XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

GILMAR ANTONIO BEDIN

GISELE GUIMARÃES CITTADINO

FLORIVALDO DUTRA DE ARAÚJO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P742

Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;
coordenadores: Gilmar Antonio Bedin, Gisele Guimarães Cittadino, Florivaldo Dutra de Araújo – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-126-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cidadania. 3. Estado. 4.Democracia. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A capacidade de organização de eventos de qualidade por parte do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI está amplamente demonstrada e historicamente comprovada. Esta capacidade foi novamente demonstrada na realização, em Belo Horizonte, de 11 a 14 de novembro de 2015, do XXIV Congresso Nacional. O Evento contou com a presença de um número significativo de participantes, com trabalhos de todas as regiões do Brasil e foi organizado sob a máxima Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

O destaque dado ao vínculo indissociável entre direito e política foi muito apropriado e perpassou as discussões dos mais de sessenta Grupos de Trabalho que compuseram o Evento. Entre estes grupos, um chamou diretamente a atenção para as imbricações profundas existentes entre Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito (GT 26). Este Grupo de Pesquisa permitiu o resgate da ideia de que a emergência dos governos limitados (portanto, submetidos ao império do direito) foi historicamente fundamental para a consolidação da cidadania, a ampliação da liberdade e para a garantia de melhores níveis de qualidade de vida.

O ponto de partida da análise referida foi que o poder possui várias formas de manifestações ao longo da história humana. Teve início ainda sob a forma da Cidade-Templo e se materializou, de forma mais institucional, com o aparecimento da chamada Cidade-Estado da Antiguidade Clássica. Em seguida, esta estrutura foi suplantada, por um lado, por uma estrutura máxima (mas um tanto decorativa) denominada Igreja (ou República Cristiana) e, por outro, pela fragmentação em inúmeros feudos e pequenas estruturas política de base agrária.

A formação atual do poder (grandes estruturas políticas) somente teve início no Século 13. Deste momento histórico até a vitória dos Estados soberanos modernos foi uma longa disputa pela supremacia e pelo poder entre as estruturas religiosas e as estruturas laicas. Este impasse somente foi resolvido (isto apenas em boa medida) com a chamada Guerra dos Trinta Anos e

com a supremacia política do Estado moderno soberano no Tratado de Paz de Westfália (1648).

Foi neste momento que a fragmentação política foi superada e que se afirmaram os Estados como uma estrutura política centralizada e capaz de fazer valer o seu poder, com êxito e de forma exclusiva, sobre um território e uma população específicos (Max Weber). Esta transformação foi um grande acontecimento político e foi justificada, entre outros, por Thomas Hobbes (1588-1679). Para este, o Estado é compreendido como o deus mortal que caminha sobre a Terra.

Com esta configuração, ficou mais evidente a afirmação que o poder político é, antes de mais nada, um poder do homem sobre outro homem. Assim, é possível dizer que o referido poder pode se concretizar de várias maneiras, mas sempre se expressa como uma relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos (Bobbio). Dito de outra forma, se expressa de forma mais evidente como uma relação de dominação. Mas, não apenas isto. É neste contexto que ele vai também passar se expressar como uma possibilidade de construção de uma boa vida (volta à valorização da cidadania e do desenvolvimento).

Para também expressar esta segunda possibilidade, é necessário, contudo, ainda uma nova mutação na estrutura poder: a sua submissão ao império do direito e a constituição. Esta mudança histórica tem início com as chamadas grandes revoluções dos Séculos 17 e 18 (Revolução Inglesa, Francesa e Norte-Americana) e somente vai se consolidar no decorrer do Século 20 (é neste período histórico que os chamados regimes democráticos passam a ter um valor positivo e o Estado passa a se constituir mais claramente como um Estado de direito em sentido forte como Estado Democrático de Direito). Esta é uma vitória extraordinária da liberdade.

Configurado desta forma, o poder político passa a fomentar mais claramente a solução pacífica dos conflitos (método de contar as cabeças) e a valorizar as autonomias individuais e o pluralismo político. É neste quadro que o Estado deixa de estar voltado a si próprio e passa a ter que busca sua legitimidade na nação, tornando o poder um lugar vazio (Lefort). Dito de outra forma, o limite do poder não se restringe àquilo que este pode ou não pode fazer em função da vontade geral, expressa na forma da lei, mas limita, também, a monopolização do poder por um indivíduo ou grupo. Além disso, este poder apenas será legitimo se exercido de acordo com as normas constitucionais. Desta forma, passa a ser um poder limitado e submetido às regras do jogo.

O GT 26 Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito dialogou, de forma aberta e democrática, sobre estas e outras questões relacionadas e, portanto, cumpriu o seu papel fundamental de ser um espaço de diálogo e de fomento ao exercício da cidadania e da constituição de sujeitos autônomos e voltados ao desenvolvimento do país.

Os Organizadores

REPÚBLICA FEDERATIVA? OS EFEITOS DAS CONTRIBUIÇÕES DENTRO DO FEDERALISMO FISCAL.

FEDERAL REPUBLIC? THE CONTRIBUTIONSS EFFECTS IN THE FISCAL FEDERALISM.

Flávio Couto Bernardes
Milton Carlos Rocha Mattedi

Resumo

O sistema federalista desenvolveu-se com o escopo de controle e administração mais eficiente. No Brasil, o federalismo adotou particularidades próprias diante da presença dos Municípios como entes integrantes da Federação. Não há hierarquia com a presença de diversos entes federativos, reconhecendo a autonomia que cada um possui diante dos demais. Tal autonomia é fundamental para a essência do sistema, sendo garantida através do texto constitucional a delimitação de competências e, consequentemente, a repartição de receitas para a realização destas. A figura da federação cooperativa busca a realização dos ditames constitucionais, especialmente a redução das desigualdades e o desenvolvimento regional. Entretanto, percebe-se que a União tende à distorção do sistema de repartição tributária através da utilização das contribuições não como tributo finalístico, mas de forma arrecadatória em substituição aos impostos. Com isso, verifica-se um desvirtuamento das contribuições em detrimento da repartição das receitas dos Estados membros e Municípios, sendo um fator de grande desequilíbrio da Federação brasileira.

