da situação patrimonial, dos fluxos financeiros e das disponibilidades de recursos à busca da eficiência na aplicação dos recursos públicos. Um aspecto de particular interesse diz respeito à prevenção de situações que ofereçam risco à União. A literatura define quatro tipos básicos de riscos: de mercado, de crédito, operacional e legal (DUARTE et al.).

Neste trabalho foram considerados seis tipos de risco, em função das realidades dos fundos na administração federal. Na literatura, os riscos de garantias e avais são considerados



parte dos riscos de crédito e os riscos de ações judiciais poderiam eventualmente ser considerados um item dos riscos legais. Com enfoque nos casos concretos de fundos e restringindo um pouco as definições da doutrina, poderíamos conceituar:

*Risco operacional* – processos, rotinas ou procedimentos na gestão do fundo que possam causar prejuízo se não forem revistos. Como exemplos de riscos operacionais relevantes podemos citar: possibilidade de fraudes pela apresentação de documentos falsos pelos supostos beneficiários dos fundos; informações insuficientes prestadas pelos administradores do fundo, induzindo o gestor ao erro; análise de mérito de documentação inadequada; documentos não refletindo a realidade por conta de erro, impropriedade ou falta de comunicação. Tudo isso induz a equívocos não detectados pelos procedimentos-padrão nos fundos. Esse problema pode acontecer especificamente em fundos de financiamento da habitação: obras objeto de financiamento em lugares inadequados ou com problemas de responsabilidade da esfera municipal, o que encarece o custo total e portanto o valor financiado;

*Risco legal* – superveniência ou perda de efeito de norma, podendo impactar o patrimônio dos fundos, ou ampliação do objetivo e do público a que os fundos se destinam. Exemplos de riscos legais: em várias oportunidades surgem projetos de lei no Congresso que, se aprovados, podem perdoar dívidas de mutuários nos fundos de financiamento; aumentar a cobertura de fundos garantidores; permitir saques dos trabalhadores em situações não previstas e alterar a correção das cotas ou das contas vinculadas dos fundos parafiscais.

*Risco de crédito* – eventuais inadimplementos nos financiamentos e nos empréstimos concedidos. Vão depender do percentual assumido pelo AF em troca da taxa de *Del Credere* (no FMM, por exemplo, 100% do risco é do AF, não havendo risco para a União).

*Risco de garantias e avais* – inerente à própria finalidade dos fundos garantidores; nos fundos privados, os riscos para a União são, em tese, minimizados, uma vez que a responsabilidade é limitada ao valor das cotas integralizadas. Os riscos de garantias e avais não precisam ser exemplificados, pois envolvem a possibilidade de sinistros e se aproximam dos riscos de um seguro, com um teto de cobertura.

*Risco de ações judiciais* – possibilidade de novas ações judiciais com potencial de gerar despesas para o fundo; possibilidade de ganho de causa nas ações em andamento. Exemplos de riscos de ações judiciais: baseadas na interpretação de legislação existente, algumas ações demandam coberturas não previstas em alguns fundos garantidores.

*Risco de mercado* – alteração no valor do patrimônio do fundo devido a alterações que impactem o mercado, tais como oscilações das taxas de juros, dos índices de preços, da taxa de câmbio ou dos preços de ações. Os riscos de mercado envolvem questões macroeconômicas não inerentes ao próprio fundo. Um mitigador clássico para esse tipo de risco é a diversificação de aplicações para suavizar as eventuais oscilações dos preços dos ativos.

## 16 BALANÇO (GRANDES NÚMEROS): PIS-PASEP, FAT, FGTS E FCVS

Com relação ao item II a) do boletim proposto no capítulo 15, a ideia do Balanço Grandes Números é apresentar os números do fundo de forma resumida, de maneira que se tenha uma visão sistêmica, muito útil tanto para os conselheiros que começam a se familiarizar com o fundo quanto para aqueles que estão de fora da gestão. Dessa maneira não se perde tempo com detalhes excessivos, próprios da contabilidade. Os valores com menos algarismos significativos e o menor número de saldos de contas nos modelos propostos facilitam essa visão mais global. A finalidade do fundo é enfatizada por meio da listagem apenas dos saldos mais importantes neste modelo de balanço resumido, ficando os restantes em um grupo denominado “Outros”.

