

REFORMA CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIA

BARBOSA NOGUEIRA

Catedrático de Direito Tributário
Professor de Direito Tributário Comparado na
U.S.P.
Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Tri-
butário

Sem dúvida, a Nação se mobiliza, em processo de abertura democrática, com a possível convocação de uma Constituinte para dar à Federação um novo estatuto político, que restabeleça a autonomia dos Estados e Municípios. Se tal procedimento não ocorrer, pelo menos se espera que a Constituição venha a ser revista por meio de substancial e criteriosa Emenda.

Com efeito.

As reformulações constitucionais, a partir da Emenda nº 18 de 1965, foram cada vez mais concentrando em mãos da União poderes políticos e sobretudo o poder de tributar. Os Estados e Municípios, à mingua de poderes e sobretudo de arrecadações, foram ficando impossibilitados, dentro da estrutura do novo sistema tributário, de atender às responsabilidades dos encargos públicos que a Constituição, no entanto, continuou a lhes atribuir, reduzindo-os assim a figuras quase decorativas dentro da Federação. Ao reverso, são eles entidades reais que, nas bases, devem proceder ao atendimento das suas populações e desenvolver as infra-estruturas ou estamentos da produção e do desenvolvimento sócio-econômico.

Parece que a conscientização dessa situação chegou ao próprio Governo Federal, pois, se antecipando à reclamada reforma constitucional, pela Portaria Interministerial nº 63, de 12 de abril de 1982, o Ministério da Fazenda e do Planejamento, resolveram instituir um Grupo de Trabalho para:

a) proceder a avaliação circunstanciada da atual estrutura do sistema tributário nacional, especialmente no que se refere à compatibilidade entre a distribuição das receitas e as responsabilidades e os encargos públicos atribuídos às três esferas de Governo, nos termos da Constituição Federal;

b) sugerir medidas no sentido de conciliar os interesses da União com os dos Estados, Territórios, Municípios e Distrito Federal, visando à harmonização da política de desenvolvimento econômico e social — a nível nacional e regional — de comércio exterior e de combate à inflação.

Tendo em vista que a função preliminar e básica desse Grupo de Trabalho é de estudos, neste sentido quer nos parecer louvável essa iniciativa, como um primeiro impulso para que os diferentes entes políticos e os segmentos do corpo social se preocupem e se dediquem a essa preparação.

Pareceria que as funções desse Grupo de Trabalho instituído por aqueles Ministérios se limitariam a essa primeira e relevante fase, porque a citada Portaria conclui:

III — No desempenho de suas atribuições, deverá o Grupo recolher opiniões dos Governos dos Estados, Territórios, Municípios e Distrito Federal, bem como de técnicos de reconhecida capacidade, das associações de classe e de outros setores interessados no estudo e debate de problemas do sistema tributário nacional.

Se assim realmente fosse, não poderiam os Governos das demais entidades políticas da Nação, como todos que estariam habilitados por conhecimentos nesse campo, as associações de classe e demais interessados, deixar de manifestar suas opiniões para o preparo de tão complexo diagnóstico, que viria possibilitar uma reforma tributária adequada, democrática, justa e duradoura.

Se, como dissemos, o início de estudos e enquanto estudos, merece aplausos, entretanto uma observação ou advertência básica não pode deixar de ser feita. Esta é em relação ao parcialismo da representatividade desse Grupo de Trabalho. Embora seja ele destinado aos estudos preliminares, não podemos concordar com a sua composição sem a representação dos Estados, Municípios e do povo contribuinte. Esta falta de representatividade na sua composição é um grave defeito democrático. Como os Estados, os Municípios e o povo contribuinte poderão ter assegurada a apreciação imparcial de suas sugestões, se na composição desse Grupo de Trabalho não foram incluídos seus representantes? Embora se solicitem "opiniões", ou estudos para a reformulação, estes serão objeto de **apreciação** apenas e tão só por uma das partes, isto é, pela União, que já monopolizou os poderes e os tributos. Para que esse Grupo de Trabalho possa infundir confiança a todas as partes legitimamente interessadas na Reforma Tributária, urge que a composição representativa desse Grupo de Trabalho seja reformulada, para ser composta da representação de todas as partes. Atualmente é composta de sete (7) membros do Governo Federal e de um (1) professor universitário.

Além da desproporção de ter a União maioria absoluta (o mesmo monopólio do Leão, como a União já se intitula hoje na arrecadação); das deliberações ficaram aliçados todos os Estados e Municípios, como as demais representações do povo contribuinte.

Com a atual composição, nada adiantará mencionar que serão recebidas as "opiniões" das demais partes. Quem é parte não pode ser juiz em causa própria e muito menos pedir às outras partes que lhe enviem seus argumentos e provas, para o

Grupo escolher os que possam dar ganho de causa à União. Esse é um erro de origem na composição do Grupo de Trabalho, máxime no momento da abertura democrática.