Palavras-chave: Federalismo, Contribuições, Distorção, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

The federal system was developed with the aim of control and more efficient administration. In Brazil, federalism adopted own particularities in the presence of Municipalities and the Federation members loved. There is no hierarchy in the presence of several federal entities, recognizing the autonomy that each one has on the other. Such autonomy is fundamental to the essence of the system and is guaranteed through the Constitution the division of powers and hence the revenue sharing to achieve these. The figure of the cooperative federation seeks the fulfillment of constitutional dictates, especially the reduction of inequalities and regional development. However, it is clear that the Union tends to distortion of the tax sharing system through the use of contributions not as finalistic tax, but tax collection form to replace the taxes. Thus, there is a distortion of the contributions at the expense of revenue sharing of member states and municipalities, with a factor of great imbalance of the Brazilian Federation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Contributions, Distortion, Democracy

INTRODUÇÃO

O federalismo tem suas primeiras marcas em decorrência da Revolução americana de 1776. Foi um sistema desenvolvido a partir das necessidades de controle e administração diante de um país com vasto território e população. A soberania foi passada dos antigos Estados confederados para a União como forma de assegurar a independência e unidade do novo Estado americano. No entanto, preservaram-se a autonomia dos até então Estados Confederados, garantindo-se a participação dos mesmos através de seus representantes na composição do Senado. (MENDES, 2009, p. 847)

Na organização do Estado democrático brasileiro também foi adotada a forma federativa como a mais adequada diante da sua dimensão continental e sua estrutura social. Obviamente, o contexto histórico brasileiro diverge-se bastante do norte-americano, gerando particularidades que fogem ao objeto desde estudo.[1] Buscou-se no caso brasileiro a melhor gestão do Estado através da adoção dos entes federativos, quais sejam, a União, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios.

A Constituição da República de 1988 dispôs nos termos de seu artigo 1º: *"A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]"*. Para estancar qualquer questionamento sobre a composição dos entes federativos brasileiros, o mesmo diploma legal foi enfático nessa temática ratificando a forma federativa estatal conforme consta da redação do dispositivo do seu art. 18: *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."*

O federalismo visa, dentre outros fins, proporcionar uma administração mais eficiente do Estado, utilizando-se do instrumento de repartição de competências para tanto. Carrazza afirma que se equivocam aqueles que têm a percepção de uma relação hierárquica entre o governo central (União) e os governos locais (Estados membros, Distrito federal e Municípios). Há apenas campos de ação autônomos e exclusivos para cada ente federado. (CARRAZZA, 2003, p. 127). *"A repartição de poderes autônomos constitui o cerne do*

[1] Para o aprofundamento desse tema sugere-se a leitura da obra de HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista.* Brasília: UNB, 1984.

conceito de Estado federal." (SILVA, 2003, p. 99). Cabe à Constituição da República a definição e delimitação das competências de cada ente da federação, buscando-se a integridade e harmonia do sistema. A existência de três âmbitos de governo proporciona um maior contato político do cidadão com a condução do Estado. Nas palavras de Gilmar Mendes (2003):

> Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismos que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando-se conflitos e desperdício de esforços e recursos. A repartição de competências entre as esferas é o instrumento concebido para esse fim.

A posição do Supremo Tribunal Federal, nas palavras do Ministro Celso de Mello, é enfática ao reconhecer a imprescindibilidade da temática para o adequado funcionamento do Estado:

> Essa partilha de competências, Senhora Presidente, reflete uma das mais expressivas características do Estado Federal, cujo ordenamento constitucional disciplina, harmoniosamente, competências exclusivas e competências concorrentes, preservando, assim, a autonomia das unidades que lhe compõe a estrutura jurídico-constitucional, investidas, para efeito do concreto exercício das atribuições normativas, de poderes enumerados – que resultam, explicita ou implicitamente, da própria Lei Fundamental – ou, então, de poderes residuais ou remanescentes. (ADI 2.995, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2006, Plenário, DJ de 28-9-2007.)

Por outro lado, o Estado moderno deve pautar-se na busca dos valores democráticos. O Estado deve ter por finalidade proporcionar as melhores condições de vida para os seus integrantes. O federalismo em sua vertente mais moderna deve ser, antes de tudo, democrático. Deve buscar a estabilização social, por meio da cooperação dos entes federativos com transparência das suas ações, recursos e gastos. Neste particular a participação popular é salutar para a formação do Estado. Atualmente há uma forte ligação entre a formação do Estado e a presença da democracia como forma de exercício do livre desenvolvimento do indivíduo. Canotilho ao falar do Estado moderno afirma peremptoriamente:

> Ele [o Estado Constitucional moderno] tem de estruturar-se como **Estado de direito democrático**, isto é como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do "direito" e do "poder" no estado Constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado constitucional. O poder político deriva do "poder dos cidadãos". (CANOTILHO, 2003, p. 98)

Autêntica participação política do povo é essencial à democracia. É fundamental a atuação estatal democrática como mecanismo de defesa dos interesses de todos os cidadãos para a formação e o desenvolvimento de uma sociedade melhor para todos. É necessária a busca dos objetivos fundamentais dispostos em nossa Constituição.[2] O Estado federalista tem por escopo promover o desenvolvimento social e a busca da redução das desigualdades, respeitando os direitos fundamentais inseridos na carta constitucional. Bercovici afirma a importância desse aspecto:

> A Constituição de 1988 demonstrou clara preocupação com a promoção de desenvolvimento equilibrado, buscando a diminuição das disparidades regionais. O Art. 3º determina um inequívoco programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas que, se implementadas, consubstanciariam uma real ruptura com as estruturas sociais e econômicas. (BERCOVICI, 2005, p. 113)

Diante de tal quadro, também é fundamental, além das repartições de competências, a correspondente repartição de receitas tributárias para que o ente possa exercer de forma adequada suas funções. Não há como exigir o cumprimento de atribuições sem que haja o aporte financeiro para tanto. A autonomia da União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios somente pode ser efetiva se atrelado a ela também estiverem recursos próprios. Dessa forma, o federalismo compõe-se da figura do federalismo fiscal, tópico a seguir estudado.

---

[2] A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 3º determina: *"Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."*

1 FEDERALISMO FISCAL

O sistema federativo não dispensa a compreensão e o diálogo entre o federalismo político e o federalismo financeiro. As normas de competência devem ser condizentes com o sistema tributário adotado. Vislumbra-se uma divisão de funções compatível com a capacidade financeira do ente a realizá-las. Cabe ao Estado criar e cuidar das regras sobre os valores sociais. Nesse sentido, a atuação Estatal democrática e representativa dos reais interesses da coletividade é fator primordial para a formação e manutenção de uma sociedade justa. Clark afirma que: *"a Constituição despe-se do véu de neutralidade e assume um discurso de natureza instrumental-transformadora, na medida em que a norma constitucional visa estabelecer um programa de alteração das estruturas sociais e econômicas para o Estado e para a sociedade"*. (CLARK, G.; CORRÊA, L.A.; NASCIMENTO, S.P., 2013, p. 279).

