



Direito Tributário ocupa-se com o imposto, não com o destino do dinheiro

Usualmente, a pessoa política fica com o produto da arrecadação de seus tributos e com isso obtém os meios econômicos necessários à realização dos objetivos que a Carta Magna e as leis lhes conferem.

Algumas vezes, contudo, ocorre a repartição das receitas tributárias, pela qual a Constituição determina que uma pessoa política partilhe o produto da arrecadação de determinados tributos com outras pessoas.

Segundo Eduardo Sabbag, a repartição de parcela da arrecadação tributária entre as entidades impositoras, é meio garantidor da autonomia política dos entes federados, uma vez que esta inexistente se estiver dissociada da autonomia financeira.

Prossegue o autor “É sabido que competem à União mais impostos do que as Municípios e Estados Membros da Federação. Aliás, a soma algébrica dos impostos municipais (três) e estaduais (três) não supera o número de impostos federais (nove, ao todo).

Diante desse desequilíbrio de competências, com concentração de rendas nos cofres da União, houve por bem o legislador em conceber uma repartição de receitas, cabendo à União o repasse aos Estados e ao Distrito Federal, e, aos Estados, o repasse aos Municípios”.

Frise-se que os municípios não deverão fazer quaisquer repasses, mas somente deles participar, como legítimos destinatários.

TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

As transferências tributárias constitucionais da União para os Estados, DF e Municípios podem ser classificadas em transferências diretas, quando há o repasse de parte da arrecadação para determinado governo ou transferências indiretas, mediante a formação de Fundo Especiais.

No entanto, independentemente da modalidade, os repasses sempre ocorrerão do ente de maior nível para os de menor nível, quais sejam: da União para os Estados e Distrito Federal, da União para os Municípios, dos Estados para os municípios.

Vejamos as transferências diretas feitas da União para os Estados e o Distrito Federal: 100% (cem por cento) do produto da arrecadação do IR-Fonte (IRPF), incidente na fonte pagadora, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles (Estados e Distrito Federal), suas autarquias e fundações que instituírem ou mantiverem; 30% (trinta por cento) do produto da arrecadação do IOF- Ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, para o Estado de origem, no qual houver extração do ouro; 10% (dez por cento) do produto da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, devendo o montante compor o Fundo de Compensação de Exportações; 20% (vinte por cento) do produto de arrecadação do Imposto Residual (artigo 154, I, CF); 29% (vinte e nove por cento) do produto de arrecadação da CIDE-Combustível.

Observemos as transferências diretas feitas da União para os Municípios: 100% (cem por cento) do



produto da arrecadação do IR- Fonte (IRPF), incidente na fonte pagadora, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles (municípios), suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem; 50% (cinquenta por cento) do produto de arrecadação do ITR, relativamente aos imóveis nela situados. O limite pode atingir 100% (cem por cento) para os Municípios, caso estes se dediquem às atividades de fiscalização e cobrança de tributos, desde que dessa atividade não resulte redução de imposto ou qualquer forma de renúncia fiscal; 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do IPVA, relativo aos veículos automotores licenciados em seus territórios; 25% (vinte e cinco por cento) do montante entregue pela União, a título de IPI, aos Estados e DF, proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados. Como o montante referido é de 10% (dez por cento), o percentual aqui repartido será de 2,5% ($25\% \times 10\% = 2,5\%$); 25% (vinte e cinco por cento) do produto de arrecadação do ICMS (3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seus territórios e até 1/4 de acordo com a lei estadual, desde que não exclua, por completo, a participação do município; 70% (setenta por cento) do produto de arrecadação do IOF-Ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, para o Município de origem, no qual houver extração de ouro; 25% (vinte e cinco por cento) entregue pela União ao Estado (em que se situe o município), a título de CIDE – Combustível. Como o montante referido é de 29% (vinte e nove por cento), o percentual aqui repartido será de 7,25% ($25\% \times 29\% = 7,25\%$).

A repartição de tributos não engloba todas as espécies tributárias, mas somente duas: os impostos e uma exclusiva contribuição, a CIDE- Combustível.

As taxas e contribuições de melhoria, por serem tributos contraprestacionais, não se vocacionam à repartição das receitas tributárias.

