

Repartição constitucional da receita tributária, desonerações e autonomia municipal

Patrick Roberto Gasparetto

Mestre e Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP; Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar/PR; Especialista em Direito e Processo Penal pela ABDConst./PR; Advogado

Emerson Rogerio Moleta

Especialista em Gestão Pública Municipal pela UEPG/PR; Especialista em Direito Público pela Uniasselvi/SC; Assessor Jurídico Municipal; Advogado

Diego Buligon

Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTF/PR; Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar/PR; Especialista em Direito e Processo Tributário pela ABDConst./PR; Advogado

1 Introdução. 2 A condição dos Municípios ante a sistemática constitucional de repartição das receitas tributárias. 3 As desonerações fiscais promovidas pelo Governo Federal e o reflexo nas finanças públicas municipais. 4 A competência tributária da União ante a forma federativa de Estado: autonomia tributária x autonomia federativa. 4.1 O posicionamento do eg. STF. 4.2 Ponderações acerca da aparente antinomia jurídica. 5 Conclusões. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, nos termos do art. 1º da CF/1988, constitui-se em república federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A forma federativa de Estado implica, entre outras coisas, a necessidade de uma organização político-administrativa capaz de garantir autonomia entre os entes que a compõe.

Em uma sociedade eminentemente capitalista, naturalmente não se pode falar em autonomia sem vinculação a recursos econômicos suficientes a tanto, seja no âmbito privado, seja na Administração Pública. Uma Constituição voltada às demandas sociais, atribuindo uma série de obrigações positivas aos entes públicos, necessariamente deveria prever a forma de financiá-los. E, nesse contexto, estabeleceu divisão de recursos entre os entes federativos, objetivando dar efetividade à noção federalista: autonomia e capacidade de gestão de cada um dos membros.

Essa organização é tratada em diversos dispositivos constitucionais, restando mais evidente no Título VI, Capítulo I, Seção VI, que dispõe acerca “Da Repartição das Receitas Tributárias”, estabelecendo certo equilíbrio entre os entes federais a partir da distribuição proporcional de recursos oriundos da arrecadação tributária do Estado.

Adverta-se que nem sempre o detentor de determinada competência tributária é beneficiário de toda a receita arrecadada em razão do exercício dela. Como exemplo disso, podem ser mencionados o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que devem ser distribuídos em percentuais entre União, Estados e Municípios.

Contudo, não se pode olvidar que o titular da competência para instituir e exigir o tributo também pode promover sua renúncia, observadas as condições normativas – especialmente a LC nº 101/2000¹ –, de modo a desonerar o contribuinte consubstanciado em determinado motivo.

É precisamente nesse contexto que o presente estudo se insere: quando o tributo renunciado é de repartição obrigatória, como os exemplos mencionados, acaba-se por atingir outros entes federativos além do renunciante, comprometendo suas receitas. Neste caso, poderia o titular do tributo renunciá-lo? Quais os parâmetros a serem observados? Como equalizar seus reflexos? O vertente estudo se presta justamente a buscar uma resposta constitucional a estas e outras questões relacionadas.

1. LC nº 101, de 4 de maio de 2000.

O tema ganha ainda mais relevo em razão dos recentes incentivos fiscais realizados pela União, especialmente no que tange ao IPI, incidente sobre os automóveis e a chamada linha branca, ensejando acentuada queda de arrecadação de outros entes federativos, em razão do impacto nos respectivos fundos de participação.

2 A CONDIÇÃO DOS MUNICÍPIOS ANTE A SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

A Constituição Federal de 1988, certa de que não existe autonomia sem recursos financeiros, assegurou a cada um dos entes federados as respectivas fontes de custeio. Assim o fez, principalmente mediante a atribuição de competência e o acesso às receitas tributárias da União, já que a esta destinou maior competência impositiva e, por consequência, maior arrecadação financeira.

Dessa forma, os membros que compõem o Estado têm competência para instituir e regular tributos, mas, concomitantemente, o direito de participar do produto obtido em determinados tributos de competência de outro ente, principalmente da União.

Nas palavras do doutrinador Hugo de Brito Machado (2004, p. 44), “discriminação constitucional de rendas é expressão genérica. Compreende a atribuição de competência, ou partilha do poder tributário, e a distribuição de receitas tributárias”.

De tal modo, forma-se, em síntese, o sistema constitucional tributário:

Por sistema constitucional tributário entende-se o conjunto de princípios constitucionais que informa o quadro orgânico de normas fundamentais e gerais do direito tributário, vigentes em determinado país. Se “sistema é um conjunto ordenado de elementos segundo uma perspectiva unitária”, o sistema constitucional tributário brasileiro é o conjunto ordenado das normas constitucionais que tratam da matéria tributária, matéria esta tomada como princípio de relação que as unifica (ATALIBA, 1968, p. 8).

O intuito de um sistema constitucional tributário é, sobretudo, viabilizar a existência harmônica entre o cidadão e o Estado:

O sistema tributário brasileiro surgiu no âmbito desse processo empírico onde o direito aparece e comparece como autêntico produto da cultura, acumulando-se no seu historicismo para projetar o entusiasmo de

uma sociedade que olha para o futuro e pretende vivê-lo com a consciência de suas conquistas e com a força do seu espírito. Sua configuração jurídica reflete bem a complexidade das instituições básicas de um Estado igualmente complexo. Seria até ingenuidade supor que num sistema em que convivem pessoas dotadas de autonomia legislativa, financeira, administrativa e política, pudessem existir diretrizes simples e transparentes que, em conjugação elementar com outras providências, tivessem o condão de esquematizar uma organização operativa e eficiente (CARVALHO, 2009, p. 228).²

Mas, mais do que garantir a segurança jurídica na relação Estado x cidadão, destina-se a afiançar a harmonia entre os próprios entes federados por meio de uma relação de coordenação e de proporcionalidade na distribuição e execução das respectivas competências.

No que tange à distribuição de receitas federais, pode-se dizer que há três formas diferentes de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas receitas obtidas pela União. A primeira ocorre por meio da participação direta no produto da arrecadação de determinados impostos (arts. 157, inc. I, e 158, inc. I, da CF/1988); a segunda se dá com a participação partilhada direta no produto de determinado tributo (arts. 157, inc. II; 158, incs. II, III e IV; e 159, inc. III, da CF/1988); e a terceira, que é a participação indireta por meio de fundos formados por uma parcela de determinadas exações (art. 159, inc. I, al. b, da CF/1988).

Esta divisão, em verdade, não é um consenso doutrinário, havendo autores que defendem a existência de duas modalidades apenas (direta x indireta); mas isso não é objeto do presente estudo.³ Na ocasião, faz-se imperioso analisar a sistemática tributária referente à repartição das receitas e o seu reflexo nas finanças públicas municipais.

Partindo-se desse escopo, o estudo é dirigido à análise das duas últimas modalidades, mais especificamente dos tributos de receita partilhada direta e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

2. Na realidade, a existência desse sistema tem diversas finalidades: “Um direito tributário sistematizado não é absolutamente uma questão de estética ou cosmética jurídicas. Ele tem frente a um direito tributário não sistematizado não apenas a vantagem de maior harmonia, também boa disposição, clareza, transparência, inteligibilidade, praticabilidade, didática e apreensibilidade, comprovabilidade e interpretabilidade. Faltando o sistema interno, a disciplina de princípios ético-jurídicos, então o direito tributário não é também nenhum ordenamento de justiça” (TIPKE; LANG, 2008, p. 165).

3. Acerca do tema, remete-se a TORRES, 1986.