Apresentamos a seguir os balanços dos quatro fundos mais relevantes em termos de patrimônio, de acordo com a Tabela 3. O fundo PIS-Pasep usa a contabilidade privada com plano de contas próprio; o FAT utiliza a contabilidade pública, sendo seus dados lançados no Siafi; o FGTS e o FCVS utilizam o Cosif, outro tipo de contabilidade privada. Uma particularidade do FCVS é que também é lançado no Siafi, na contabilidade pública, mas vemos isso como um problema, uma vez que há uma diferença de quase R\$ 9 bi entre o Ativo/Passivo nas duas formas, podendo provocar dúvidas em quem não conhece o fundo. Utilizamos então a forma do Cosif para o FCVS, que é a adotada no relatório de gestão e na prestação de contas. Lembramos que consideramos os dados contábeis disponíveis em janeiro/2011.

É importante observar que no PIS-Pasep e no FAT há dados de 2009 e de 2010, enquanto no FGTS e no FCVS só conseguimos dados de 2008 e de 2009, porque o relatório de gestão é emitido quase no final do primeiro semestre do exercício seguinte. De qualquer forma, os dados de 2009 podem ser comparados entre os quatro fundos, mas deve-se considerar que há uma defasagem de seis meses no fundo PIS-Pasep, cujo exercício é encerrado em 30 de junho.

**TABELA 4**

Balanco (Grandes Números):

PIS-Pasep (saldos em 30/06/2010 e 30/06/2009; valores em R\$ milhões)

ATIVO	SALDOS		PASSIVO	SALDOS	
	2010	2009		2010	2009
<b>CIRCULANTE</b>	<b>6.205</b>	<b>7.014</b>	<b>CIRCULANTE</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
DISPONIBILIDADES	1.257	1.430			
EMPRÉSTIMOS	2.229	2.140			
FINANCIAMENTOS	1.119	1.840	<b>EXIGÍVEL A LONGO PRAZO</b>	<b>-</b>	<b>1.600</b>
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – FPS	1.587	1.587			
OUTROS CRÉDITOS	13	17			
<b>REALIZÁVEL A LONGO PRAZO</b>	<b>29.766</b>	<b>28.580</b>	<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>35.966</b>	<b>33.987</b>
FINANCIAMENTOS	29.624	28.444	COTISTAS DO PASEP	6.980	6.767
TÍTULOS DO TESOUREO NACIONAL	137	130	COTISTAS DO PIS	25.631	24.664
OUTROS CRÉDITOS	5	6	RESERVAS E RETENÇÕES	3.355	2.556
<b>TOTAL</b>	<b>35.971</b>	<b>35.594</b>	<b>TOTAL</b>	<b>35.971</b>	<b>35.594</b>

Fonte: elaboração do autor

**TABELA 5**

Balanco (Grandes Números):

FAT (saldos em 30/11/2010 e 31/12/2009; valores em R\$ milhões)

ATIVO	SALDOS		PASSIVO	SALDOS	
	2010	2009		2010	2009
<b>CIRCULANTE</b>	<b>60.389</b>	<b>62.091</b>	<b>PASSIVO REAL</b>	<b>12</b>	<b>2.263</b>
DISPONÍVEL	23.750	19.603			
DEPÓSITOS ESPECIAIS DO FAT	36.482	41.148			
OUTROS	157	1.340		-	
<b>NÃO FINANCEIRO</b>	<b>110.318</b>	<b>99.967</b>	<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>170.695</b>	<b>159.795</b>
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DE CURTO PRAZO	2.470	2.723	PATRIMÔNIO LÍQUIDO ANTERIOR	159.795	134.097
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DE LONGO PRAZO	107.099	96.803	RESULTADO DO PERÍODO	10.900	25.698
OUTROS	749	441			
<b>TOTAL</b>	<b>170.707</b>	<b>162.058</b>	<b>TOTAL</b>	<b>170.707</b>	<b>162.058</b>

