

**FEDERALISMO FISCAL E A POLÍTICA
DE TRANSFERÊNCIAS**

Vivian Aparecida Ramos Esteves*

1 Introdução

O presente trabalho tem por objetivo tratar da federação pela ótica da tributação realizada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e de como se dá a transferência entre eles da receita daí obtida.

No entanto, antes de se entrar nessa questão, entende-se importante trazer alguns esclarecimentos sobre o Estado Federal e sobre a autonomia dos entes federados.

Em seguida, ver-se-á como se dá a repartição de competências entre aquelas pessoas e depois, mais especificamente, a repartição da competência tributária.

Com essas informações poder-se-á verificar que, tendo cada um dos entes federados que realizar tarefas que a Constituição lhes determina, faz-se necessário disporem de verba que os possibilitem executá-las.

Além disso, há que se considerar que, possuindo eles autonomia, não pode haver qualquer dependência econômico-financeira, pois, caso contrário, essa autonomia restaria prejudicada e, por conseqüência, a própria forma federativa de Estado.

Por fim, cabe neste estudo uma rápida análise sobre a Proposta de Reforma Tributária, verificando-se, nesta oportunidade, quais as principais mudanças que poderão ser introduzidas no Sistema Tributário Nacional e como elas podem acabar por violar a referida autonomia.

Desta forma, a relevância do tema em questão é inegável, pois, sendo a forma federativa de Estado uma cláusula pétrea na Constituição Federal, não podendo, portanto, ser abolida nem mesmo por Emenda Constitucional, esta não pode, é óbvio, ser violada por alteração no Sistema Tributário.

* Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

2 O Estado Federal

2.1 Das considerações preliminares

Os Estados poderão ser Unitários, quando tiverem um poder central, único, e serão Federais quando, ao contrário, tiverem diversos centros autônomos de poder político. Há, ainda, o chamado Estado Regional, que é apontado como uma forma intermediária entre o Estado Unitário e o Federal.

Assim, enquanto o Estado Unitário é centralizado, o Federal é extremamente descentralizado, dificultando o surgimento de governos totalitários, sendo atualmente a forma mais adotada em todo o mundo.

Reverte-se a favor do Estado Federal também o fato dele aumentar o poder dos Estados, sem impedir a preservação das características das unidades federadas.

Uma característica marcante da federação na Constituição de 1988 é o fortalecimento da União sobre as demais pessoas integrantes do sistema.

2.2 Do conceito

Anderson de Menezes traz em sua *Teoria Geral do Estado*, entre outras, a lição de Jellineck e de Darci de Azambuja. O Estado Federal, para o primeiro, “é um Estado soberano formado por uma variedade de Estados”, ao passo que, para o segundo, “a Federação ou o Estado federal é um Estado formado pela união de vários Estados, que perdem a soberania em favor da união federal, a qual aparece assim no direito internacional como um Estado simples” (Menezes, 1984, p.191).

Depois dessas lições, cabe agora a difícil tarefa de se conceituar o Estado Federal: é este o nome que se dá à união indissolúvel de Estados, que resulta num poder central dotado de soberania.

É importante frisar que haverá sempre só um Estado soberano; no entanto, as unidades federadas mantêm sua autonomia política e administrativa exercida por meio de governo próprio.

Pelos ensinamentos trazidos por Anderson de Menezes, já se poderia auferir quais são os elementos caracterizadores do Estado Federal; no entanto, para melhor entendê-los, oportuno se faz lembrar as características enumeradas por Dalmo de Abreu Dalari (1995, p.218-9).

2.3 Das características do Estado Federal

Dallari cita oito características fundamentais do Estado Federal, a saber:

2.3.1 Os Estados que aderem à Federação perdem a condição de Estados e, dessa união, nasce um novo Estado

Explica Dallari que, apesar das unidades federativas serem chamadas de Estado, elas não o são. Assim, para que não haja confusão, parece melhor chamá-las de Estados-Membros.

2.3.2 A Constituição é a base jurídica do Estado Federal

É com base na Constituição que todos os assuntos de qualquer dos componentes da Federação devem ser conduzidos.

2.3.3 Não há direito de secessão

Mesmo que a proibição de secessão não esteja expressamente prevista no texto constitucional, não será ela permitida, vez que é característica do Estado Federal a impossibilidade de uma unidade federativa se retirar por meios legais.¹

2.3.4 O Estado Federal é o único a possuir soberania

Quando um Estado ingressa na federação, automaticamente perde sua soberania, o que já se pode entender só pelo seu conceito, sendo impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado.

2.3.5 A Constituição é que distribui as competências entre a União e as Unidades Federadas

Há a distribuição de competências sem hierarquia, ou seja, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios não estão subordinados à União, mas apenas à Constituição.

