

Reforma constitucional e tributária

RUY BARBOSA NOGUEIRA

Catedrático de Direito Tributário e Professor de Direito Tributário Comparado da USP. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Tributário

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 míngua 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, antecipando-se à reclamada reforma constitucional, pela Portaria Interministerial nº 63, de 12 de abril de 1982, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento resolveram instituir um grupo de trabalho para:

a) proceder à 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 7 (sete) membros do Governo federal e de 1 (um) 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 alijados 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 enfiados 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 se têm 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 tra-

balho 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 uma Constituinte precisa introduzir 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 ao 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.