De forma preliminar pode-se dizer que o federalismo fiscal é uma decorrência da forma de Estado aplicada no viés econômico-financeiro. Busca proporcionar ao ente federativo as receitas necessárias para a realização de suas competências constitucionalmente discriminadas. O lastro econômico torna-se instrumento imprescindível para a realização dos ideais democráticos da federação. Entretanto, tal divisão não deve trazer o entendimento de atuação isolada dos entes. Pelo contrário, a repartição de receitas busca a integração da União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento social e a superação das desigualdades. Este pensamento tem o respaldo de Hugo de Brito Segundo nos seguintes termos:

> Trata-se do chamado federalismo participativo, no qual as diversas entidades associam-se não para resolver problemas comuns a todas elas, mas também para reduzir as desigualdades verificadas internamente. No dizer de Aliomar Baleeiro, está superada a antiga visão de federalismo isolacionista. A Constituição brasileira de 1988 adotou expressamente essa forma de federalismo, o que se percebe não apenas da determinação da partilha das receitas arrecadadas, mas, sobretudo de uma série de dispositivos que preconizam, de modo expresso, a redução das desigualdades regionais. (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 78).

A percepção do federalismo é de que os entes, especialmente Estados membros e Municípios, encontram-se mais próximos da realidade dos cidadãos. Com isso, possuem

maior sensibilidade na percepção das distorções sociais e das necessidades locais. O federalismo fiscal torna-se importante instrumento para o desenvolvimento mais linear de todo o Estado. A gestão local de políticas públicas visa maior eficiência e celeridade, mas não dispensa a administração própria de receitas.

Nessa toada, a descentralização das receitas foi disciplinada pela Constituição da República de 1988 em dois momentos: na distribuição de competências tributárias, constante nos artigos 153 a 156; e na repartição das receitas tributárias, constante nos artigos 157 a 162. No primeiro caso, determinados tributos serão objeto de arrecadação pela União, outros pelos respectivos entes federativos. Cada ente possui seu poder de tributar delimitado pela Constituição.

No segundo caso, a repartição das receitas busca fazer uma redivisão de determinada parcela dos tributos arrecadados, destinando-a a outros entes federativos. *"É da essência do federalismo fiscal a divisão das competências tributárias em uma estrutura descentralizada de Estado."* (SCAFF; SILVEIRA, 2012, p. 283). Com isso, faz-se primordial o estudo e reconhecimento da autonomia financeira dos Estados e Municípios frente à União.

1.1 Repartição de receitas e a autonomia financeira dos Estados e Municípios.

A repartição de competência no exercício das atividades e competências dos entes federativos é pressuposto necessário para a autonomia dos mesmos. É ponto nuclear para a caracterização do Estado como federação. Não é surpresa que tal divisão de competências é bastante tormentosa diante da complexidade das relações existentes. De forma geral, de um lado pode-se verificar uma descentralização mais saliente com uma grande parcela de poderes nas mãos dos Estados membros, *v.g.* os Estados Unidos da América. De outro, as competências encontram-se mais concentradas na figura do poder central, a União, *v.g.* a República Federativa do Brasil. (SILVA, 2003, p. 475).

Visualizar que o ente federado, qualquer que seja ele, detém o poder de estipular suas prioridades e sua forma de atuação é imprescindível para o reconhecimento da autonomia federativa. Caso contrário, as vantagens e características marcantes do sistema federativo deixam de existir (CARRAZZA, 2003, p. 128.). A autonomia federativa possibilita a atuação

do ente nos interesses do seu governo e administração, sem que haja interferências federais ou estaduais.

> Em nome desta autonomia, tanto a União como os Estados-membros podem, nos assuntos de suas competências, estabelecer prioridades. Melhor dizendo, cada pessoa política no Brasil, tem o direito de decidir quais os problemas que deverão ser solvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros. É-lhes também permitido exercitar suas competências tributárias, com ampla liberdade. (CARRAZZA, 2003, p. 127.).

A Federação brasileira adotou características próprias e peculiares ao incluir os Municípios como um dos seus entes integrantes. Esta particularidade é claramente exposta no instante em que se verifica que o ente municipal tem competência para fazer sua própria administração no que tange aos interesses locais. O município possui autonomia para a gestão pública e defesa dos interesses correlatos as suas atribuições independentemente da atuação ou vontade das demais esferas federativas.

As autonomias necessárias ao ente federado são exteriorizadas através do exercício de competências legislativas e administrativas, distribuídas no texto constitucional na medida em que se descentraliza o poder do Estado. Na abalizada opinião de Fernanda Dias Menezes de Almeida, "*a federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas*."(ALMEIDA, 1991, p. 32).

As competências delineadas acarretam direitos e deveres aos entes federados, de acordo com os parâmetros constitucionais estabelecidos que, em última análise, refletem a vontade da sociedade. Tanto o exercício de um direito quanto de um dever implicam a prática financeira do Estado, demonstrando a essencialidade das normas constitucionais financeiras.

Esta autonomia não se restringe à esfera política e administrativa, mas alcança a autonomia financeira. Com isso, é dado ao Município o poder para arrecadar e aplicar suas receitas conforme entender ser mais interessante para a consecução das suas finalidades e atribuições. A limitação municipal somente decorre das determinações orçamentárias constitucionais, tais como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O conceito de autonomia financeira fornecido por Nelson Nery Costa é bastante esclarecedor:

> O municio faz sua própria administração em razão de sua autonomia em matéria de interesse local, mas esta só se efetiva se também lhe for concedido poder para ter sua renda, independente de outras entidades federadas. O poder para arrecadar os seus tributos e aplicar as suas rendas, de acordo com os respectivos orçamentos, vem a se constituir na autonomia financeira. A competência tributária exclusiva é essencial para se assegurar a organização dos serviços públicos locais. (COSTA, 2012, p. 126).

Tais valores são amplamente defendidos pelo ordenamento jurídico pátrio, tendo inclusive amplo respaldo nos Tribunais pátrios, especialmente no Supremo Tribunal Federal, conforme se constata nas palavras do Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes no seguinte julgado:

> A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (ADI 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-3-2013, Plenário, DJE de 16-9-2013.).