2.3.6 Cada esfera de competência possui renda própria

Tendo os entes federados competências próprias, definidas pela Constituição, é indispensável que possuam renda suficiente para cumpri-las, e de maneira independente, para que não fique comprometida sua autonomia.

2.3.7 A União e as Unidades Federadas compartilham o poder político

Por intermédio do Senado, os Estados-Membros participam do governo federal.

2.3.8 Os cidadãos dos Estados que aderem à Federação perdem sua cidadania para se tornarem cidadãos do novo Estado que nasce da União

Assim como o Estado que adere à federação perde sua condição de Estado, também o seu povo perde sua cidadania, para adquirir a cidadania do Estado Federal ao qual aderiram.

2.4 Da autonomia

Dizer que uma pessoa tem autonomia significa dizer que ela possui a faculdade de traçar suas próprias normas de conduta, sem ficar adstrita a ordens externas.

.....
¹ Nessa oportunidade, Dallari esclarece que a Constituição da União Soviética previa o direito de suas repúblicas saírem livremente.

Celso Ribeiro Bastos a define como “a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito”; prossegue concluindo pela autonomia dos Estados e Municípios:

“ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.” (1997, p.284).

Assim, a autonomia diferencia-se da soberania na medida que esta não sofre limitação jurídica, ao passo que aquela está delimitada pelo Direito.

Queirós Lima, citado por Anderson de Menezes em sua *Teoria Geral do Estado*, esclarece que

“a federação é um Estado em todo o rigor do conceito. Tem vida própria, governo próprio e própria autoridade; organiza-se por si mesma; próprias são as suas funções, e os órgãos que as desempenham não têm dependência nenhuma da órbita de poder dos Estados federados. Por outro lado, os Estados ligados pelos laços da federação, a despeito de se despojarem da autoridade suprema em proveito do Estado central, conservam, como verdadeiros Estados, que são, plena capacidade jurídica e política. O que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação política de dois governos distintos, o federal e o estadual.” (Menezes, 1984, p.192).

Quanto aos Municípios, é oportuno citar a opinião de Anderson de Menezes, o qual, apesar de admitir que essas pessoas têm uma grande importância na estruturação do Estado, sustenta que “a autonomia do Município não transcende o círculo administrativo, jamais atingindo o círculo político, de maior raio, como pretendem erroneamente alguns municipalistas exagerados” (1984, p.205).

No entanto, parece ser necessário interpretar esta lição no contexto em que foi proferida, pois, quando da edição da obra consultada – 1984 – estava-se sob a vigência da Constituição Federal de 1967, que previa, em algumas situações, a nomeação dos Prefeitos pelo Governador do Estado;² assim, naquela época, os Municípios, diferentemente do que ocorre hoje, não tinham autonomia política.

Desta maneira, sendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dotados de autonomia, ou melhor, autonomia recíproca, que, conforme leciona Celso Ribeiro Bastos (1997, p.287), é da própria essência do princípio federativo, cabem alguns comentários sobre esse assunto, para que se possa, no decorrer deste trabalho, se entender a importância de cada um deles possuir renda própria, não dependendo financeiramente uns dos outros.

² Sobre esse assunto, pode se verificar a nota 4 em Carrazza, 1991, p.104.

2.5 Dos componentes do Estado Federal

Pela simples leitura dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, pode-se concluir que compõem a República Federativa do Brasil a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Há que se verificar, porém, como bem lembra José Afonso da Silva (1992, p.412), se todos eles possuem natureza de entidades federativas.

2.5.1 Da União

É a União pessoa jurídica de direito público interno, que possui autonomia para atuar dentro dos limites da competência que a Constituição lhe reservou. Possui a União uma dupla face: enquanto externamente atua como se fosse um Estado unitário; internamente atua como uma pessoa que compõe a federação ou, nas palavras de Celso Bastos,

“exerce em nome próprio a parcela de competência que lhe é atribuída pela Constituição. Por isso mesmo, no âmbito interno, a União é apenas autônoma, como são autônomos os Estados-Membros e os Municípios, cada qual dentro de sua área de competência.” (1997, p.297).

2.5.2 Dos Estados-Membros

São os Estados-Membros entidades componentes da forma federativa de Estado, como se pode aferir do próprio conceito de Estado Federal, ou seja, a união de Estados.

2.5.3 Do Distrito Federal

Assemelha-se o Distrito Federal em quase tudo aos Estados-Membros, sendo, como aqueles, parte integrante da federação.

2.5.4 Dos Municípios

Defende José Afonso da Silva (1992, p.415) que

“não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação.”

Prossegue afirmando tratarem-se os Municípios de “divisões políticas-administrativas dos Estados, não da União.