Fonte: elaboração do autor

**TABELA 6**

 Balanço (Grandes Números):  
 FGTS (saldos em 31/12/2009 e 31/12/2008); valores em R\$ milhões)

ATIVO	SALDOS		PASSIVO	SALDOS	
	2009	2008		2009	2008
<b>Disponibilidades e Aplicações</b>	<b>128.100</b>	<b>110.745</b>	<b>Dep. Vinculados Totais</b>	<b>174.830</b>	<b>159.696</b>
Depósitos Bancários	4.321	4.550	Contas Ativas	170.005	154.431
Fundo de Liquidez	7.612	1.926	Contas Ativas LC 110	4.825	5.265
Títulos e valores mobiliários	90.610	87.009			
Aplicação FI-FGTS	14.595	9.348	<b>Contas Inativas – Res.Técnica</b>	<b>15.724</b>	<b>15.687</b>
Créditos a novar no FCVS	5.578	5.773	<b>Prov. Créd. Comp. LC 110</b>	<b>11.444</b>	<b>12.929</b>
Outras Aplicações/Créditos	5.384	2.139			
<b>Financiamentos</b>	<b>90.063</b>	<b>83.047</b>	<b>Outras Obrigações</b>	<b>2.573</b>	<b>1.221</b>
Habitação	62.625	54.605			
Saneamento	18.694	18.947	<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>30.494</b>	<b>27.900</b>
Infra-Estrutura	8.744	9.495	Fundo Conta Geral	27.900	22.912
<b>Empréstimos ao FAR</b>	<b>8.324</b>	<b>8.889</b>	Resultado do Exercício	2.594	4.988
<b>Diferido-Créd. Comp. LC 110</b>	<b>8.578</b>	<b>14.752</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>235.065</b>	<b>217.433</b>	<b>TOTAL</b>	<b>235.065</b>	<b>217.433</b>

Fonte: elaboração do autor

**TABELA 7**

 Balanço (Grandes Números):  
 FCVS (saldos em 31/12/2009 e 31/12/2008; valores em R\$ milhões)

ATIVO	SALDOS		PASSIVO	SALDOS	
	2009	2008		2009	2008
<b>APLICAÇÕES + OUTROS CRÉDITOS</b>	<b>6.763</b>	<b>6.314</b>	<b>DÉFICIT SEG. HAB. A REPASSAR</b>	<b>1.664</b>	<b>816</b>
<b>OUTROS</b>	<b>1.203</b>	<b>1.248</b>	<b>CONTRATOS A NOVAR (Dívida Remanescente)</b>	<b>87.579</b>	<b>84.244</b>
			CONTRATOS ATIVOS	4.159	5.996
			NÃO HABILITADOS	12.911	13.283
<b>PASSIVO A DESCOBERTO</b>	<b>84.521</b>	<b>5.773</b>	HABILITADOS	12.911	2.103
<b>(Déficit Técnico no Atuarial)</b>			HOMOLOGADOS (Em Ressarcimento)	2.029	62.862
			<b>OUTROS</b>	<b>3.244</b>	<b>2.693</b>
<b>TOTAL</b>	<b>92.487</b>	<b>87.753</b>	<b>TOTAL</b>	<b>92.487</b>	<b>87.753</b>
DADOS FORA DO BALANÇO GRANDES NÚMEROS				2009	2008
(FAZEM PARTE DA DÍVIDA PÚBLICA) Saldo de valores já novados (Dívida quitada em R\$ milhões)				82.721	77.739
NÚMERO DE CONTRATOS :				2009	2008
já novados:				1.217.845	1.215.619
a novar:				2.372.810	2.380.221
TOTAL				3.590.655	3.595.840

Fonte: elaboração do autor



## 17 INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DOS FUNDOS PÚBLICOS DE FINANCIAMENTO

Considerando ainda os boletins periódicos para cada fundo, com referência ao item II b da seção 14, temos como fazer uma proposta de acompanhamento efetiva usando as informações mensais existentes no Siafi (considerando que estas vão ser padronizadas no futuro, ao contrário do que constatamos hoje).

