

Anc ANC - ECO

Reforma tributária e prestação de contas

NILTON LATORRACA

Parece prevalecer, entre nós, a idéia de que a realização de eleições é requisito que, por si só, conduz a nação à democracia. Enquanto a sociedade brasileira não se conscientizar de que as eleições são apenas o primeiro passo no processo de redemocratização do país, e de que este é um longo aprendizado — onde todos têm mais deveres do que direitos —, continuaremos a viver os conflitos de um processo falaz e duvidoso, em que a formá se sobrepõe à substância.

O regime democrático é a forma de governo em que, conceitualmente, o povo participa das decisões, realizando-se essa participação pelo mandato, instrumento da representação indireta — única possível no Estado moderno. Neste sistema, a prestação de contas e a participação do povo nesse processo são os sinais que indicam o grau de democratização do país.

Segundo Bobbio, na representação política o mandatário representa os interesses gerais dos eleitores como fiduciário; não é um núncio, mas alguém que age com liberdade, e interpreta, com discernimento próprio, os interesses dos eleitores. É o chamado mandato não-imperativo. Agindo com esta autonomia e não sendo permitido ao eleitor substituir o seu representante no exercício do mandato, o único controle ao alcance do representado, capaz de dar serie-

dade ao mandato político, é a prestação de contas.

O nosso atual Código Tributário regula todos os deveres e obrigações do contribuinte; em nenhum momento, porém, diz ou menciona como os seus mandatários prestarão contas sobre o emprego dos recursos que lhes foram confiados.

O instituto da prestação de contas — no sentido que aqui lhe damos — é desconhecido pela legislação brasileira. A nossa Constituição consagra o controle efetuado pelos Tribunais de Contas, cujo papel e importância são indiscutíveis no que concerne ao controle dos gastos públicos e do emprego adequado da verba empenhada. Essa função, porém, é insuficiente para uma prestação de contas nos moldes em que se pratica nos Estados Unidos e na Europa, com ênfase, inclusive, no conceito de "value for money".

Além de divulgar as demonstrações financeiras, a prestação de contas, efetiva, deveria ser um relato — transparente e acessível ao homem simples — das atividades do período, informando sobre as realizações e a sua adequação às finalidades e ao planejamento da entidade, e sobre o atendimento dos requisitos de eficiência, economia e eficácia, demonstrado esse atendimento de forma objetiva e com base inclusive em parâmetros e índices de produtividade.

O tema — reforma tributária e prestação de contas — ganha relevo especial nestes dias em que, ao debaterem o texto da nova Constituição, alguns dos representantes do povo incluem, em suas propostas, novas incidências tributárias, tais como os impostos sobre a herança e o patrimônio.

Para ter o indispensável apoio da sociedade, uma reforma tributária, que atingisse tal extensão, deveria, antes de tudo, regular a prestação de contas e utilizar o tributo como instrumento de política voltada para o desenvolvimento social. Além disso, particularmente no que concerne aos tributos cobrados com finalidade extrafiscal, torna-se essencial atender a dois requisitos básicos:

1- Condicionar o poder de tributar à obrigação de planejar: quem toma dinheiro público, coercitivamente, deve dizer para que o faz, e, mais do que isso, demonstrar que o fez de forma eficiente, eficaz e econômica ("value for money"), assumindo, no exercício do mandato, a responsabilidade pelo mau emprego dos recursos públicos que lhe forem confiados.

2- Aplicar os recursos tributários na realização de metas políticas que visassem ao verdadeiro desenvolvimento nacional: o nosso desenvolvimento econômico, além de não ter sido capaz de resolver o nosso problema social, vem acentuando,

cada vez mais, as diferenças que separam as grandes massas — que vivem num estado de estrema pobreza, senão de absoluta miséria — dos estratos superiores da população.

Quanto maior o universo administrado, mais complexa e menos transparente tende a ser a prestação de contas. Os relatórios da administração dos grandes organismos públicos acabam sendo uma síntese de um número imenso de transações complexas, cuja fidedignidade fica na dependência de um eficaz sistema de controles internos, que assegurem a qualidade da informação produzida.

Para projetos que visassem a integração da massa improdutiva ao processo econômico, seria preferível criar entidades que escapassem aos riscos do gigantismo estatal; desse modo evitar-se-ia a formação de grupos de influência e se tornaria mais eficaz o processo de prestação de contas e de avaliação do desempenho da administração. Essas entidades teriam finalidades específicas, em âmbito regional; de seu Conselho Fiscal participariam, necessariamente, representantes dos contribuintes, particularmente dos sindicatos.

NILTON LATORRACA, 54, advogado, é o diretor-presidente do Price Waterhouse, auditores independentes; foi professor da Fundação Getúlio Vargas (SP) e escreveu, com Modesto Carvalhosa, "Comentários da Lei das Sociedades Anônimas".