

Autonomia dos fundos impede a unificação do orçamento federal

MILANO LOPES

Em apenas três semanas, o governo federal anunciou a criação de mais dois fundos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) — que aboverará as receitas arrecadadas dos empréstimos compulsórios e as ações das empresas estatais fora do limite do controle acionário da União — e o Fundo Nacional da Agropecuária (FNA) — que mobilizará recursos para a atividade rural. Sem falar nos "fundões", como o Finsocial e o Pis-Pasep, já são quase 30 fundos criados no âmbito da administração federal para gerir recursos públicos, sem nenhum controle por parte do Congresso, que só aprova a receita, mas nada decide sobre como gastá-la.

Segundo o Decreto-lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979, compete ao ministro do Planejamento aprovar os orçamentos dos fundos administrados pelos órgãos da administração federal direta, inclusive os órgãos autônomos, depois de ouvir o parecer da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), pertencente à estrutura da Seplan. Há, no entanto, fundos cujo orçamento não depende de aprovação da Seplan, caso em que a autoridade que o administra fica obrigada a encaminhar a discriminação de fontes e uso à SOF dez dias após a aprovação.

ORÇAMENTO PARALELO

Dispõe o art. 4º do Decreto-Lei 1.754 que "os orçamentos de todos os fundos de qualquer natureza serão aprovados antes de iniciado o exercício financeiro a que se referirem", mas isso nem sempre acontece. Via de regra, esses orçamentos são aprovados em março ou abril, três ou quatro meses após o início do exercício financeiro, quando o orçamento

da União está em plena execução. No último dia 13, o ministro do Planejamento, João Sayad, aprovou a reformulação orçamentária de três desses fundos, quatro meses após ter sido reformulado o orçamento da União, para ajustá-lo às novas regras do cruzado.

Na opinião de técnicos especializados na área orçamentária, a existência de diversos fundos na administração federal representa um sério obstáculo ao controle da execução financeira, pois, além de se constituírem em verdadeiros orçamentos paralelos, "eles afetam o princípio da caixa única e reduzem a ação de acompanhamento e controle de programações específicas em relação a objetivos globais estabelecidos", segundo relata o ex-secretário da Sof, Frederico Bastos, hoje ministro do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Segundo Bastos, uma série de projetos/atividades atendidos através dos fundos e não contidos nos orçamentos dos órgãos que os gerenciam "impedia o conhecimento das programações levadas a efeito pela administração e a consequente possibilidade de se acompanhar e controlar as ações desenvolvidas". Foi a partir desta constatação que chegou-se à necessidade de se contar com um mecanismo que permitisse o conhecimento antecipado das aplicações à conta dos diversos fundos.

Esse mecanismo foi o Decreto-Lei nº 1.754/79, que exige a aprovação, antes do início do exercício financeiro, dos orçamentos dos fundos, permitindo, a um prazo razoável, a visualização global das aplicações governamentais. No entanto, como o Decreto-Lei não vem sendo seguido, permanece a questão da impossibilidade do controle prévio das aplicações dos fundos e, mais do que

isso, não tem o Congresso o poder de decidir sobre a alocação de recursos e muito menos de averiguar sobre sua destinação.

Para os técnicos que atuam na área orçamentária, a vantagem da criação dos fundos é a possibilidade de uma maior flexibilização na administração dos recursos alocados, permitindo-se a absorção tanto de dinheiro do Tesouro como de outras fontes, inclusive transferências intragovernamentais. Do ponto de vista da despesa, a flexibilidade é ainda maior, pois praticamente não há controle sobre os gastos com pessoal e serviços de terceiros, a não ser por parte do Tribunal de Contas da União, e ainda assim uma vez por ano, quando as despesas já foram efetuadas.

É difícil definir a parcela do Orçamento Geral da União apropriada pelos fundos existentes nos diversos ministérios, mas pela dimensão de alguns, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que mobilizará este ano cerca de Cz\$ 1,5 bilhão, é possível afirmar que eles administram uma considerável soma de recursos. **BRÁSÍLIA/Agência Estado**

Os Fundos

A tabela a seguir identifica os principais fundos com recursos alocados no Orçamento Geral da União para o corrente ano, com a denominação, o ministério a que está vinculado e a verba orçamentária destinada:

Fundo	Ministério	Cz\$ Milhões
Fundo Federal Agropecuário	Agricultura	187,4
Fundo Geral do Cacau	Agricultura	3,8
Fundo de Eletrificação Rural de Cooperativas	Agricultura	3,7
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	Ciência e Tecn.	66,0
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Educação	1.500,0
Fundo da Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário	Educação	4,0
Fundo do Exército	Exército	28,0
Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização	Fazenda	224,0
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	Fazenda	14,0
Fundo Especial de Administração das Empresas Incorporadas	Fazenda	1,1
Fundo da Imprensa Nacional Fundo Naval	Justiça	24,5
Fundo Naval	Marinha	124,5
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Marinha	59,0
Fundo de Liquidez da Previdência Social	Previdência	7.140,0
Fundo de Assistência ao Desempregado	Trabalho	141,0
Fundo da Marinha Mercante	Transportes	3,6
Fundo Nacional de Refinanciamento Rural	Enc. da União	28,0
Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária	Enc. da União	3,9
Fundo de Financiamento à Exportação	Enc. da União	8.349,0
Fundo de Direito Autoral	Cultura	7,0
Fundo para as Atividades de Informática	C. e Tecnol.	30,2
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	C. e Tecnol.	500,0
Fundo de Amparo à Tecnologia	C. e Tecnol.	105,3
Fundo Nacional de Saúde	Saúde	16,6