Um fundo de financiamento deve, em tese, otimizar as aplicações de recursos em financiamentos ou empréstimos concedidos (inversões financeiras) e tentar manter o menor estoque de disponibilidades possível. Logicamente existe uma reserva técnica de segurança, calculada estatisticamente, para suprir contingências. A forma que encontramos para mostrar o fundo sob esse paradigma foi um fluxo de caixa simplificado (item 1 da Tabela 8), elaborado com base no Balanço Financeiro do Siafi. Isolamos a Disponibilidade Anterior (em 31/12/2009) e a Disponibilidade Final (em 30/10/2010), já presentes no Balanço Financeiro. Extraímos ainda o valor de Amortizações do período analisado, tentando visualizar o quanto de empréstimos e financiamentos foi pago. Os Juros deveriam entrar também, mas não vimos essa receita corrente representada em nenhum dos Balanços Financeiros que analisamos. Suspeitamos que os Juros foram lançados junto da Amortização em todos esses fundos. As Inversões Financeiras, que representam os valores de empréstimos e financiamentos concedidos no período, completam a análise. Para as contas do Balanço Financeiro fecharem, denominamos Outros Fluxos Orçamentários e Extraorçamentários os outros ingressos e dispêndios, orçamentários e extraorçamentários, que não precisam ser separados para efeito de nossa análise.

**TABELA 8**

Controle dos fundos públicos de financiamento (valores em R\$ milhões)

Esclarecimentos sobre lançamentos de contabilidade				
Comando Siafi: > balansint – órgão	MEC	FNDE	53204	
Comando Siafi: > conbalanug – UG	155002	151714		
Gestão	00001	15253		
Descrição\ Fundo	Fies		FDA	
1. Fluxo de caixa (Balanço Financeiro)				
Disponibilidades em 31/12/2009	2.057,52		créditos	
(+) Amortizações	–		35,44	
Amort. calculada indiretamente	597,25		575,90	
(-) Inversões financeiras executadas	(573,24)	(300,00)	(1.013,65)	
(+) Repasse recebido	–		–	
(+) Outros fluxos orçament. e extraorçament.	1.022,48		–	
(=) Disponibilidades em 31/12/2010	2.506,76		créditos	
2. Taxa de administração (anual)	Não localizado		5,5% s/ a liberação: 3,5% Sudam e Sudene + 2% do AF	
PL em 31/12/2010	7.806,89	279,22	2.173,27	
Repasse recebido até 31/12/2010 (Bal.Fin.)	–		–	
Taxa de Administração Calculada	Não local		Não local	
3. <i>Del credere</i> (incide sobre o saldo devedor)	Não localizado		0,15% aa	
Risco de crédito do AF	Não localizado		2,50%	
4. Inadimplência	Não localizado		Não local	
Empréstimos e financiamentos (31/12/2010)	5.081,13	279,22	1.093,93	
Provisões p/ perdas prov. e p/ dev. duvidosos	–		–	
Provisões / empréstimos e financiamentos	–		–	
Empréstimos e financiamentos (31/12/2009)	5.105,14		656,18	
Legenda: * calculada como operações em atraso/saldo da carteira em empréstimos ** calculada como operações em atraso / patrimônio líquido créditos – créditos em circulação não local. – não localizado				

Fonte: elaboração do autor



	53207	53901	53902	53903	49901
	FDNE	FNO	FCO	FNE	FMM
	créditos	1.742,52	872,95	3.549,04	223,59
	24,65	–	–	–	444,51
	166,87	326,92	416,55	422,19	165,38
	(1.521,58)	(1.391,48)	(1.391,48)	(4.174,43)	(2.738,90)
	–	1.316,48	1.316,48	3.949,43	2.728,96
	–	303,77	664,47	328,86	66,61
	créditos	1.971,29	1.462,42	3.652,90	724,77
		3% do PL , mas ≤ 20% do repasse			Não há taxa
	3.178,62	11.504,72	13.316,32	33.268,50	11.981,28
	–	1.316,48	1.316,48	3.949,43	2.728,96
	Não local	263,30	263,30	789,89	não há
	0,6% aa	3,0% aa			0,9% a 8,0% aa
	10%	50%			100%
	Não local	6,0% (2008)*	4,6% (2008)**	4,7% (2008) *	Não localizado
	1.621,39	10.148,71	12.605,90	30.891,13	11.815,54
	–	600,42	683,58	1.280,16	688,78
	–	5,92%	5,42%	4,14%	5,83%
	266,68	9.084,15	11.630,97	27.138,89	9.242,02

