

## **Uma emenda de orçamento equilibrado**

Gustavo H. B. Franco

Os governadores se reuniram recentemente em Aracaju e dentre uma série de pleitos figurava a extinção do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal). Para quem não se lembra, o FEF é a nova denominação do FSE (Fundo Social de Emergência) a única emenda constitucional importante aprovada na Revisão Constitucional no início de 1994. Não teria havido Plano Real sem o FSE: alguma medida de emergência era necessária para sairmos do caos fiscal em que nos encontrávamos.

É interessante ter claro que o FEF não é propriamente um fundo, mas um expediente para lidar com uma praga que vem há tempos corrompendo as finanças públicas, a vinculação de receitas. O que é isso? Uma explicação simples seria a de imaginar um indivíduo que tem três ex-mulheres está obrigado a pagar, a título de pensão, 35% de sua renda para cada uma.

A vinculação é a determinação de se "reservar" uma receita, ou parcela desta, para um único e exclusivo fim ou destinatário. Exemplo: nunca menos de 18% da receita de impostos (25% para estados e municípios) deve ser aplicada em educação (Art. 212). Outro exemplo: as várias percentagens de receitas de impostos entregues a estados e municípios (arts. 158 e 159). É curioso que a Constituição trate esses dois casos como "ressalvas" a uma vedação genérica a vinculações (Art. 167, IV). Aparentemente trata-se de evitar outras vinculações competitivas, que poderiam exaurir a receita. Note-se, todavia, que não há vedação às vinculações de contribuições e taxas (que os juristas entendem que não são impostos!), e foi por aí que a praga se alastrou. As taxas e contribuições cresceram em todas as direções, de tal sorte que respondem, hoje em dia, por uma parcela provavelmente superior à metade das receitas totais do Estado. É a COFINS, a CLPJ (conhecida como contribuição social sobre o lucro) e o PIS, por exemplo, todas associadas a causas inatacáveis, como a Previdência, o seguro-desemprego e o BNDES.

Por que cresceram tanto essas receitas? Simples. Porque todo mundo queria se defender da crise fiscal e garantir que suas dotações orçamentárias fossem alimentadas por verbas. Em 1992, por exemplo, a distância entre a dotação orçamentária e a disponibilidade de dinheiro era tão grande que não mais da metade dos valores orçados para custeio (fora salários e juros) foram de fato executados, e não mais que 20% dos investimentos. Nessas condições, a única maneira de garantir recursos era conseguir uma vinculação, o que dava ao órgão o controle direto do dinheiro e criava, na verdade, um sub-orçamento dentro do orçamento.

O fato é que apareceram tantas vinculações, tantos casos especiais que não sobrou nenhum cidadão comum para contar a história. Uma estimativa de 1993 mostrava que, para a União, as receitas não vinculadas não chegavam a 8% do total. Era isso que sobrava para a defesa, para a reforma agrária, para as

estradas, para a cultura e outras tantas áreas importantes não aquinhoadas pela benção de uma vinculação.

Qual a solução?

O FSE (FEF) representa a tentativa de reverter a pilhagem e desvincular parcelas específicas de receita vinculada, criando um "fundo" com receitas livres. A experiência parece mostrar que as áreas afetadas (governadores e prefeitos) vão reclamar para o resto da vida como se tivessem tido violado um direito inalienável. Ao mesmo tempo, há limites óbvios para o processo, pois ninguém tem coragem de atacar de frente as vinculações da previdência e da educação.

Uma outra via, e aqui vai uma proposta, é fazer o caminho inverso: em vez de desvincular receitas pontualmente, conseguindo pequenos ganhos no total de receitas não vinculadas, propõe-se vincular tudo. Fica estabelecido o princípio que todos os setores privilegiados são igualmente especiais diante da lei, reescreve-se o Art. 167, IV, e tudo aquilo que é meritório passa a ter o direito a uma parcela mínima do conjunto das receitas do Estado. Assim, cada ministério passa a ter a sua vinculação, como se uma espécie de "orçamento ideal" fosse criado pela Constituição. Com isso, consegue-se transformar todas as vinculações em alocações orçamentárias simples. Se todos são especiais, ninguém é.

O problema é que, uma vez estabelecidos esses percentuais mínimos, vai se verificar que a soma dessas percentagens será maior que um. Isso nada mais é que o reconhecimento que existe um "déficit estrutural" decorrente do fato de o Estado estar obrigado a dar à Sociedade, através de despesa pública, mais recursos do que esta lhe paga na forma de tributos. Pois bem, diante disso, cria-se um mecanismo que, diante da arrecadação efetivamente observada (de tributos), reduz automaticamente todas as vinculações na mesma proporção de modo que os percentuais somem 100%. Como todos os ministérios são especiais e dotados de vinculações, todos são iguais e sofrem reduções na mesma medida.

Em tese, o déficit desaparece, mas não é tão simples. O mecanismo acima proposto poderia determinar a redução de alocações para juros, para salários ou para a Previdência, que são despesas que não podem deixar de ser cumpridas integralmente. Ou seja, a redução da vinculação pode não extinguir a obrigação de fazer a despesa. São estes os casos em que se permite a emissão de títulos para cobrir o "déficit" que aí aparece de forma flagrante.

O segredo das emendas bem sucedidas de orçamento equilibrado, como a dos senadores norte-americanos Gramm e Rudman, é simples: dá-se tamanha visibilidade ao déficit que fica criado um imperativo político para a sua correção, que acaba ocorrendo por conta de iniciativas alheias à própria emenda.