Conforme exposto no tópico anterior, a Constituição da República determina que as receitas dos entes federativos são originadas de fontes próprias, através da arrecadação de seus tributos, ou por meio da participação de um ente nas receitas de outro, através da chamada repartição de receitas. Nos dizeres de José Afonso: *"Essa cooperação financeira entre as entidades autônomas da Federação, chamada federalismo cooperativo, integra a fisionomia do federalismo contemporâneo."* (SILVA, 2003, p. 707). Apesar de autônomos, os entes não atuam de forma atomizada, mas em conjunto e de forma equilibrada para o desenvolvimento do Estado federal. Não é outro o magistério de José Nilo:

> Em decorrência do nosso sistema federativo cooperativo, inaugurado na Constituição de 1934, como técnica de repartição de receitas, aperfeiçoada, se não ampliada, nas Constituições posteriores até a de 1988, na federação de integração equilibrada, os Municípios têm receitas transferidas, isto é, receitas não próprias, quer dizer, o poder tributante é outro, mas o produto da arrecadação cabe aos Municípios. (CASTRO, 2005, p. 305).

A repartição de receitas busca manter o equilíbrio financeiro dos entes periféricos (Estados membros, Distrito Federal e Municípios), reforçando a busca do desenvolvimento social e regional. Com isso, parcelas dos impostos recolhidos pela União são destinadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Da mesma forma, parcelas dos impostos recolhidos pelos Estados também são destinadas aos Municípios. Não é sem propósito que a Constituição da República disciplina exaustivamente a referida repartição de receitas nos seus artigos 157 e seguintes.

A desobediência à repartição de receitas, inclusive por meio de retenção dos repasses, é contundentemente rechaçada pela ordem constitucional sob pena de flagrante desequilíbrio entre entes federativos. Nesse sentido é incisiva a Constituição da República em seu artigo 160: *"É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos."* Na esteira desse entendimento o Supremo Tribunal Federal adota posição já pacificada sobre o tema, conforme se constata do acórdão relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski:

> Constitucional. ICMS. Repartição de rendas tributárias. Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC). Programa de Incentivo Fiscal de Santa Catarina. Retenção, pelo Estado, de parte da parcela pertencente aos Municípios. Inconstitucionalidade. Recurso extraordinário desprovido. A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. (RE 572.762, Rel. Min.

> Ricardo Lewandowski, julgamento em 18-6-2008, Plenário, DJE de 5-9-2008, com repercussão geral. No mesmo sentido: AI 645.282-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, DJE de 18-2-2011; RE 477.854, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 28-4-2009, Segunda Turma, DJE de 22-5-2009; RE 459.486-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-11-2008, Segunda Turma, DJE de 6-2-2009).

Todavia, um lado mais sofisticado de desequilíbrio federativo vem ocorrendo, que não se resume à simples negativa do repasse em frontal descumprimento do art. 160 da Constituição da República. Atualmente, nota-se uma tendência na política tributária da União na criação de diversas espécies de contribuições como fonte de receita para a si, esquivando-se da obrigação de repartição da arrecadação auferida pelas mesmas com os demais entes federativos periféricos, sendo que a receita auferida não é utilizada nos motivos constitucionais justificadores de sua instituição.

Apesar da figura da federação cooperativa buscar a realização dos ditames constitucionais, especialmente a redução das desigualdades e o desenvolvimento regional, tal característica vem sendo negligenciada. Percebe-se que a União tem agido de forma a provocar a distorção do sistema de repartição dos recursos de origem tributária através da utilização das contribuições não como tributo finalístico, mas de forma arrecadatória em substituição aos impostos. Contra tal distorção, é enfática a posição de Sacha Calmon:

> Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade. Entre nós, a federação é pétrea e indissolúvel, a não ser pela força bruta de uma revolução cessionista ou de outro Estado, vencedor de uma guerra inimaginável. (COELHO, 2010, p. 58)

Para melhor entendimento sobre as contribuições, suas repercussões na repartição de receitas tributárias e o reflexo no sistema federativo brasileiro, passa-se no tópico a seguir ao seu estudo.

2 AS CONTRIBUIÇÕES

O enquadramento das contribuições como espécie autônoma e as regras de direito positivo inerentes à sua instituição, arrecadação e fiscalização possuem relevantes efeitos práticos na distorção hoje existente no sistema tributário nacional. Sendo assim, abordar-se-á inicialmente a discussão de sua natureza jurídica, para, em seguida, apontar a realidade vigente, com a distorção causada no federalismo fiscal.

Por longo tempo houve muita discussão a respeito da natureza jurídica das contribuições. É cediço que as contribuições, sendo decorrentes de receita estatal derivada, são necessariamente forma de tributo. Não admitir tal possibilidade é reconhecer um recolhimento indevido por parte do ente estatal. Originariamente, o Código Tributário Nacional - CTN (Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966) estipulou três espécies de tributos, quais sejam: impostos, taxas e contribuições de melhoria. No entanto, na atual organização do sistema tributário pátrio, dentre outras mudanças, foi inserida pela Constituição da República em seu artigo 149 uma nova nomenclatura de tributos específica para abarcar e disciplinar as contribuições.

A definição da natureza jurídica das espécies tributárias tornou-se um dos pontos nevrálgicos do direito tributário brasileiro, com o aparecimento de diferentes classificações e teorias. Pode-se identificar alguns fatores que colocaram a classificação das espécies tributárias, que vinha sendo adotada até a Constituição Federal de 1988, em crise: a) insegurança dos doutrinadores e intérpretes quando se deparam com novas figuras tributárias; b) ausência de rigorismo técnico na linguagem do legislador; c) oscilações da jurisprudência na análise da matéria, como a Suprema Corte americana e o Supremo Tribunal Federal brasileiro. Como afirma o mestre Sacha Calmon Navarro Coêlho:

> No particular, a Constituição Federal de 1988, de resto como as anteriores, ao referir-se a empréstimos compulsórios e contribuições especiais, corporativas, de intervenção no domínio econômico, previdenciárias e sociais, parece ter embaralhado as noções teóricas sobre o assunto. Ademais disso, doutrina ligeira e leviana, quando não oportunista, casuística, procura, por motivos práticos, inserir distinções que tumultuam mais ainda o trato da matéria.” (COELHO, 1999, p. 399)