Temos no item 2 as taxas de administração do agente operador, que variam para cada fundo. Alguns fundos não têm essa taxa, como o FMM. Não conseguimos obter informações referentes a taxas do Fies, do FDA e do FDNE, nem sabemos se existem. No item 3 aparece o *Del Credere*, que em latim significa “do credor”. É uma taxa cobrada pelo agente financeiro (AF) quando este assume parte ou totalmente os riscos de crédito do financiamento ou do empréstimo. Finalmente, no item 4, a inadimplência pode ser verificada de forma indireta pelas provisões para perdas prováveis e/ou para devedores duvidosos no Balanço Patrimonial do Siafi.

Verificamos posteriormente com os ministérios gestores dos fundos um sério problema de padronização dos lançamentos, o que inviabilizou a adoção dessa tabela na prática:

- as Amortizações às vezes são lançadas junto com os Juros, ou às vezes nem são lançadas como Amortização (isso fica claro quando vemos na tabela que o FNO, o FCO e o FNE não têm lançamentos de Amortizações, embora elas existam);
- as provisões para devedores duvidosos são lançadas de formas diferentes ou não são lançadas (também fica claro pela tabela que as provisões não aparecem no Fies, no FDA e no FNE).

Dessa forma, não temos como comparar os fundos públicos de financiamento apenas com os dados do Siafi. Na prática não conseguimos identificar uma utilidade do controle no Siafi para os fundos de financiamento, pois cada gestor faz lançamentos de formas distintas, e as informações detalhadas só vão aparecer no relatório de gestão.

## 18 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NOS FUNDOS

Estes conceitos são importantes para os fundos de gestão. Percebemos existir hoje uma certa dificuldade em entender esses princípios na administração pública, talvez por falta de regulamentação ou de pacificação de entendimentos. O princípio da eficiência aparece na Constituição no *caput* do art. 37. Eficiência e eficácia aparecem no art. 74, inciso II. Contudo, não se explicam os conceitos. Efetividade nem é mencionada na Constituição. Chiavenato (2006, p. 181) descreve:

*Eficiência* – a economia de meios, o menor consumo de recursos dado um determinado grau de eficácia. Alguns autores associam o conceito de eficiência ao de economicidade, como sinônimos.

*Eficácia*: – fazer a coisa certa (não necessariamente da maneira certa). Assim, está relacionada ao grau de atingimento do objetivo. Dessa forma, evidencia o cumprimento da missão, chegar ao resultado desejado.

*Efetividade* – ressalta o impacto, a medida em que o resultado almejado (e concretizado) mudou determinado panorama, cenário. Há autores que defendem que a efetividade decorre do alcance da eficácia e da eficiência, simultaneamente. [...] satisfação do usuário.



Percebe-se que a eficiência está ligada à redução de custo ou ao aumento de produtividade. Há três princípios que imaginamos estarem inseridos no conceito de eficiência: economicidade (redução de custo), produtividade (utilização eficiente dos recursos materiais e humanos) e qualidade (redução de falhas, de retrabalho). Não devemos confundir qualidade, nesse sentido estrito, com “qualidade total”, técnica de gestão que será comentada mais à frente, nem com qualidade do gasto, conceito mais amplo. Portanto, a eficiência está ligada ao produto ou ao serviço a ser entregue.

A eficácia vincula-se aos resultados alcançados em relação às metas quantitativas estabelecidas (90% da meta alcançada, por exemplo). Logo, a eficácia está relacionada ao resultado.