Quanto aos empréstimos compulsórios, devem estar afetados à despesa que os fundamentou, rechaçando a repartição das receitas tributárias.

Da mesma forma, veda-se a sistemática às contribuições, por serem gravames finalísticos, tirante o caso da CIDE- Combustível, como já se afirmou, apesar da intrínseca vinculação que a caracteriza.

Entre os impostos, destacam-se aqueles que não sofrem repartição do produto arrecadado, são eles: IPTU, ITBI, ISS: todos são municipais, motivo pelo qual as entidades impositoras não dividem, na repartição de receitas, a fatia de bolo, pelo contrário, recebem pedaços dos demais entes; ITCMD: é o único imposto estadual que não participa da repartição das receitas; II, IE, IEG: veja que estes quatro impostos federais são os únicos que não participam do compartilhamento de receitas. Os demais têm parcelas repartidas com os Estados, DF e Municípios.

Passemos à análise das transferências indiretas, isto é, ao estudo dos Fundos Especiais. Estes são quatro, ao todo, mediante os quais se realizam as transferências indiretas, tem como base a arrecadação do IPI e/ou IR, excluídas, com relação a este gravame, as transferências do IRPF.



Há três fundos que apropriam 47% (quarenta e sete por cento) da arrecadação de IR e IPI. Assim, 47% (quarenta e sete por cento) do volume arrecadado de IPI destinam-se à composição de Fundos Específicos, sem contar os percentuais que vão para os Estados (10%) e Municípios (2,5%), nas transferências diretas.

Com relação ao IR, seria apropriado afirmar, com maior rigor, que são destinados aos fundos constitucionais os 47% (quarenta e sete por cento), excluído o montante das transferências do IRPF, já mencionadas no outro parágrafo.

Vamos conhecê-los: Fundo de Compensação de Exportações: constituído por 10% (dez por cento) da arrecadação total do IPI, é espécie de fundo compensatório para os Estados e Distrito Federal, em virtude da imunidade de ICMS para as exportações, prevista no artigo 155, §2º, X, “a”, CF. Sua distribuição aos Estados e DF é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo a participação individual de cada estado limitada a 20% (vinte por cento) do total do Fundo, no intuito de inibir favorecimentos a Estados mais desenvolvidos. Cada Estado deve repassar 25% (vinte e cinco por cento); Fundo de Participação dos Estados e DF: constituído por 21,5% do produto da arrecadação do IPI e do IR, sua distribuição se dá em função do número da população e de modo inversamente proporcional à renda per capita da unidade federativa; Fundo de Participação dos Municípios: constituído por 22,5% do produto da arrecadação do IPI e do IR, sua distribuição se dá em função do número da população de cada município, sendo que o patamar de 10% (dez por cento) do fundo é destinado às capitais dos Estados; Fundos regionais: constituídos por 3% (três por cento) do produto da arrecadação do IR e do IPI, sua distribuição dá-se em programas de financiamento do setor produtivo das regiões nordeste, norte e centro-oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional.

Ademais, a metade dos recursos do Fundo que forem destinados à região Nordeste será assegurada ao semi-árido nordestino.

REPARTIÇÃO, COMPETÊNCIA E CAPACIDADE

Segundo Roque Antonio Carrazza^[1], quando acontece a repartição das receitas tributárias, “alguns supõem, erroneamente, que a entidade beneficiada tem o direito de exigir a criação e a cobrança destes tributos, ou, o que é pior, de subrogar-se na competência tributária da pessoa política omissa”, o que, segundo ele, é um “despautério jurídico” que deve ser afastado.

Acerca do tema, Leandro Paulsen tratou de esclarecer, em sua obra^[2], que os artigos 157, I e 158, I, da Constituição Federal, são dispositivos que tratam de repartição de receitas tributárias e não da distribuição de competências tributárias.

Assim, por exemplo, a competência para instituição de IR é da União (artigo 153, III), que o faz por lei federal. O sujeito ativo é, também, a União, sendo tal tributo administrado pela SRF.

Os Estados, o DF e os Municípios são simples destinatários do produto da arrecadação do imposto que incide na fonte sobre a renda e proventos pagos por eles.