O professor Luciano Amaro apontou a dificuldade em se realizar uma classificação homogênea das espécies tributárias, tendo em vista que os critérios a serem utilizados poderiam variar em cada doutrina, de acordo com o direito positivo do país em determinado momento histórico. Na sua concepção, haveria uma distinção entre uma classificação no plano da teoria geral e aquela decorrente dos regimes jurídicos atribuídos pelo ordenamento jurídico aos distintos tributos[3]. Conclui:

> Em suma, os critérios de classificação dos tributos não são certos ou errados. São mais adequados, menos adequados ou inadequados (a) no plano da teoria do direito tributário, ou (b) no nível do direito tributário positivo, como instrumento que permita (ou facilite) a identificação das características que devem compor cada espécie de tributo (no plano teórico ou num dado sistema jurídico-positivo). (AMARO, 1998, p.68)

A dificuldade para se proceder a uma classificação estaria proporcionalmente vinculada às diversas variáveis consideradas na sua elaboração. Estas circunstâncias, segundo Luciano Amaro, não seriam uniformes no tempo, pelo contrário, surgiriam no desenvolvimento histórico do Estado e na gama de funções por este exercidas. Não haveria, em tese, a possibilidade de se criar uma teoria geral que abrangesse a gama de situações fáticas existentes, tornando imutável eventual classificação adotada.

Em que pese a lógica da exposição e a eloquência do renomado professor, relevante ressalvar que a teoria criada sobre determinada matéria jurídica deve ser considerada para a interpretação das normas vigentes, objeto da Ciência do Direito. A classificação empreendida à luz do regime jurídico positivado, não está dissociada do plano teórico. O jurista, ao usar a linguagem descritiva, o faz buscando extrair os elementos da norma a partir dos conceitos teóricos discutidos.

Razão assiste ao autor ao afirmar que a classificação pode ser adequada ou inadequada de acordo com os elementos utilizados e as finalidades pretendidas. Poder-se-ia agrupar os diferentes tipos de tributos em diversas categorias, dependendo apenas de quais

---

[3] AMARO esclarece o tema afirmando que: "A questão que deve ser colocada está em saber se o critério eleito é suficiente para que se apreendam os diferentes regimes jurídicos a que cada grupo de figuras está submetido pelo ordenamento jurídico. De que serve dizer que o tributo "A" é imposto, se ele se sujeita a um regime jurídico diferente do aplicável a outros tributos que (pelo critério adotado) também comporiam o grupo dos impostos?" (AMARO, 1998, p.67)

seriam as variáveis empregadas. Quanto maior o número, mais complexa se tornaria a classificação.

No entanto, a classificação das espécies tributárias pode e deve ser realizada sob a ótica da teoria geral da norma tributária. Os regimes jurídicos preconizados pela legislação tornariam importantes para caracterizar suas sub-espécies ou tipos, pois existem elementos comuns que permitem elaborar uma classificação cientificamente consistente e geral dos tributos.

Após este preâmbulo, necessária a introdução da forma de classificação das espécies tributárias. O artigo 4º do Código Tributário Nacional, conjugado com o artigo 145 da Constituição Federal, determinam que a natureza jurídica dos tributos será examinada pela análise da hipótese de incidência e da base de cálculo das obrigações tributárias. Tem-se, assim, que as espécies de tributos existentes são classificadas de acordo com estes dois elementos, considerados os aspectos principais da norma jurídica tributária.

Os incisos I e II do artigo 4º do Estatuto Tributário prescrevem que o nome designado pelo legislador ao tributo instituído, bem como a destinação de sua receita são irrelevantes na caracterização das espécies tributárias. A lógica do legislador, respaldada pelos ensinamentos do mestre Rubens Gomes de Souza (autor do anteprojeto do Código Tributário Nacional), são irrepreensíveis neste pormenor. Isto porque, aqueles que exercem a representação popular, não são necessariamente juristas para identificar o nome correto do tributo a ser criado, utilizando expressões a-técnicas da linguagem cotidiana. Ademais, o destino da arrecadação gera efeitos apenas na seara do direito financeiro, na medida em que a relação jurídica tributária esgota-se com o pagamento do tributo. Cabe sim, aos demais ramos do direito, sistematizar o estudo do ingresso de receitas e do cumprimento das respectivas despesas (obrigações) previstas nos orçamentos públicos.

Diante dos dispositivos inseridos no Código Tributário Nacional, a doutrina iniciou os debates acerca da classificação das espécies tributárias, embora as tenha nominado no artigo 5º do Código Tributário Nacional e no artigo 145 da Constituição Federal de 1988 como sendo impostos, taxas e contribuições de melhoria. Esta concepção norteou toda a formulação do sistema tributário nacional.

Rubens Gomes de Souza apresentou sua classificação tripartite das espécies tributárias. Seriam: a) os impostos, que não dependeriam das atividades do Estado; b) taxas, para serviços públicos e o exercício do poder de polícia e; c) contribuições, onde se encaixariam todas as demais receitas tributárias que não se amoldassem às duas anteriores (SOUZA, 1960, p. 163). Paulo de Barros Carvalho (CARVALHO, 1999, p. 191) e Roque Antônio Carrazza[4] (CARRAZZA, 1991, p. 266), seguindo a classificação do Código Tributário Nacional, sustentam que os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais seriam uma destas três espécies, bastanto analisar os respectivos fatos jurígenos e base de cálculo.

O saudoso mestre Geraldo Ataliba, com o brilhantismo que lhe era peculiar, combatia a utilização de aspectos financeiros, econômicos ou históricos, considerados pré-legislativos, para determinar os critérios de classificação dos tributos. Lembrando os métodos Kelsenianos, dissecados em sua obra Teoria Pura do Direito, o professor de São Paulo justificava a adoção da corrente tricotômica apoiando-se em sua teoria dos tributos vinculados e não-vinculados:

> Examinando-se e comparando-se todas as legislações existentes - quanto à hipótese de incidência - verificamos que, em todos os casos, o seu aspecto material, das duas, uma: a) ou consiste numa atividade do poder público (ou numa repercussão desta); ou, pelo contrário: b) consiste num fato ou acontecimento inteiramente indiferente a qualquer atividade estatal. Esta verificação permite, pois, classificar todos os tributos - segundo o aspecto material de sua hipótese de incidência consista ou não no desempenho de uma atividade estatal - em tributos vinculados e tributos não vinculados. É que esta averiguação enseja afirmar que, no primeiro caso, o legislador vincula o nascimento da obrigação tributária ao desempenho de uma atividade estatal e, no segundo, não (...). Tributos vinculados são as Taxas e as Contribuições (Especiais), e tributos não vinculados como aqueles cuja hipótese de incidência consista numa atividade estatal; e Impostos como aqueles cuja hipótese de incidência é um fato ou acontecimento qualquer, não consistente numa atividade estatal. (ATALIBA, 1991)

[4] CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, p. 266 e ss.