A efetividade envolve os impactos no nível macro dos resultados, seja na economia seja na percepção da sociedade de que os resultados alcançados trouxeram melhorias efetivas. Desse modo, a efetividade está ligada aos impactos em nível macro.

Entendemos serem essas definições ligadas ao paradigma gerencial da administração pública (ver Plano de Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da República, 1995, capítulo 2: As três formas de administração pública).

Em nossa percepção, havendo certa discricionariedade do gestor, a eficácia é um princípio mais amplo que o da eficiência, pois em tese pode-se escolher entre “fazer a coisa certa” ou não; podem-se estabelecer algumas metas. Mas, se considerarmos o paradigma burocrático, as metas são vinculadas, o gestor não tem quase nenhuma margem de manobra, a não ser pela redução de custos e pela melhoria da produtividade; ele precisa cumprir os resultados quantitativos estabelecidos. Nesse contexto, a eficiência tem um sentido mais amplo que a eficácia. Servidores com certa tendência ao controle vão usar essa referência. Vamos exemplificar com conceitos que nos chegaram às mãos, integrantes de uma proposta de redação da LQF em discussão no Congresso, mostrando um certo viés de controle:

*Eficácia* – capacidade de atingir as metas físicas planejadas.

*Eficiência* – capacidade de atingir as metas físicas planejadas ao menor custo possível.

*Efetividade* – capacidade de atingir os resultados planejados, expressos pela variação de indicadores que mensurem o impacto e os reais benefícios das ações.

Não é simples a discussão sobre qual paradigma deve ser utilizado na administração e em quais situações. Pensamos que não devam ser excludentes os enfoques gerenciais e burocráticos – estes podem, e devem, conviver. Na conjuntura atual, muitos acreditam ser a estrutura brasileira muito voltada para o controle burocrático.

Segundo Netto (2010, p. A2), o cenário que se observa no Brasil, se comparado ao de outros países, é de um imenso excesso burocrático, implicando um custo extremamente elevado e travando o desenvolvimento econômico. O autor justifica-se com estudo do Institute for Management Development (IMD). Percebemos ser o paradigma burocrático bem objetivo, restringindo-se ao cumprimento de metas e indicadores em termos quantitativos.

Mas o excessivo controle “engessa”, de certa forma, o gestor público criativo, que tenta executar as políticas públicas da melhor maneira possível.

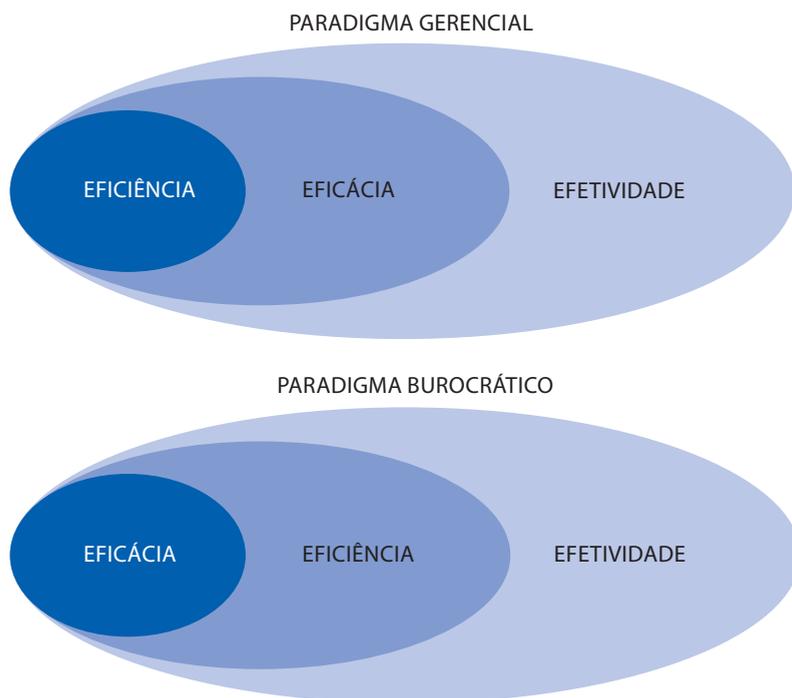
Em contrapartida, o paradigma gerencial tende a ser mais subjetivo (susceptível a corrupção e desmandos, segundo alguns), mas incentiva soluções inovadoras.