Já Celso Ribeiro Bastos, lembrando que no modelo clássico de federação não estão incluídos os Municípios, adverte que o Constituinte de 1988 acabou por

reconhecê-los como parte integrante da federação, e, nesse ponto, o autor tece um elogio ao Constituinte.³

A opinião de Celso Bastos é compartilhada por Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, que em seu *Curso de Direito Constitucional*, tratando dos pontos levantados por José Afonso da Silva, anteriormente citados, pronunciaram-se no seguinte sentido:

“não obstante os argumentos do ilustre constitucionalista, entendemos o Município como ente integrante da Federação, tal qual a União, os Estados e o Distrito Federal. Com efeito, o Município recebe competências próprias, tem autonomia e pode auto-organizar-se através de lei orgânica. De todos os característicos comuns do federalismo, o Município só não possui a faculdade de fazer-se representar junto ao Senado Federal, mas tal traço não pode afastá-lo da integração federativa.” (Araujo & Nunes Junior, 1999, p.181).

Assim, apesar de não reunir todas as características de ente federativo, é certo que a Constituição Federal de 1988 acabou por considerar o Município parte do Estado Federal; como se pode entender pelo disposto nos já citados artigos 1º e 18 da Carta Magna.

3 Da repartição das competências Federativas

Tendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autonomia, deve, então, haver uma repartição de competências, segundo os critérios estabelecidos na Constituição Federal.

Dissemos *segundo os critérios estabelecidos na Constituição Federal*, pois não há uma única maneira de se realizar essa repartição de competências, cabendo ao Constituinte adotar aquela que lhe pareça mais adequada para a federação em questão.

3.1 Dos critérios de repartição da competência

Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴ esclarece ao leitor que existe, basicamente, três critérios que podem ser adotados para a repartição das competências entre as pessoas jurídicas de Direito público interno:⁵

3.1.1 Pela atribuição de competência à União

Há o critério de se atribuir competências à União, e aquelas que não lhe foram atribuídas pertencem aos Estados-Membros.

³ Nessa oportunidade, Celso Bastos diz o seguinte “andou bem o constituinte ao incluir o Município como parte integrante da federação” (1997, p.294).

⁴ Nessa oportunidade o autor, reconhecendo a importância da repartição de competências, diz ser ela um dos pontos cruciais da organização federal (Ferreira Filho, 1978, p.141).

⁵ No mesmo sentido é a lição de José Afonso da Silva, expressada na obra *Curso de Direito Constitucional Positivo* (1991, p.418).

3.1.2 Pela atribuição de competência aos Estados

Este critério funciona exatamente da forma inversa ao anterior: aqui as competências estaduais é que são enumeradas, e aquelas que não foram atribuídas aos Estados pertencerão à União.

3.1.3 Pela atribuição de competência à União e aos Estados

O terceiro critério mistura os anteriores, ou seja, tanto as competências dos Estados como da União **são** enumeradas, e, havendo omissão, considera-se competente a União.

3.2 Da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 adotou um sistema de repartição, como ensina José Afonso da Silva “que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente comuns e concorrentes”,⁶ prevalecendo, entretanto, segundo tal autor, o princípio da predominância de interesse.

Deste modo, à União competirá realizar as matérias e questões de interesse geral; aos Estados, as de interesse regional; os Municípios ficarão com os assuntos de interesse local.

Oportuno se faz, então, verificar como ficou a divisão 2.1: da competência da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios

À União coube os poderes mencionados nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal. Dentre as competências que a Constituição trouxe no artigo 21, tem-se, por exemplo, que “assegurar a defesa nacional”; “decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal”; “emitir moeda” etc. Exemplos das competências previstas no artigo 22 serão vistas mais adiante.

Aos Municípios coube a realização das matérias previstas nos nove incisos do artigo 30 da Constituição Federal. Os exemplos que podem aqui ser citados, sem nenhuma ordem de prioridade, vez que foram escolhidos aleatoriamente, são os seguintes: “legislar sobre assuntos de interesse local”; “instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”; “prestar, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população” etc.

Os Estados, por sua vez, ficaram com as competências remanescentes, conforme previsão contida no parágrafo primeiro do artigo 25 da Carta Maior.

Há a possibilidade de a União delegar aos Estados, mediante Lei Complementar, a competência para legislar sobre questões específicas relacionadas às matérias contidas no artigo 22 da Constituição Federal. Cabe aqui, igualmente, tra-

⁶ Nesta ocasião, o autor esclarece que o sistema adotado pela Constituição é resultado de sua proposta à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais em Anteprojeto da Constituição por ele apresentado (Silva, 1991, p.417).

zer alguns exemplos dessas matérias: “desapropriação”, “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”, “trânsito e transporte”, além de outras matérias relacionadas em um total de vinte e nove incisos.

Além disso, há campos de atuação comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme prevê o artigo 23 do mesmo Diploma Legal, quais sejam: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”; “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”; “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” etc.