O professor Sacha Calmon Navarro Coêlho[5], em posição similar a de Geraldo Ataliba, afirma que a grande divisão no tocante à classificação se dá entre os tributos vinculados ou não a uma atividade estatal e, nestes últimos, que se diferenciam as espécies tributárias. Sua teoria está baseada precisamente na dualidade: obrigações unilaterais (impostos) e obrigações bilaterais (taxas e contribuições). As primeiras são unilaterais porque independem de uma atividade do Estado, enquanto as demais exigem uma atuação do Estado voltada ao contribuinte: a) taxas, pela prestação de serviços públicos ou exercício do poder de política; b) contribuições de melhoria, pela realização da obra pública; c) contribuições sinalagmáticas, pela existência de uma contraprestação efetiva do Poder Público em relação ao contribuinte.

No entanto, alguns renomados tributaristas passaram a classificar as espécies tributárias em conformidade com o regime jurídico constitucional de cada tipo de tributo. Deixaram os critérios pertinentes à teoria geral, sob o fundamento de que não seriam suficientes para definir as espécies existentes no direito positivo pátrio, face à diversidade das regras impositivas aplicadas aos mesmos. Surgiram as classificações em quatro ou cinco espécies tributárias, que passaram a se distinguir, sobretudo, pela destinação a ser conferida à arrecadação.

A classificação empreendida por Luciano Amaro (AMARO, 1998, p. 80) está centrada nos regimes jurídicos previstos no ordenamento para cada tipo de tributo. Embora certa neste aspecto, é inadequada do ponto de vista científico, por não encontrar suporte na teoria geral que permite a classificação das espécies tributárias. Diferencia as contribuições pelo fato de possuírem receita afetada para determinada finalidade e os empréstimos compulsórios por serem restituíveis e possuírem regras especiais em sua instituição.

Aqueles que compartilham da teoria que adotam a classificação dos tributos em cinco espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Sustentam, em síntese, nos dizeres do professor Hugo de Brito Machado:

---

[5] "Dentre as sociais ressaltam as previdenciárias, pagas por todos os segurados proporcionalmente aos seus ganhos, para garantirem serviços médicos, auxílios diversos e aposentadorias. Estas são as verdadeiras contribuições que podem ser incluídas na espécie dos tributos vinculados a uma atuação específica do Estado relativamente à pessoa do contribuinte." (COÊLHO, 1999, p. 394-404).

> Não faz sentido, neste ponto, invocar a regra do art. 4º, do Código Tributário Nacional. Primeiro, porque não se trata de destinação legal do produto da arrecadação, mas de vinculação da própria finalidade do tributo, que induz a idéia de vinculação de órgãos específicos do Poder Público à relação jurídica com o respectivo contribuinte. Segundo porque, seja como for, não se pode constestar a prevalência da Constituição sobre o Código. (...)
>
> Diante da vigente Constituição, portanto, pode-se conceituar a contribuição social como espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social.
>
> É certo que 'a natureza jurídica da espécie de tributo é encontrada pela análise de seu fato gerador, pouco importando o motivo ou a finalidade (elementos acidentais).'" - Sacha Calmon - "Isto, porém, não impede que a Constituição vincule determinada espécie tributária a certas finalidades, e se isto acontece, como aconteceu com as contribuições sociais, passa a finalidade a ser elemento essencial no regime jurídico específico desse tributo. (MACHADO, 1994, p. 50)

Constata-se, portanto, que os adeptos desta corrente baseiam seus entendimentos no fato de que a destinação específica da arrecadação tributária seria um elemento caracterizador do próprio tributo, diferenciando-o das demais espécies. Compartilham deste posicionamento os tributaristas Vitório Cassone, Ives Gandra da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Martins e Werther Botelho Spagnol, sendo que este, professor da Universidade Federal de Minas Gerais, preleciona:

> Se a classificação acima é suficiente para definir os Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, apresenta-se insubsistente para definir as Contribuições e os Empréstimos Compulsórios. Isto porque a hipótese de incidência desses tributos não são atividades do Poder Público, mas o produto de sua arrecadação destina-se ao custeio de uma atividade pública específica - não em relação ao contribuinte (Taxas e Contribuições), mas em relação à sociedade (ou a um grupo social).
>
> (...) analisando o fato gerador (hipótese de incidência) das Contribuições ou dos Empréstimos Compulsórios, observa-se que, embora sejam em sua maioria próprios de Impostos (excepcionalmente podem configurar Taxas no caso das Contribuições), distinguem-se das figuras clássicas pela particularidade de sua instituição implicar necessariamente uma atividade estatal e específica. A estes tributos afetados o legislador denominou Contribuições e Empréstimos Compulsórios, prescrevendo

> ainda um regime jurídico especial em razão da destinação constitucional. (SPAGNOL, 1994, p. 33)

Com efeito, os institutos jurídicos devem ser estudados sob a visão de seus princípios e normas, não podendo deixar-se influenciar por questões metajurídicas, seja qual for sua origem. E a classificação da escola tricotômica cuida em esclarecer, com clareza científica, os elementos que justificam sua adoção.

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal adotou a última teoria citada no julgamento da constitucionaldiade da Lei Complementar n. 84/96, passando a reconhecer que as contribuições não se confundem com as demais espécies tributárias, espcialmente os impostos, exatamente pelo fato de que sua receita é vinculada a uma finalidade constitucionalmente estabelecida (aspecto comum das diferentes contribuições previstas no art. 149 da Carta Magna).

O questionamento é inerente: qual o reflexo de se estabelecer esta premissa para o federalismo fiscal? Exatamente o fato de que em regra as contribuições são de competência da União, tendo apenas duas exceções. Igualmente sua receita tributária, com exceção da Cide – Combustíveis, não é repartida entre os demais entes federados, justamente porque vinculada a uma finalidade ligado ao desempenho de sua função constitucionalmente atribuída.

2.1 Transformação do entendimento de contribuições

No entanto, o objetivo da União em utilizar os recursos provenientes das contribuições, sobretudo das denominadas sociais, para outros fins diferentes do financiamento da seguridade social logo se mostrou inerente a sua prática de gestão pública, levando a uma proposta de alteração do texto constitucional que ora se passa a expor.