Aquela composição é uma simples organização "pro domo sua", dentro do Poder Executivo Federal. Um grupo composto por 7/8 de funcionários da União, para estudar a reformulação da legislação, que afinal deverá reger a vida econômico-financeira da nação e disciplinar as relações tributárias emergentes da convivência social, não é tarefa privativa do Fisco Federal.

Se as maiores queixas que se levantam contra o atual estado da legislação financeira e tributária partem precisamente dos Estados e Municípios, contra a atual excessiva centralização de tributos e poderes enfeixados em mãos da União;

Se as maiores queixas dos empresários e dos cidadãos-contribuintes é a da insegurança a que cada vez mais estão sendo submetidos pela prática abusiva dos decretos-leis — surpresa no campo tributário federal, que sem obedecer aos princípios constitucionais da anualidade, da irretroatividade, da harmonia entre os diferentes tributos e mesmo do devido processo legislativo — tais decretos-leis não têm se submetido sequer ao normal controle do Poder Legislativo, que os tem deixado se transformar em atos legislativos inconstitucionais, por simples decurso de prazo;

Se o Poder Judiciário vem reclamando falta de autonomia, não podendo inspirar confiança nem oferecer garantia contra os abusos fiscais do Executivo, a tal ponto que o Presidente do Tribunal Federal de Recursos vem cassando mandados de segurança sob argumento incompreensível de "grave dano à ordem processual";

Se o povo contribuinte reclama contra a excessiva carga tributária e a falta de equanimidade na técnica tributária, porque as captações de riqueza não estão adaptadas às diversificadas capacidades contributivas;

Como é possível, dentro desse contexto, pretender ainda a União dar ao Fisco Federal o poder de organizar um grupo de trabalho interno para estudar a Reforma Tributária e para sua apreciação — deliberação e escolha pedir as "opiniões" das demais partes?

Num momento de abertura democrática, em que a esperança e os anseios são de uma reforma constitucional, qual o significado de um Grupo de Trabalho do Fisco Federal, sem a participação deliberativa da Nação?

Uma nova reforma tributária nacional não pode se antecipar à reforma da Constituição e muito menos ser gerada dentro de um grupo de trabalho do Fisco Federal, sem a representatividade das demais partes e, menos ainda, com a possibilidade da prévia recusa unilateral das opiniões das demais partes.

Entre as várias modificações que precisam ser introduzidas, na atual Constituição Federal é imprescindível, se não puder eliminar, pelo menos restringir com eficácia a casos extremos e ESPECIFICADOS, a expedição de decretos-leis pelo Presidente da República (atual art. 55), como também dar ao Congresso a competência — hoje exclusiva do Presidente da República (art. 57) — para a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira e tributária.

Assim, ao invés do atual excesso de decretos-leis sobre finanças e matéria tributária ou de grupo de trabalho do Fisco Federal para reforma unilateral, o próprio estudo da reforma tributária deverá ser iniciado e projetado por Comissão Especializada do Congresso Nacional, com tempo, meditação e a mais ampla auscultação, não só da União, mas também dos Estados, dos Municípios e sobretudo do povo contribuinte, antes de ser transformada em lei.

Um trabalho da magnitude de uma reforma tributária nacional, há de ser expressão da vontade e autorização prévia da coletividade nacional contribuinte, reproduzida em texto de colaboração de todos os segmentos representativos e habilitados da Nação.

Ainda recentemente, por ocasião da última reformulação tributária procedida na República Federal da Alemanha, dentro do Parlamento, foi observada e atendida essa colaboração, amplamente dada ao Congresso e assim previamente conceituada:

*Numa organização de Estado democrático é necessário fazer **participar** do processo de preparação da legislação os diversos agrupamentos sociais, classes produtoras e organizações profissionais, principalmente através de seus institutos de pesquisas.*
(Introdução do enciclopédico DICIONÁRIO DO DIREITO TRIBUTÁRIO E DAS CIÊNCIAS FISCAIS — Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaften, Edição Beck e Instituto Científico Alemão dos Tributaristas, München-Bonn, 2ª edição, 1981, pág. X do 1º volume).

Neste sentido de colaboração ao Parlamento, e para citarmos a prata da Casa, cabe recordar a elaboração do Código Civil Brasileiro, duradoura e maior obra legislativa de nosso direito, civismo e nacionalidade.

Se uma reforma financeira e tributária está sendo reclamada e se a reclamada abertura democrática está em marcha, é preciso que se inicie já uma campanha de informação, meditação e estudos sobre essa importante matéria, para que todas as pessoas experientes nas questões de fato e as habilitadas nas questões de direito possam contribuir com sugestões, críticas construtivas, enfim colaborar de uma ou outra forma para que o futuro Parlamento venha a empreender a melhor e mais duradoura obra legislativa nesse setor, tão necessária à justiça da tributação e ao desenvolvimento da Nação.