E, por fim, previu a Constituição Federal, em seu artigo 24, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre as matérias nele arroladas. Como exemplo, há o seguinte: “direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”; “orçamento”; “previdência social, proteção e defesa da saúde”, além das matérias apontadas nos outros treze incisos do dispositivo constitucional em questão.

4 Da repartição da competência tributária

4.1 Das considerações preliminares

Como já mencionado no item 2.4 – Da Autonomia –, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia, não se sujeitando, pois, aos interesses uns dos outros. Porém, essa autonomia só será plena se não houver dependência econômico-financeira, e, para tanto, cada um dos entes federados deve possuir renda própria, isenta de vinculações e subornos a quem quer que seja.

A maneira de se assegurar dessa receita é por meio da repartição da competência tributária; dada a sua importância, foi ela prevista na Constituição Federal, que atribuiu a competência para instituir, lançar e cobrar os tributos a cada ente federativo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tratando deste assunto, sustenta que “o sistema de repartição de competência tributária em círculos exclusivos tem a vantagem de assegurar a autonomia dos Estados e Municípios, já que lhes assegura renda tributária independente de qualquer condicionamento” (1978, p.143).

No entanto, uma preocupação da doutrina tem que ser aqui trazida, conforme apontam Luiz Alberto Davi Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

“o fato de, na divisão de competências entre as duas ordens federais, existir um desequilíbrio entre as rendas. Trata-se de problema que está intimamente ligado ao da repartição constitucional de competências, qual seja, a questão da repartição constitucional de rendas. Muitas vezes, a Carta Magna defere aos entes federados tarefas consubstanciadas nas mais variadas competências. São encargos que devem ficar sob a responsabilidade dos Estados-membros. A entrega de tais tarefas deve vir acompanhada de renda suficiente para que os Estados-membros possam desempenhar os

encargos recebidos. O mesmo ocorre com a União. Se tem encargos, deve ter renda própria. Desta maneira, verifica-se a necessidade de um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para a consecução dos objetivos fixados na Lei Maior." (1999, p.174).

4.2 Do conceito

Roque Antonio Carraza conceitua *competência tributária* como "a possibilidade de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas" (1991, p.243).

Trata-se a competência tributária de uma parcela do poder fiscal atribuída à pessoa jurídica de direito público, que lhe dá a possibilidade de criar o tributo; no entanto, têm a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal suas competências delimitadas em nome dos princípios federativo e da autonomia municipal e distrital, consagrados em nosso ordenamento jurídico brasileiro.

4.3 Da Instituição do Tributo

A Constituição Federal, dando algumas características suficientes à individualização do tributo, reparte a competência tributária, ou seja, a faculdade de criar tributos, entre as três pessoas de direito público de capacidade política: União, Estados e Municípios.

Para que se crie, então, o tributo, a pessoa que recebeu da Constituição a faculdade de criá-lo deve fazer uso dessa competência, editando leis com os requisitos de uma lei tributária, quais sejam, definição da hipótese de incidência, da alíquota, da base de cálculo e dos sujeitos ativo e passivo.

A definição do sujeito ativo é necessária, pois a pessoa jurídica de direito público que cria o tributo pode escolher outra pessoa como sujeito ativo da relação jurídica; daí conclui-se que nem sempre a pessoa que cria o tributo será o sujeito ativo na relação jurídica tributária.

Assim, não se deve confundir competência tributária e capacidade tributária. A primeira é a faculdade de editar a lei instituidora do tributo, ao passo que a segunda é a habilitação de certas pessoas para que figurem como credoras do tributo.

A Constituição Federal de 1988, como já mencionado, dá a titularidade dos tributos à União, aos Estados e aos Municípios, tornando cada tributo privativo da pessoa beneficiada e, conseqüentemente, outra pessoa será incompetente para instituí-lo.

Essa distribuição de competências para instituir o tributo é de vital importância à manutenção da Federação, uma vez que dá a cada uma de suas entidades integrantes independência econômica e financeira.

Quanto aos impostos, há uma individualização, isto é, a Constituição Federal dá cada imposto a uma determinada pessoa política, ou seja, os impostos são nominados e atribuídos privativamente a cada uma delas.

Definiu a Constituição Federal quais os impostos que podem ser criados, em caráter exclusivo, pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

Por fim, importante frisar que o legislador ordinário não tem ampla liberdade para instituir o tributo cuja competência seu respectivo ente político recebeu, pois a Constituição Federal traz o conceito do fato gerador de cada tributo, evitando-se, dessa maneira, que aconteça de a lei denominar renda, por exemplo, aquilo que não o é, e, então, instituir o chamado Imposto de Renda sobre uma não-renda.