Nesses casos, aliás, os Estados, DF e os Municípios figuram enquanto substitutos tributários, mas, em seguida à retenção, em vez de recolherem em favor da União, farão em recolhimento em seu próprio favor em face de serem destinatários constitucionais da respectiva receita.

De igual modo, a competência para instituir tributos não se confunde com capacidade tributária ativa, pois, enquanto a primeira é indelegável, a posição de credor (sujeito ativo) e as funções de fiscalizar, lançar e cobrar (atribuições administrativas) são delegáveis.

Interessante reproduzir o entendimento do professor Paulo de Barros Carvalho a este respeito: “A competência tributária, em síntese, é uma das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na faculdade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos. Não se confunde com a capacidade tributária ativa. Uma coisa é poder legislar, desenhando o perfil jurídico de um gravame ou regulando os expedientes necessários à sua funcionalidade; outra é reunir credenciais para integrar a relação jurídica, no tópico do sujeito ativo.

O estudo da competência tributária é um momento anterior à existência mesma do tributo, situando-se no plano constitucional. Já a capacidade tributária ativa, que tem como contranota a capacidade tributária passiva, é tema a ser considerado no ensejo do desempenho de competências, quando o legislador elege as pessoas componentes do vínculo abstrato, que se instala no instante em que acontece, no mundo físico, o fato previsto na hipótese normativa.

É perfeitamente possível que a pessoa habilitada para legislar sobre tributos edite a lei, nomeando outra entidade para compor o liame, na condição de sujeito titular de direitos subjetivos, o que nos propicia reconhecer que a capacidade tributária ativa é transferível^[3]”.

DIREITO Á PARTICIPAÇÃO

Diante do exposto até aqui, pode-se concluir que não desrespeita a privatividade das competências tributárias o fato de, em algumas situações, a Carta Magna estabelecer que uma pessoa política participará do produto da arrecadação dos tributos de outra.

Cumprido destacar, contudo, que a expectativa de direito à participação (por parte da pessoa política ‘participante’) só se transforma em efetivo direito depois da criação do tributo ‘partilhável’ (pela pessoa política competente) e da ocorrência do fato impositivo (gerador).

O que a Constituição Federal faz é estipular que, na hipótese de ser criado determinado tributo, pela pessoa política competente, o produto de sua arrecadação será total ou parcialmente destinado a outra pessoa política.

Veja que se essa unidade competente não decretou o tributo, não há participação: claro está que, por isso mesmo, não se comunicará à unidade participante a competência para tributar a hipótese excluída da sua área impositiva”.



Importante salientar que, quando nasce o tributo, nasce igualmente, para a pessoa política beneficiada, o direito subjetivo à participação no produto arrecadado.

Prossegue Carrazza, afirmando que : “Nenhuma razão de ordem pública, nenhum subjetivismo de pessoa política arrecadante, nenhum pacto entre Fisco e contribuinte, nada disso pode sobrepor-se à vontade constitucional. Em última análise, cabe ao Poder Judiciário, quando invocado pela pessoa política preterida, fazer cumprir a Constituição”.

DIREITO FINANCEIRO

Há entendimento doutrinário no sentido de que a repartição de receitas tributárias não é um tema tributário, mas financeiro. Isto porque o direito tributário ocupa-se tão somente com a tributação, e não com o destino a ser dado ao dinheiro arrecadado por meio dela.

O fenômeno tributário prossegue^[4] sua trajetória com a edição de lei complementar tributária, que, conquanto também não crie tributos, reforça as linhas que separam as faixas tributárias da União, Estados, Municípios e DF.

Após, o tributo é criado in abstracto, pela lei da pessoa política competente, que traça, em detalhes, a norma jurídica tributária, nascendo com a ocorrência do fato gerador, quando se verifica, no mundo fenomênico, aquele fato, lícito e não voluntário, descrito na hipótese de incidência.

Posteriormente, o lançamento vem a declarar o montante do crédito tributário, limitando-se a sua notificação a adjudicar-lhe eficácia.

A partir de então, o tributo somente irá desaparecer com o pagamento (cumprimento do objeto da prestação tributária) ou com a ocorrência de outra causa extintiva do crédito tributário.