A vinculação das receitas das contribuições à finalidade que motiva sua instituição constitui regra substancial na realidade financeira do Estado, que o possibilita assegurar a prestação adequada destes serviços públicos sociais. São regras fundamentais à garantia do atendimento deste direito previsto no texto constitucional, resguardado como “cláusulas pétreas”, por não admitir modificações em seu conteúdo.

Entretanto, torna-se necessário enfatizar a atuação condenável da União ao admitir o desvio destes recursos para outras finalidades, afetando não só os direitos fundamentais dos cidadãos, mas também a autonomia financeira dos demais entes federados. Na pífia reforma tributária realizada através da promulgação da Emenda Constitucional n. 42/2003, o objetivo principal do governo federal foi ratificar a renovação do dispositivo constitucional que admite a desvinculação de 20% da arrecadação proveniente das contribuições para ser utilizado em despesas ou prestações financeiras de natureza jurídica diversa, normalmente custeado pelo caixa geral do tesouro.

Idêntica situação encontra-se no inciso XI do art. 167 do texto constitucional, modificado pela Emenda Constitucional n. 20/98, que veda utilização dos recursos arrecadados com as contribuições sociais denominadas de previdenciárias (das empresas sobre a folha de salário e outras remunerações e dos trabalhadores) para outra finalidade que não seja a seguridade social. No entanto, uma interpretação a *contrario senso*, literal e casuística, poderia indicar a leitura de que as demais contribuições sociais (faturamento e lucro), onde se inserem a COFINS, o PIS e a CSSL, principais fontes de recursos, poderiam ser direcionadas para outros fins.

As modificações na destinação dos recursos das contribuições sociais jamais poderiam ser admitidas, por evidentemente inconstitucionais, ainda que introduzidas por emendas à constituição, em razão do sistema de previdência e assistência social constituir direito e garantia fundamental do cidadão, assim como a forma federativa do Estado, não passível de alteração de acordo com o art. 60, §4º, da Carta Magna.

No entanto, a partir do momento em que a arrecadação tributária das contribuições não é utilizada na finalidade que justifica sua instituição, passam a ter as mesmas características dos impostos, como tratado no item anterior. Logo, seria imprescindível a repartição de suas receitas entre os demais entes federados, como estabelece o texto constitucional.

A evolução da arrecadação das contribuições não tem sido finalística, mas arrecadatória.

> A desvinculação parcial da receita da União, constante do art. 76 do ADCT, não transforma as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico em impostos, alterando a essência daquelas, ausente qualquer implicação quanto à apuração do Fundo de Participação dos Municípios. (RE 793.564-AgR, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 12-8-2014, Primeira Turma, DJE de 1º-10-2014.)
>
> Contribuição em favor do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE): constitucionalidade reconhecida pelo plenário do STF, ao julgar o RE 396.266, Velloso, DJ de 27-2-2004, quando se afastou a necessidade de lei complementar para a sua instituição e, ainda – tendo em vista tratar-se de contribuição social de intervenção no domínio econômico –, entendeu-se ser inexigível a vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de que ele se beneficie com a aplicação dos recursos por ela arrecadados, mas sim a observância dos princípios gerais da atividade econômica. (RE 389.016-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 30-6-2004, Primeira Turma, DJ de 13-8-2004.) No mesmo sentido: RE 581.375-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 4-12-2012, Segunda Turma, DJE de 1º-2-2013; RE 468.077-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, DJE de 3-3-2011.
>
> Mas não há como negar que sem desatar o nó criado com a questão das contribuições, o Sistema Tributário Nacional não poderá evoluir. O cenário atual é bem nefasto, pois com a necessidade de arrecadação – municípios e estados se digladiam (guerra fiscal) e União Federal invade competências que não lhe pertenciam, para suprir a ausência de arrecadação, sem repasses aos demais entes da Federação. Assim, criamos um círculo vicioso que precisa ser rompido. (LOBATO, 2014, p. 63).

Verifica-se, assim, que a evolução da teoria e da prática das contribuições tem acarretado grave distorção na estrutura federalista fiscal, como se passa a tratar no tópico seguinte.

3 DISTORÇÃO NA ESTRUTURA FEDERALISTA FISCAL.

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil deve passar por intensa revisão de suas bases. Há a percepção de uma tendência de desnivelamento entre o ente central (União) e os demais entes periféricos (Estados membros, Distrito federal e Municípios). Esse desequilíbrio não passa pelas normas de competências dispostas na Constituição da República de 1988, mas

pela fragilização do princípio da autonomia dos entes federativos. Essa pedra de toque do sistema federativo está em declínio, diante da distorção da autonomia financeira, através do desvirtuamento das repartições de receitas tributárias.

> No modelo federativo pátrio, efetivamente praticado, ao contrário do ideal apregoado na Constituição de 1988, as forças centrípetas atuam centralizando a significativa parcela de poder político e econômico na União, inviabilizando as autonomias dos demais entes da federação, por conta da supressão das receitas tributárias passivas de compartilhamento. A supressão de receitas vem ocorrendo por meio da atuação da União que institui os tributos, não abarcados nos conceitos de impostos, com os quais se apropria exclusivamente do produto arrecadado [...]. (CARVALHO, 2011, p. 43)

A percepção de um Estado federativo democrático começa a perder-se lenta e gradativamente, envenenada pela deformação econômica do poder central em detrimento dos entes federados periféricos. A federação não é mais deturpada pelo descumprimento frontal do texto constitucional ou mesmo pelas natimortas tentativas inconstitucionais de alteração de seu texto. Pelo contrário, a federação é envenenada dia a dia, quase que imperceptivelmente, encoberta por ideologias e mecanismos que privilegiam determinada esfera política. Machado Segundo é preciso na identificação deste fenômeno:

> Um dos meios utilizados para embaçar, e até mesmo abolir completamente, o princípio federativo é a tributação, ou mais propriamente, a modificação na partilha de rendas tributárias, ou seja, no conjunto formado pelas regras que cuidam da atribuição de competências e da distribuição de receitas em matéria tributária. Isso porque, sem recursos com que desempenhar as faculdades políticas outorgadas pela Constituição Federal, os entes periféricos têm sua autonomia reduzida a nada, e, com isso, a nada fica também reduzido o princípio federativo, porquanto a autonomia dos governos periféricos é intrínseca e essencial a qualquer federativa de Estado. (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 9)

Diante de tal realidade, diversas reflexões e críticas devem ser feitas. Vislumbra-se na realidade atual um crescente distanciamento financeiro entre a União e os demais entes federativos. É visível a concentração de recursos e receitas nas mãos da União. Em consequência, há uma significativa perda de força de atuação dos Estados membros e Municípios com o comprometimento na realização de suas competências constitucionais. Há

uma debilidade notória nos entes periféricos que cria uma relação de dependência com o poder central. Esta dependência é extremamente perniciosa, subjulgando alguns entes em detrimento de outro, invertendo completamente as noções de democracia e federalismo cooperativo.

