

Vinculações

Gustavo H. B. Franco

Na semana que passou o ajuste fiscal sofreu um duro golpe com a aprovação da emenda constitucional criando mais uma vinculação de receitas orçamentárias, desta vez a favor do Ministério da Saúde. A votação foi quase que unânime pela aprovação em segundo turno no Senado, congregando governo e oposição. Quem vê de longe fica com a impressão de que a vinculação deve ser uma coisa muito boa. Será mesmo? O que vem a ser exatamente uma vinculação?

A vinculação consiste em estabelecer um automatismo, ou seja, em comprometer para um certo fim um percentual das receitas de certo imposto (ou contribuição), ou conjunto de impostos, ou mesmo a totalidade de um imposto. Parece inofensivo, mas a prática viria a mostrar que as vinculações resultam em criar sub-orçamentos, assim enfraquecendo a noção de um Orçamento Geral da União. Há, por exemplo, contribuições que estão vinculadas à Previdência. Se há superávit nesse "sub-orçamento", e o orçamento global está equilibrado, nós temos dois problemas: (i) está faltando dinheiro em algum lugar; e (ii) esse dinheiro que está sobrando na Previdência acaba resultando em benevolência na concessão de benefícios e, com isso, eleva-se a despesa e o déficit acaba sendo criado onde não existia.

Outro problema é que a vinculação é mais do que simplesmente a definição de uma área prioritária. No contexto brasileiro, onde o orçamento é autorizativo e tendente ao irrealismo, há sempre muito mais despesa autorizada do que receita de verdade. De novo, pode parecer inofensivo mas não é: gera-se uma competição pela liberação de recursos para as dotações, e um controle feito "na boca do caixa" que, às vezes, produz resultados um tanto complicados.

Os recursos orçamentários são muito escassos diante das demandas que existem sobre eles. Historicamente o que se verifica é que, tirando as despesas que não podem ser feitas "pela metade", como pagamentos de salários, juros e benefícios da Previdência, o restante é racionado. Ou seja, a despeito de estar orçado, o valor executado (efetivamente gasto) pode ser menor que a metade do que está orçado. Como defesa, as áreas afetadas por este

racionamento – que é conhecido como "contingenciamento" – postulam a solução definitiva: a vinculação, preferencialmente pela Constituição. Pois assim passam a ter o seu imposto privativo e as suas despesas, portanto, o seu "sub-orçamento" setorial livre de qualquer consideração global.

E como existem diversas causas nobres a merecer despesas públicas a soma dos desejos de vinculação poderá chegar facilmente ao dobro ou ao triplo do total das receitas se todos os ministérios setoriais, aqueles que "fazem o bem", obtiverem as vinculações que julgam merecer. É assim que se faz uma crise fiscal e uma hiperinflação.

A soma de todas as vinculações de fato existentes em 1994, antes do Fundo Social de Emergência (hoje FEF- Fundo de Estabilização Fiscal) tinha chegado a 93% da receita, e não faltava gente querendo mais.

A Constituição de 1988 acabou proporcionando legitimidade ao loteamento do orçamento através de vinculações. É curioso que a Comissão de Tributação, Orçamento e Finanças da Constituinte aprovou por unanimidade um dispositivo que vedava genericamente as vinculações. O presidente da referida Comissão, o então deputado José Serra, um conhecido inimigo das vinculações, festejou a vedação em sua coluna em jornal paulista (em 07.07.1987) observando que as vinculações "castram o poder que o Legislativo deve exercer num regime democrático em relação à utilização dos recursos públicos; são tecnicamente inadequadas, induzem a distorções e são impróprias a um texto constitucional". Mais adiante, no mesmo artigo, o deputado pondera que outras Comissões já haviam aprovado vinculações (para o Poder Judiciário, Cultura, Educação e Saúde) e que isso era perigoso pois "uma vinculação puxa outra e para cada setor corporativo, como é natural, a respectiva atividade tende a ser sempre percebida como a mais importante para o Brasil ... não é improvável a multiplicação de outras propostas de vinculações". Por que não vinculações para o Ministério Público, Segurança, Ciência e Tecnologia, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, perguntava ele? E para o Crédito Rural, Reforma Agrária, Nordeste, Norte, Centro Oeste, Vale do Jequitinhonha, Reservas Indígenas, Meio Ambiente, Seguro Desemprego, Marinha Mercante e Saneamento?

O ponto é que só existem duas alternativas que fazem sentido se queremos adotar a responsabilidade fiscal: uma é estabelecer a

vinculação total das receitas, sendo que, evidentemente, deveria ser estabelecido que a soma das vinculações deve ser igual a 100% e não mais. Nesta situação, se as vinculações estão todas na Constituição nós não precisamos mais de orçamento. Se as vinculações, alternativamente, estiverem todas em uma mesma lei especial, o que teríamos nada mais seria que o orçamento compulsório ou não autorizativo, como tem sido discutido recentemente.

Outra alternativa é vedar totalmente as vinculações pois todos os gastos públicos orçados são igualmente especiais e prioritários e, idealmente, deveríamos fazer orçamentos realistas a fim de dispensar o "contingenciamento". À semelhança do que se propôs no caso da primeira alternativa, deveríamos ter uma lei complementar, ou mesmo um dispositivo constitucional, estabelecendo o orçamento equilibrado e regras muito rígidas para se autorizar o aumento da dívida pública.

Mas a Constituição de 1988 acabou fazendo uma mixórdia. A vinculação de receitas a favor dos estados foi tratada como partilha de impostos e não como vinculação. Um a zero. Consta efetivamente do texto da Constituição uma vedação de vinculações de impostos, mas não de tributos, o que serve para excluir as contribuições. Dois a zero. É claro que as contribuições, como as taxas, têm finalidade específica, como ensinam os juristas. É uma vinculação "natural". O que não se previa era que as contribuições fossem distorcidas a ponto de assumirem o tamanho que assumiram tendo em vista que foram definidas com finalidades que de "específicas" não tem nada.

Depois de excluir as contribuições, foram feitas ressalvas, essas sim específicas, à vedação às vinculações, beneficiando a Educação e a prestação de garantias. Três a zero. E mais recentemente, o mesmo José Serra, agora atuando no time adversário, faz o quarto gol desta goleada contra o Erário, ao conseguir uma nova vinculação para a Saúde. Nada como um dia depois do outro.

Depois não se entende por que os "mercados" têm dúvidas sobre o futuro do equilíbrio fiscal brasileiro e as agências de classificação de risco não nos avaliam positivamente.