Em resumo, o direito tributário cuida do fenômeno da tributação desde o momento em que é disciplinado o tributo até o instante em que deixa de existir.

Por outro lado, o que vai ocorrer com o dinheiro arrecadado não interessa ao direito tributário, mas ao direito financeiro, administrativo e penal.

Apesar disso, os tributaristas continuam a debruçar-se sobre a repartição das receitas tributárias (tema eminentemente financeiro), porque apenas quem tem autonomia financeira pode ter também autonomia política e jurídica.

Em que pese tal entendimento, a Constituição Federal acolhe as duas espécies de competência: a tributária (faculdade de instituir tributos) e a financeira (direito de participar do produto da arrecadação).

Ambas ocupam a mesma hierarquia, gerando o mesmo tipo de direito às pessoas políticas que as possuem: direito de obter fundos, seja por arrecadação própria, seja mediante participação no produto da arrecadação alheia.

CONCLUSÃO



A Constituição Federal, ao conferir as competências tributárias às pessoas políticas, teve o cuidado de fornecer-lhes todos os contornos. Em razão disso, o legislador ordinário, ao descrever os aspectos da norma jurídica instituidora ou majoradora de cada tributo deverá observar os parâmetros constitucionais que disciplinam o exercício da competência tributária.

A este respeito, escreveu Elizabeth Carrazza “Deve (o legislador), portanto, verificar, na própria CF: a) a qual fato ou conjunto de fatos poderá incidir o tributo (balizas do aspecto material); b) até que ponto é livre na escolha do sujeito passivo da exação (contornos do aspecto pessoal); c) qual a validade espacial e as circunstâncias de lugar de ocorrência do fato impositivo (limites do aspecto espacial); e d) quais os momentos que pode escolher para reputar concretizada a hipótese de incidência do tributo (parâmetros do aspecto temporal)”.

Disso podemos concluir que o legislador ordinário não é totalmente livre para instituir os tributos de competência de sua pessoa política (o imposto de renda, o imposto sobre serviços, o imposto sobre operações mercantis, o imposto sobre importação, o imposto sobre operações de crédito, a taxa de serviço, a contribuição de melhoria, a taxa de polícia, etc).

Segundo Carrazza, isto ocorre porque, na própria CF, há um conceito, ainda que implícito, de renda, de serviço de qualquer natureza, de operação mercantil, de importação, de operação de crédito, de serviço público, de obra pública, de ato de polícia, etc., que ele é obrigado a considerar enquanto cria, *in abstracto*, tributos.

Deste modo, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal distribuiu competências tributárias, indicou os padrões dentro dos quais o legislador ordinário de cada pessoa política pode traçar os aspectos das normas jurídicas dos tributos que lhes dizem respeito.

Assim, a Constituição Federal reduziu cada tributo a um arquétipo normativo ou regra-matriz, que o legislador é obrigado a considerar quando cria *in abstracto* uma exação.

Carrazza finaliza aduzindo que, realmente, a partilha de competências tributárias conferiu vantagens às pessoas políticas (porquanto deu-lhes meios efetivos de sobrevivência), mas, mais do que isto, também aos virtuais contribuintes, que, graças a ela, só podem ser tributados por quem de direito.

Assim, se “A” auferir rendimentos, só poderá ser tributado pela União, se “B” (comerciante) praticar uma operação mercantil, só poderá ser tributado pelo Estado onde ela se verificou; se “C” prestar, em caráter negocial, um serviço de qualquer natureza, só poderá ser tributado pelo município onde tal fenômeno ocorreu, etc.

[1] Curso de Direito Constitucional Tributário. 27.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

[2] Direito Tributário, Constituição e Código Tributário à Luz da doutrina e jurisprudência. Porto Alegre, 12.^aed., Livraria do Advogado.

[3] Curso de Direito Tributário, 21.^a ed., Saraiva, 2009, p.235/237.

[4] Começa a mostrar-se na CF, que, embora não crie tributos, discrimina competências para que as



peças venham a instituí-los, classifica-os em espécie e subespécie, traça a RMIT, aponta as limitações ao exercício das competências tributárias.

Date Created

30/09/2011