4.4 Das características da competência tributária

A competência tributária tem como principais características: **ser** privativa do ente público que recebeu a competência tributária da Constituição Federal; **ser** indelegável, pois o ente público a quem a competência foi atribuída não pode delegá-la a outro ente; **ser** inalterável, já que o ente político que recebeu a competência tributária não pode alterá-la, sendo esta matéria reservada à emenda constitucional; **ser** incaducável, irrenunciável e ter seu exercício facultativo.

Estas três últimas características podem ser explicadas de uma só vez, pois apresentam-se dependentes. Temos, por elas, que o ente público que recebeu da Carta Magna a competência tributária não pode a ela renunciar, mas pode, em contrapartida, não exercê-la, o que não implicará caducidade. Assim, o seu exercício não é obrigatório.

A titularidade do poder de tributar é intransferível e irrenunciável, não significando que deve o ente público instituir todos os tributos previstos na Constituição Federal. O não-exercício não significa renúncia.

A exceção à regra de que a titularidade do poder de tributar é intransferível vem na Constituição Federal em seu inciso I do artigo 154. Por essa exceção, poderá a União instituir impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, desde que preenchidos os requisitos previstos naquela norma.

Diz-se, também, que a partilha da competência tributária é rígida; são nesse sentido os ensinamentos de Celso Ribeiro Bastos: “a partilha rigorosa da competência tributária possui o caráter de rígida, prevalecendo enquanto viger o texto Constitucional que a estipula” (1992, p.123).

Essa rigidez na partilha é abrandada pela existência da competência residual, que significa a competência de criar impostos não enunciados na Constituição, que, como vimos, é exclusiva da União, conforme dispõe o inciso I do artigo 154 da Constituição Federal.

Tendo sido vista a competência tributária, deve-se passar agora ao estudo da sua espécie de maior importância para a obtenção da receita pública, qual seja, o imposto.

Diz-se de maior importância porque o Estado, realizando diversos serviços cujos benefícios não são divisíveis, e sendo impossível imputá-los exclusivamente a um indivíduo, cobra os impostos da coletividade a fim de obter receita para cobrir tais despesas.

4.5 Do imposto

Como visto, o tributo é o instrumento do Estado para obter a receita pública necessária para realização de seus fins. Viu-se, também, que a espécie tributária “imposto” é a mais importante para a obtenção dessa receita, vez que é meio de custeio dos serviços públicos gerais e indivisíveis.

Assim, vários autores, ao conceituar essa espécie de tributo, levam em consideração o anteriormente exposto. Vejamos, a título de ilustração, o conceito de Benedito Caplán, trazido por Bernardo Ribeiro de Moraes: “o imposto é a prestação que o Estado exige dos contribuintes para satisfazer às necessidades coletivas, públicas e sociais, de caráter indivisível”(1993, p.401).

Depois dessa transcrição, fica extremamente difícil se conseguir acrescentar alguma coisa ao leitor; no entanto, é a difícil tarefa a ser realizada neste momento.

Assim, o imposto é a prestação pecuniária que o Estado, utilizando-se de seu poder de autoridade, cobra dos contribuintes, sem prometer uma contraprestação.

4.6 Da competência dos Entes Federados

4.6.1 Da competência da União

Compete à União a instituição dos impostos previstos no artigo 153 da Constituição Federal. São eles: Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Operações Financeiras, Imposto sobre Propriedade Territorial Rural e Imposto sobre Grandes Fortunas.

Além desses impostos, a União poderá instituir outros, desde que não cumulativos e desde que não tenham fato gerador e base de cálculo idêntica aos de outros impostos previstos na Constituição Federal; poderá, ainda, instituir os chamados tributos extraordinários, no caso de haver guerra externa ou em sua iminência, conforme lhe autoriza o artigo 154 da Carta Magna.

4.6.2 Competência dos Estados e do Distrito Federal

Os Estados e o Distrito Federal, por sua vez, poderão instituir os impostos que vêm previstos no artigo 155 da Constituição Federal: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores.

Tratando dos tributos dos Estados, Celso Bastos conclui que sua principal fonte de receitas é a resultante da tributação sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços, mediante imposto previsto no inciso II do artigo 155 mencionado – ICMS.

Importante frisar que o Distrito Federal detém, tributariamente, competência dupla, pois cumula as competências de Estado e de Município. A competência deste último será vista no próximo item.

4.6.3 Competência dos Municípios

A estes, e também ao Distrito Federal como já foi visto, cabe a instituição dos impostos enumerados no artigo 156 da Carta Magna: Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana, Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis e de Direitos Reais, e ainda sobre a cessão de direitos e sua aquisição e Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza.

4.7 Das taxas e contribuições de melhoria

Quanto às taxas e contribuições de melhoria, o texto constitucional não faz a individualização tal qual feita com os impostos; essas modalidades tributárias ficam comuns a todas as pessoas políticas.

