

Reforma fiscal e Constituinte

Economia

17 SET 1986

FOLHA DE SÃO PAULO

EURICO KORFF

A reforma tributária de 1.965/6 é acusada de favorecer a centralização de decisões e de recursos, de não contemplar a justiça fiscal e a própria justiça social, e de negligenciar as administrações regionais e locais.

Uma Assembléia Constituinte não deverá cingir-se à reforma, inovação ou reagrupamento de tributos, mas terá de realizar obra de maior amplitude.

Neste espírito, a Constituinte terá de ir além de uma restrita reforma da receita tributária — que, com cerca de 55% da receita total, é componente substancial, porém não exclusivo, da receita pública; terá de alcançar ambos os ramos do orçamento público, isto é, toda a receita mas também toda a despesa, passando a abranger tudo o que está, ou deveria estar, dentro desse orçamento, no contexto de uma verdadeira reforma de estrutura fiscal.

Ai está, à espera dessa reforma, um orçamento fiscal, há muito amputado e deficiente, a caracterizar a desordem das nossas finanças públicas e a exigir um disciplinamento constitucional mais rigoroso e eficiente da gestão financeira do poder público.

Desde os fins da década passada, os nossos gastos públicos passaram a realizar-se dentro e fora do orçamento fiscal, chegando com frequência a extravassar em até 100% a despesa

orçamentária e suscitando, para a cobertura do déficit real daí decorrente, também uma captação fora do orçamento fiscal.

Não se trata de travar uma discussão estéril em torno de um déficit público qualquer, mas de discutir a impropriedade de um déficit encoberto de um orçamento fiscal aparentemente equilibrado, apenas formalmente, mascarando um déficit real, que tem chegado a 50% da receita corrente.

Tal tipo de déficit tem merecido as maiores críticas como consequência daquela geração de despesas fora do orçamento fiscal, privando a sociedade de conhecer ou discutir o seu vulto (casos, por exemplo, da Transamazônica, da Nuclebrás etc.), a não ser quando chamada mais tarde a pagar a conta.

Em termos gerais, toda a política de subsídios e de investimentos das empresas estatais tem sido executada sem a inclusão da maior parte desses gastos no orçamento fiscal.

Demonstrando a sua preocupação, a atual administração começou a mudar a forma de apresentação do orçamento público. Assim também na "proposta orçamentária" para 1987 surge, ao lado da coluna do "orçamento fiscal tradicional", outra coluna com as "contas provenientes do orçamento monetário", confluindo para uma terceira coluna, apresentada como sendo o "Orçamento Geral da União".

Essa apresentação do orçamento público representa um avanço, pelo menos no que diz respeito à forma ou à própria transparência.

Quanto à essência aparecem, para uma despesa "total" de Cz\$ 557 trilhões Cz\$ 396 trilhões incluídos no orçamento fiscal "tradicional" e ficam fora dele Cz\$ 159 trilhões de despesas, "provenientes do orçamento monetário".

A restrição que se faz presente não é apenas no tocante à não inclusão, no orçamento fiscal, desses Cz\$ 159 trilhões destinados, segundo tudo indica, a subsídios e investimentos ou amortizações das estatais. O que mais preocupa é que isto aconteça sem o conhecimento concomitante dos orçamentos ou programações das autoridades monetárias e das estatais, como também sempre tem ocorrido (o orçamento fiscal de 1986, por exemplo, apresentado em agosto de 1985, foi seguido pelo "orçamento monetário" apenas no fim de 1985 e pelo das estatais somente com o exercício de 1986 já iniciado).

Por outro lado, à despesa "total" prevista de Cz\$ 557 trilhões se contrapõe uma receita corrente "total" de Cz\$ 413 trilhões, suscitando um "descoberto" de Cz\$ 144 trilhões, ou seja, de quase 50% da receita tributária, estimada em Cz\$ 307 trilhões. Assim mesmo, o orçamento se apresenta equilibrado com aquele "descoberto" considerado atendido

por "operações de crédito", quando configura um déficit real que deveria ser discutido desde logo em termos de cobertura, seja mediante as próprias "operações de crédito", seja com o aumento de receita tributária ou outras alternativas.

A existência do descompasso cria para a Constituinte o sério desafio de mudar a abordagem do orçamento público, inclusivo para recuperar o tradicional papel do Legislativo.

Uma vez incorporada toda a despesa, até aqui fora do orçamento fiscal, notadamente os investimentos da administração indireta, o controle poderá ser estendido também aos seus reinvestimentos — desde que os excedentes positivos das estatais sejam obrigatoriamente incluídos no orçamento fiscal, via receita pública, para, depois de passarem por seu crivo, se transformarem em novos investimentos nas mesmas ou em outras empresas públicas selecionadas. E, uma vez submetidas ao Legislativo, não uma fração, mas toda a despesa e receita pública, este terá de compartilhar com o Executivo as responsabilidades; para tal, a presente hipertrofia do Executivo terá de ser substituída com o possível restabelecimento da competência conjunta do regime orçamentário da Constituição de 1946.

EURICO KORFF é professor-titular na Fundação Getúlio Vargas (SP) e membro do Conselho Superior de Economia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fieap).

17 SET 1986