Nos dois modelos, a efetividade parece ser o princípio mais amplo, uma vez que, independentemente do paradigma, os impactos em nível macro serão percebidos. Aqui cabe um comentário: o planejamento de qualquer política deve levar em conta a efetividade acima de tudo. Ou seja, deve-se pensar antes na efetividade e depois na eficácia e na eficiência. Fazemos essa observação porque notamos várias situações em que se tenta adaptar uma realidade a um modelo, quando o correto seria criar um modelo que mais se aproximasse da realidade. Esse parece ser outro defeito do paradigma burocrático em sua forma pura: confundir os meios com os fins, priorizando a “forma” ou o “modelo” em detrimento do problema ou da realidade a ser enfrentada.

Podemos fazer uma comparação em diagramas de conjuntos, para melhor visualização dos três princípios nos dois paradigmas.

### FIGURA 9

Paradigma burocrático x paradigma gerencial: eficiência, eficácia e efetividade



Fonte: elaboração do autor



Assim, na administração pública muitas vezes se dá mais ênfase à eficiência, em fazer “certo” um determinado procedimento, do que fazer “a coisa certa”, ou seja, criar soluções e mecanismos que possibilitem melhorias na gestão.

A criação de novas soluções é mais difícil na administração pública do que no setor privado. Isso porque o desenho de novos processos muitas vezes esbarra na legislação, na vinculação do administrador. A necessidade de maior controle em relação ao setor privado é inerente ao Estado e necessária. É mais frequente vermos soluções de otimização de processos no setor público (melhoria da eficiência) do que de mudanças radicais. As mudanças radicais são conhecidas como “reengenharia” (CHIAVENATO, 2006, p. 336). Melhorias contínuas como soluções de otimizações nos processos são entendidas como “qualidade total”, base do conhecido “choque de gestão” em Minas Gerais (ver mais detalhes de “qualidade total” em Chiavenato, 2006, p. 331).

Além da vinculação por lei de certos atos, a discricionariedade do administrador público é reconhecida no direito administrativo. Segundo Führer (2006, p. 20), “[...] predomina o entendimento de que não pode o juiz analisar o mérito do ato administrativo discricionário”. Por mérito do ato entende-se conveniência e a oportunidade. Somente o gestor, conhecedor dos problemas do dia a dia na execução, tem condições de resolver questões inerentes à realidade em que vive.

O instrumento usado pelos fundos para apresentar indicadores de eficiência, eficácia e efetividade é o relatório de gestão.

Não temos visto indicadores de efetividade nos relatórios de gestão, mais difíceis de mensurar. Há relatórios que os mencionam, mas na verdade referem-se à eficiência ou à eficácia. Os fundos, além da sua taxonomia, têm uma segunda questão a ser pacificada por falta de regramento: os princípios de eficiência, eficácia e efetividade nos indicadores de gestão.

Segue na Tabela 9 nossa sugestão de modelo de indicadores para fundos. Vamos dar o exemplo do FCVS no final do exercício 2009, cujos indicadores no relatório de gestão mostram certa sintonia com nossa visão.

**TABELA 9**

Indicadores de eficiência, eficácia e efetividade para os fundos

Item	Dimensão	Subitem	Dimensão	Exemplo no FCVS
1. Eficiência	Produto ou serviço	1.1. Economicidade	Custo	Custo de análise/ contrato
		1.2. Produtividade	Aproveitamento dos recursos materiais e humanos; o oposto de ociosidade produtiva	% de utilização dos recursos humanos
		1.3. Qualidade	Falhas, retrabalho	% de retrabalho na análise dos contratos
2. Eficácia	Resultado, atendimento de metas	Não há	Atingimento de metas	Meta, a ser estudada, de contratos a serem renovados por ano em função do fluxo de processos do administrador, mas $\leq$ ao espaço fiscal estabelecido pela STN
3. Efetividade	Impactos em nível macro	Não há	Não há	Em 31/12/2009, mais de 3,9 milhões de famílias foram beneficiadas, com valor médio de R\$ 10.700,00 cada uma

Fonte: elaboração do autor

## 19 CONCLUSÕES

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

Atendendo a um dos objetivos deste trabalho, nossa proposta de uniformização da nomenclatura e dos conceitos utilizados em fundos pode eventualmente ajudar nas discussões acerca de capítulo específico sobre fundos da LQF, em discussão no Congresso Nacional.