Embora a competência para instituir as taxas e as contribuições de melhoria seja genérica, a Constituição Federal, distribuindo a competência para o exercício do poder de polícia e para a prestação de serviços públicos, impede que se sobreponham.

Conclui-se, pois, que a competência quanto aos impostos é privativa, e, quanto às taxas e às contribuições de melhoria, ela é comum.

Tem-se, assim, a competência tributária privativa, a comum e a residual.

5 Da repartição e transferência da receita tributária

5.1 Da transferência de receita como solução ao problema da redistribuição de rendas

Como visto, é requisito básico do Estado Federal a repartição de rendas; isso porque, havendo a repartição de competências, deve haver também a repartição de receita de forma a disporem os entes federados de meios econômicos suficientes à realização daquelas tarefas constitucionalmente impostas.

No entanto, apesar de aquele a quem foi estabelecida a realização de determinada tarefa necessitar de renda para poder cumpri-la, não há, na prescrição constitucional em vigor, uma correlação entre os recursos e as atribuições. É nesse sentido a lição de Fernando Resende que afirma que

“uma das críticas mais comuns à Constituição de 1988 é de que ela promoveu uma forte descentralização de recursos mas não de atribuições. De um lado, a União, que

perdeu recursos, ganhou novas atribuições, principalmente no âmbito da seguridade social. De outro lado, estados e municípios, que ganharam recursos, não teriam assumido maiores responsabilidades. O resultado desse desencontro estaria revelado na determinação dos serviços e no maior desequilíbrio federativo.”⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta que a repartição de competência tributária traz, por um lado, conforme já visto, a vantagem de assegurar a autonomia dos Estados e Municípios; mas, por outro, traz uma considerável desvantagem.

Segundo afirma o autor, esse sistema

“não serve para a redistribuição de rendas, ou para a igualização de recursos. Como é óbvio, os tributos privativos apenas rendem onde há matéria econômica para tributar. Assim, nas regiões pobres, esses tributos rendem pouco, porque já lhes falta o substrato econômico. Em consequência, esse sistema tende a estimular a acentuação dos desníveis econômicos. Como no Brasil os desníveis econômicos são muito pronunciados, esta desvantagem avulta. Por isso, entendeu-se conveniente estabelecer um sistema de quotas de participação, pelas quais se assegurasse às unidades mais pobres recursos suficientes para impedir o crescimento dos desníveis e, se possível, sua atenuação. Por esse sistema, o produto de certos tributos é partilhado entre quem tem competência para criá-lo, lançá-lo e arrecadá-lo, e outras entidades, através de um Fundo que redistribui esse produto, em função de diferentes critérios.” (1978, p.143-4).

Assim, tendo-se que proteger a autonomia dos entes federados, a cada um deles foi dada a competência para instituir certos tributos, mas, em contrapartida, não se esqueceu o legislador do problema apontado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho quanto à redistribuição de rendas; visando solucioná-lo, ou pelo menos minimizá-lo, foi prevista a repartição e a transferência das receitas tributárias nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal.

Geralmente, o ente público fica com o produto da arrecadação dos seus tributos. Mas há casos, que serão analisados mais detalhadamente no item 5.3, em que ocorre o repasse.

Eduardo Marcial Ferreira Jardim entende que a necessidade de repasse de receita entre os entes federados viola o princípio federativo, afirmando que:

“nosso país somente será uma federação quando estados, municípios e Distrito Federal forem dotados de meios próprios para exercer sua autonomia e deixarem de depender dos repasses de verbas federais, provenientes das receitas do IR e do IPI, o que poderia ser efetivado sem elevação da carga tributária.”⁸

Há também que se frisar que essa transferência de receita não implica e nem se confunde com a transferência da competência tributária. Esta permanece com o ente que a Constituição Federal escolheu.

⁷ O trecho transcrito foi extraído do artigo Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e Municípios, publicado em julho de 1995 e disponível para consulta no site do Banco Federativo (www.federativo.bndes.gov.br).

⁸ Trecho extraído do artigo Críticas à Reforma Tributária, publicado na *Gazeta Mercantil*, p.A2, do dia 5 de outubro de 1999.

A própria Constituição Federal prevê o repasse de verba na **seção** intitulada “Da Repartição das Receitas Tributárias”, que compreende os artigos 157 a 162, garantindo a transferência de receitas de origem tributárias dos entes políticos maiores, União e Estados, para os entes menores, Estados e Municípios.⁹

No entanto, é tão só com o nascimento do tributo que nasce o direito subjetivo da pessoa beneficiada à participação no produto arrecadado, e a pessoa do poder público tributante terá até o último dia útil do mês subsequente ao da arrecadação para divulgar os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio, conforme lhes impõe o artigo 162 da Carta Constitucional.

