

MAILSON DA NÓBREGA *

O Congresso brasileiro renunciou, na prática, à sua mais importante função: definir o orçamento federal. Por uma sucessão de reformas, que atingiram seu auge na Constituição de 1988, os parlamentares brasileiros optaram pelo primitivismo orçamentário. A quase totalidade dos impostos e contribuições ficou vinculada a certas despesas. Ignorou-se uma das regras de ouro das finanças públicas.

Curiosamente, o princípio da não vinculação consta da Constituição, cujo artigo 167, inciso IV, veda a "vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa". Em seguida, contudo, resalvou a partilha de recursos com os estados e municípios e a reserva de parte dos impostos para a educação. O artigo 195 diz que o estado pode cobrar contribuições sociais para custear obrigatoriamente o orçamento de seguridade social. O artigo 41, determina que "são estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público", o que equivale a mais uma vinculação.

As constituições dos Estados modernos consagram o princípio da não vinculação porque esta é uma forma indigente de estabelecer prioridades, obrigando as próximas gerações a efetuar gastos públicos definidos por seus antepassados, mesmo que as prioridades sejam outras. A vinculação é injusta para com segmentos da sociedade sem capacidade de mobilização política. Equivale a duvidar da capacidade dos legisladores do futuro de tomarem decisões adequadas em matéria orçamentária.

Estudo recente de Raul Velloso mostrou que a soma das vinculações diretas e da folha de salários absorve 98% das receitas totais do governo federal. Ou seja, os constituintes de 1988 decidiram que o Congresso precisa deliberar apenas sobre míseros 2% do orçamento. O interessante é que muitos parlamentares reclamam dessa esdrúxula situação, mas pensam que é o Poder Executivo que a promove. Acham que as despesas predeterminadas

constituem uma *caixa-preta* deliberadamente construída pelo governo.

O processo é infernal. Os estados e municípios levam 44% da receita do IR e do IPI. Mais 3% desses impostos são destinados a um fundo para crédito subsidiado ao setor privado das regiões menos desenvolvidas. Outros 10% do IPI vão para os estados exportadores com indenização, vejam só, pela isenção de ICMS

A participação do Congresso na definição do orçamento é essencial à construção democrática.

nas exportações (um princípio universal, segundo o qual não se exporta imposto). A educação recebe 18% de todos os impostos. A seguridade social fica com 100% da contribuição social sobre o lucro, da Cofins e do PIS/PASEP. A folha de salários consome perto de 30% das receitas totais.

A Constituição destruiu a capacidade de planejamento do governo federal e esfacelou o regime fiscal. A consequência é o desequilíbrio macroeconômico, raiz do processo inflacionário. O problema é que as vinculações se

prestam a fins nobres: autonomia dos estados e municípios, educação e gastos sociais. Outros do mesmo quilate já entraram na fila. Há pelo menos três movimentos para ampliar as vinculações: 18% para saúde, 6% para a cultura e um percentual não definido para a ciência e tecnologia. Pelo menos 120% da receita teriam destinação predeterminada. Pela primeira vez uma Constituição garantiria o déficit eterno.

Os defensores das vinculações dificilmente percebem seu efeito desagregador. A reserva de recursos favorece o desperdício. Ao inviabilizar financeiramente o Tesouro Nacional, as vinculações tolgem a capacidade do poder público de defender a moeda. A instabilidade inibe o desenvolvimento do país. No final, todos perdem, especialmente os pobres e os que não conseguem a proteção contra políticas de austeridade fiscal, acessíveis apenas a *lobbies* poderosos.

A participação ampla e eficiente do Congresso na definição do orçamento é essencial à construção democrática. É preciso, pois, recuperar essa função. Salvo a questão da partilha em favor dos estados e municípios, cuja solução passa pela revisão do vigente federalismo fiscal, é preciso extinguir as atuais vinculações e resistir à criação de novas. O deputado José Serra apresentou proposta para a revisão constitucional que pode conciliar todos os interesses: proíbe as vinculações mas permite sua inserção temporária no Plano Plurianual, de acordo com as prioridades nacionais. A medida, sensata, pode não passar, diante da força de desinformação ou do populismo. Será uma pena.