Não foi possível obtermos os demonstrativos contábeis de todos os 83 fundos pesquisados, tendo ficado faltando alguns. Aparentemente isso decorre da falta de padrão no Siafi e de um sítio para facilitar o acesso aos relatórios de gestão, que são divulgados anualmente. Ademais, alguns fundos podem estar inativos e sem patrimônio.

Com relação à LOA, há alguns fundos aparecendo como UO que poderiam receber dotação por meio de Ação, como por exemplo o Fundo Partidário. São fundos que, embora



na forma de UO, executam na prática despesas fora do Orçamento, com empenho, liquidação e pagamento da despesa lançados de uma só vez, movimentando recursos fora da Conta Única. Não existe ainda uma racionalização na LOA em função da taxonomia e da finalidade dos fundos.

Um problema parecido ocorre no Siafi – somente uma parte dos fundos públicos pode ter seus demonstrativos extraídos com facilidade; mesmo assim não há uniformidade nos lançamentos contábeis, o que inviabiliza os termos de comparação entre as contas para efeito de gestão estratégica.

Dois exemplos de fundos públicos nos chamaram a atenção: o FCVS é lançado simultaneamente no Siafi (contabilidade pública) e na contabilidade privada (Cosif), apresentando divergências de valor nas contas patrimoniais; o Fies aparece em duas UGs Siafi, não ficando claro se o patrimônio do fundo é a soma das duas UGs. Com relação aos fundos privados, estes obviamente não são lançados no Siafi, tendo suas contas apresentadas nos relatórios de gestão com grande defasagem, sem um sítio que centralize essas informações para facilitar o acesso.

As questões relacionadas à vinculação, aos fundos *versus* programas, ao contingenciamento de recursos e à utilização dos saldos no final do exercício são mais simples do que pareciam. De certa forma, os mitos estão desfeitos, e esses assuntos não se mostraram tão relevantes para a gestão dos fundos quanto se pensava anteriormente. O roteiro elaborado para averiguação dos impactos no resultado primário em diversas situações nos fundos parece ser muito útil para verificações de casos concretos

A ideia de padronização para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade nos relatórios de gestão dos fundos pode dar mais clareza aos agentes financeiros, aos operadores e aos próprios gestores sobre seu significado. Em cada relatório de gestão há um entendimento, o que dificulta a visão sistêmica dos fundos federais.

Ademais, percebe-se que as informações referentes ao planejamento orçamentário (LOA) e à execução financeira (Siafi) estão de certa forma fragmentadas, talvez pelas dificuldades criadas pela legislação dúbia. Os fundos são muitas vezes similares na forma de gestão, portanto a integração entre planejamento e execução pode ser a chave para se criar uma boa visão gerencial sistêmica dos fundos federais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Lei n. 4.320/1964. Decreto n. 93.872/1986. Lei Complementar n. 101/2000. Medida Provisória n. 2.170-36/2001.

———. Presidência da República. Câmara de Reforma do Aparelho do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, Planalto, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>.

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

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Prestação de contas anual** – exercício de 2009 – Fundo de Compensação de Variações Salariais – relatório de gestão. Brasília, 2010.

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

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

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

DUARTE JR., Antônio M. et al. **Gerenciamento de riscos corporativos**: classificação, definições e exemplos. Disponível em: <<http://www.risktech.com.br/>>.

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

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

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

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

NETTO, Delfim. Tragédia burocrática. **Jornal Valor Econômico**, 27 de julho de 2010.

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

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

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

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