5.2 Das modalidades de participação

Segundo classificação de José Afonso da Silva (1992, p.616-7), apesar de predominar o critério da repartição em favor da entidade participante, pode-se verificar a existência de outros critérios:

5.2.1 *Da participação no produto de impostos de decretação da União e percepção dos Estados, Distrito Federal e Municípios*

É a forma de participação prevista nos artigos 157-I e 158-I, pelos quais a receita proveniente da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

5.2.2 *Da participação no produto dos impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada*

Utilizando-se deste critério, a Constituição Federal reparte o montante do imposto em percentagens entre a entidade tributante e a entidade beneficiada, conforme prescrevem, por exemplo, os incisos II, III e IV do artigo 158 da Carta Magna.

5.2.3 *Da participação em fundos*

É a forma de participação pela qual a entidade beneficiada tem uma expectativa de receber certa quantia do fundo, por um critério de redistribuição geográfica de rendas que tais fundos visam realizar; é o que prescreve o artigo 159 da Constituição Federal.

Cabe à Lei Complementar estabelecer normas sobre critérios de rateio desses fundos, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios.

⁹ Roque Antonio Carraza, tratando desse assunto, cula das “fórmulas adotadas pela Constituição brasileira na repartição das receitas tributárias” (1991, p.339-46).

Como se pôde perceber, a Constituição Federal de 1988 utilizou-se desses três critérios para a repartição das receitas entre os entes federados.

Desse modo, faz-se oportuno, neste momento, ter-se uma visão geral de como ficou a repartição das receitas tributárias na Constituição Federal em vigor.

5.3 Repasse na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 previu, em regra, como já mencionado, uma transferência de receitas tributárias dos entes políticos maiores, União e Estados, para os menores, Estados e Municípios. Um exemplo disso pode ser visto no artigo 157 que diz pertencer aos Estados e ao Distrito Federal

“o produto da arrecadação do imposto da União sobre rendas e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.”

O inciso II desse mesmo dispositivo legal garante também aos Estados e Municípios “vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I” – que é a chamada competência residual.

O artigo 158, por sua vez, prevê nos seus quatro incisos outras formas de participação dos Municípios em impostos da União e dos Estados.

Já o artigo 159 determina à União a entrega dos valores correspondentes às porcentagens previstas em suas alíneas, incidentes sobre o produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

E, por fim, o parágrafo 3º do artigo 159 determina que os Estados entreguem aos seus respectivos Municípios o valor correspondente a vinte e cinco por cento dos recursos que venham a receber, com fundamento no inciso II do mesmo artigo.

6 Da Reforma Tributária

6.1 Dos principais pontos

A proposta da Reforma Tributária apresentada pelo Deputado Federal Mussa Demes prevê a extinção do ICMS, IPI, ISS, além de outros tributos, dando lugar à instituição do Imposto de Valor Agregado (IVA), o Imposto sobre Vendas a Varejo (IVV) e impostos seletivos.

O ponto principal causador de divergências é a criação de um imposto federal, o mencionado Imposto de Valor Agregado, em substituição ao ICMS estadual. O problema estaria em que os Estados perderiam receita e, além disso, o próprio princípio federativo restaria afetado.

VIVIAN APARECIDA RAMOS ESTEVES

No caso do Estado de São Paulo, a perda com a reforma seria, na estimativa do ex-secretário da Fazenda de São Paulo, Yoshiaki Nakano, de 55%.¹⁰ Além disso, o secretário entende, conforme consta no artigo "O esforço de São Paulo", publicado na Gazeta Mercantil, que a proposta de reforma que sugere a substituição do ICMS pelo IVA federal, leva à centralização, desconsiderando o princípio federativo.¹¹

Marcos Cintra, professor de Economia e Deputado Federal por São Paulo, partilha da mesma opinião. Segundo ele "o projeto reflete uma concepção tributária que comete vários pecados capitais"; dentre eles, aponta: "centraliza ainda mais o poder tributário em Brasília, e portanto arranha o espírito federativo".¹²

Ora, é certo que, conforme concluiu Celso Bastos, cujo entendimento já foi mencionado neste trabalho, atualmente o ICMS é a principal fonte de renda dos Estados; assim, sua extinção para a criação em seu lugar de um imposto federal fará que os Estados percam receita e dependam da transferência de receita da União, o que implicará a violação de sua autonomia e, conseqüentemente, da própria forma federativa de Estado, como já alertaram Yoshiaki Nakano e Marcos Cintra.

Desta forma, há que se estudar bem a proposta a fim de que os resultados atendam às necessidades de recolhimento de receitas, de redistribuição de rendas e para que não viole os princípios sobre os quais se apóiam o Estado.

