Texto para Discussão

2458

Rio de Janeiro, março de 2019

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

FUNDOS ESPECIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO

Camillo de Moraes Bassi
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Ganhando mais importância, a partir da década de 1960, os fundos especiais foram concebidos para agilizar a gestão e garantir recursos públicos para áreas/setores específicos, sob a alegação de serem estratégicos aos interesses nacionais. Operacionalmente, vinculavam-se receitas para as finalidades perseguidas (garantia de recursos), fazendo uso dos fundos como receptáculo das receitas vinculadas (intermediário financeiro). A gestão ágil dos recursos daí se originava, permitindo, inclusive, o acúmulo dos saldos (*superavit* financeiro) para o seu uso no exercício financeiro seguinte.

A estrutura demonstrou-se, à época, bem-sucedida. O anacronismo na gestão dos recursos públicos, associado a uma, digamos, maior "liberdade fiscal", fomentava a virtude dos fundos especiais, combinação que foi se arrefecendo com o passar dos anos. Uma primeira linha de corte a essa perda de atributos (fragilização) pode ser imputada à implantação da Conta Única do Tesouro (CTU), em meados da década de 1980. Os fundos tornaram-se desnecessários à vinculação de receitas – criou-se um canal direto entre elas e a finalidade perseguida, dispensando a utilização de intermediários (fundos). Posteriormente (aprofundando a fragilização), já na virada do milênio, a "liberdade fiscal" foi cerceada. A busca pelo resultado primário e, mais recentemente, a limitação da ascensão das despesas primárias ao indicador de preço (teto dos gastos) desmontam a ideia da vinculação como uma garantia de recursos. De fato, de maneira subjacente às comentadas regras fiscais, outros instrumentos de equilíbrio orçamentário foram introduzidos – Desvinculação de Receitas da União (DRU) e reserva de contingência –, fazendo da garantia de recursos (via vinculação) não mais que uma quimera.

Este *Texto para Discussão* relaciona os fundos especiais com as políticas públicas, em nível federal. Discute a fragilização do mecanismo de financiamento diante das situações elencadas anteriormente, buscando demonstrar que, no flanco financeiro, as políticas públicas passaram a enfrentar novos desafios, os quais, acredita-se, ainda não foram devidamente identificados.

Como superá-los envolve decisão colegiada e razão dialógica, que suplantam os propósitos deste estudo. Contenta-se aqui com um diagnóstico da situação vigente, que, antecipa-se, é bem menos favorável do que, à primeira vista, pode-se imaginar. Na verdade, posiciona-se em mesmo patamar de contentamento a tarefa de organizar os fundos especiais, categorizá-los e associá-los aos órgãos afins, além de outras contribuições. Sem alarmismo, os fundos públicos constituem um universo caótico, repleto de atipicidades e falsos codinomes (fundos que não são fundos), que emperram uma análise crítica, um diagnóstico confiável do *status quo*. Neste aspecto, esta investigação é virtuosa, encurtando espaço ao enfrentamento sobredito.

SUMÁRIO EXECUTIVO