Quadro comparativo sobre as principais mudanças propostas pela Reforma Tributária

ATUALMENTE	APOS A REFORMA
Imposto sobre Importação	Iguala a taxaçaõ das importaçaões a dos produtos nacionais.
Imposto sobre Exportação	Desoneraçaõ das exportaçaões.
Imposto sobre Operaçaões Financeiras	Mantém o tributo.
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Mantém o ITR e aplica metade da arrecadaçaõ do imposto onde se situam os imóveis.
Imposto Predial e Territorial Urbano	Mantém o IPTU sob a competência dos municípios, porém, com alíquotas diferenciadas.
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	Mantém o tributo.

¹⁰ Dado extraído do artigo *Reforma Tributária: urgente, complexa e conflituosa*, publicado no site da Universidade de São Paulo (www.usp.br/lea/tributo).

¹¹ O artigo citado foi publicado na página A3 da edição de 16 de junho de 1998, podendo-se obter comentários sobre ele no site do Banco Federativo (www.federativo.bndes.gov.br).

¹² Trecho extraído do artigo Apresentação da proposta alternativa de emenda constitucional, publicado no site do autor (www.marcoscintra.org).

(continuação)

ATUALMENTE	APÓS A REFORMA
Imposto sobre a Renda	Permanece o IR existente. Permite a criação de um Imposto de Renda Negativo para beneficiar famílias com baixos vencimentos.
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Imposto sobre Produtos Industrializados Imposto sobre Serviços	Cria o novo ICMS compartilhado entre União e Estados, em substituição ao ICMS, IPI e ISS. O novo ICMS será cobrado no local de destino da transação, nas operações interestaduais e terá alíquota uniforme em todo território nacional; não incidirá sobre exportações e continuará não-cumulativo. Criação do Imposto sobre Vendas a Varejo (IVV), a ser cobrado pelos municípios em substituição ao ISS.
Cofins Contribuição Social sobre o Lucro Líquido PIS Salário Educação	Serão substituídos pela Contribuição Social Geral a ser paga pelas empresas, destinada ao custeio das ações da União na área da seguridade social, ensino fundamental público e amparo ao trabalhador.
Imposto sobre Venda a Varejo de Combustível	Cria o Imposto Seletivo sobre os Combustíveis, destinado à melhoria e conservação do sistema viário federal, a ser cobrado por meio de alíquota diferenciada do ICMS.
Contribuição de empresas e empregados para a Previdência	Mantém a contribuição de empregados e empregadores.
CPMF	Não menciona sobre sua transformação em imposto permanente, deixando de ser cobrada em junho de 2002.
Zona Franca	Estende por 10 anos o prazo de vigência dos incentivos da Zona franca de Manaus, que venceria em outubro de 2013.

7 Análise crítica e conclusão

Pelo que foi visto, pode-se concluir que não basta que haja uma repartição da competência tributária e uma transferência de receitas entre os entes federados. **Faz-se** necessário também estar presente o equilíbrio entre as receitas de cada

ente e suas competências, ou seja, entre rendas e tarefas; isso porque, pode acontecer de um ente ter receita, mas não o suficiente para cumprir as tarefas que a Constituição Federal lhe impôs, o que levaria, como bem pôs Fernando Rezende, a um desequilíbrio federativo.

Desta forma, toda e qualquer proposta de reforma tributária será sempre bem-vinda, mas deve ser analisada com calma, por diversos ângulos e, não como se pretende, impondo-se prazo para aprovação pelas Casas do Congresso.

O Sistema Tributário Nacional é tema que merece toda a atenção dos representantes do povo e dos Estados, uma vez que por ele pode acabar por violar o próprio princípio federativo, cláusula pétreia na Constituição Federal em vigor.

Referências Bibliográficas

- ARAUJO, Luiz Alberto David, NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- CAPLÁN, Benedito. In: MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- CINTRA, Marcos. Apresentação da proposta alternativa de emenda constitucional. Disponível na Internet: www.marcoscintra.org.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 1978.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Críticas à Reforma Tributária. *Jornal Gazeta Mercantil*, p.A2, São Paulo, 05.10.1999.
- MARTÍNEZ, Pedro Mário Soares. *Direito Fiscal*. 10 ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- NAKANO, Yoshiaki. Reforma Tributária: urgente, complexa e conflituosa. Disponível na Internet: www.usp.br/iea/tributo
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para Estados e Municípios. [on-line]. Disponível na Internet www.federativo.bndes.gov.br, jul.1995.
- _____. Proposta de Reforma do Sistema Tributário Nacional [on-line]. Disponível na Internet: www.federativo.bndes.gov.br, maio 1996.
- _____. Globalização, regionalismo e federação: novos desafios para a Federação Brasileira. [on-line]. Disponível na Internet: www.federativo.bndes.gov.br, mar. 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.