Nesse ponto a completa dominação federativa está feita sob uma máscara democrática e social. Hodiernamente, muitos dos Estados ditos democráticos direcionam-se em posição contrária, com a concentração indevida dos poderes estatais nas mãos de um número cada vez menor de indivíduos e a forte influência dos grupos econômicos nas decisões estatais em detrimento dos interesses coletivos.

Há o desenvolvimento de uma verdadeira colonização dos Municípios pela União por meio do lastro financeiro. É fragrante a situação de estrangulamento das receitas municipais diante da distorção da forma de arrecadação tributária através das contribuições não finalísticas, mas simplesmente arrecadatórias, com a redução significativa dos repasses. Tomando o exemplo da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, o pretexto para a defesa social faz o Presidente da República atuar de forma demasiadamente ampla e praticamente incontrolável. Apropriando-se das palavras de Machado: "*Vamos apenas apontar o exemplo do que com ela* [CPMF] *está acontecendo para demonstrar que os governantes, como temos dito, não têm o menor respeito pelo Direito. Agem como se estivessem muito acima da Constituição e das Leis do País*". (MACHADO, 2002, p. 1).

A política no sentido de substituir a arrecadação dos impostos, sujeitos à repartição de receitas com os Estados membros e Municípios, pela criação de contribuições que não participam dessa repartição, é um engodo ao sistema federativo brasileiro, objeto de especial proteção constitucional. A cegueira do julgador ultrapassa a dignidade do cidadão. Sacha Calmon é enfático ao afirmar que:

> O judiciário não tem feito uma construção sistêmica da Constituição para vedar a multiplicidade sempre crescente destas contribuições que já formam hoje uma legião. Para cada despesa da União se está a inventar uma contribuição [...] Bem examinas as coisas, essas contribuições não passam de impostos específicos, pois o fato gerador delas, via de regra, é uma situação da vida independentemente de

> qualquer atuação estatal relativa À pessoa do contribuinte pagante. (COELHO, 2010, p. 385).

As contribuições são utilizadas não como tributo finalístico, mas como forma arrecadatória, em substituição aos impostos, instrumento adequado para tal fim. Carvalho aponta esse desvirtuamento do sistema tributário nacional e suas repercussões na repartição de suas receitas:

> Em sentido diverso aos impostos, o texto constitucional não apregoa a partilha das receitas oriundas das contribuições, sejam elas destinadas à seguridade social ou aquelas destinadas à intervenção no domínio econômico (CIDE), eis que esses tributos em tese não possuem finalidade arrecadatória; pelo contrário, possuem natureza de financiar a seguridade social ou de atuar intervindo no domínio econômico, possuindo marcante característica extrafiscal. A instituição das diversas formas de contribuições não pode ser simplesmente caracterizada como utilização da chamada competência residual constitucional, eis que nesse formato a União encontraria obrigada a participar da partilha tributária quando o produto da arrecadação destinado fosse para o caixa único do Tesouro Nacional. (CARVALHO, 2011, p. 43)

Nesse sentido, como forma de constatação das afirmações anteriores, apresenta-se a Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Fevereiro de 2015, produzida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – Ministério da Fazenda, através do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. O mencionado estudo demonstra o significativo valor arrecadado pelas contribuições, especialmente quando comparado aos valores decorrentes dos impostos de competência da União. É alarmante perceber estatisticamente a exagerada presença das contribuições no sistema federativo brasileiro.

Receita Federal

TABELA III
ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS
PERÍODO: JANEIRO DE 2011 A FEVEREIRO DE 2015
(A PREÇOS CORRENTES)

UNIDADE: R$ MILHÕES

MÊS	I. Renda	IPI (Exceto IPI-Vinculado)	I. Importação e IPI-Vinculado	Contribuições (*)	Receita Previdenciária	Outros	Receitas Administradas pela RFB	Receitas Administradas por Outros Órgãos	Total Geral (**)
JAN	39.723	3.632	4.914	36.240	28.719	3.885	117.112	6.555	123.667
FEV	18.337	2.384	4.266	24.991	27.338	3.774	81.090	2.053	83.143
MAR	21.885	2.567	4.276	25.733	26.955	3.243	84.660	1.965	86.625
ABR	33.140	2.751	4.221	28.297	27.725	3.639	99.772	6.114	105.885
MAIO	21.022	2.825	4.245	26.226	28.034	3.573	85.925	1.971	87.897
JUN	23.972	2.926	3.777	26.669	28.060	3.811	89.213	2.174	91.387
JUL	25.314	2.706	4.200	28.118	28.119	4.303	92.759	6.058	98.816
AGO	22.590	2.845	4.092	27.183	29.285	6.322	92.318	2.060	94.377
SET	20.151	2.910	4.541	26.416	29.073	5.599	88.691	2.030	90.721
OUT	26.647	3.183	4.853	30.386	29.150	5.630	99.850	6.367	106.216
NOV	24.440	3.532	4.423	31.376	30.325	8.365	102.461	2.012	104.472
DEZ	27.215	3.263	4.219	27.394	45.068	5.765	112.924	1.820	114.744
JAN-DEZ 2014	304.437	35.524	52.026	339.028	357.851	57.908	1.146.775	41.176	1.187.950

Essa distorção é uma manipulação bastante sutil e refinada do pacto federativo, mas que não deve passar desapercebido pelos cidadãos e seus representantes, sob pena de por fim ao sistema federativo em prejuízo da democracia a duras penas conquistada. O consequente enfraquecimento das instituições democráticas e da unidade política soberana resta inevitável. Importante o pensamento de Machado Segundo:

> Diversamente do que ocorreu com os impostos, notadamente os partilhados, inúmeras contribuições foram criadas, e majoradas, pela União Federal, após 1988. Não só as contribuições destinadas à seguridade social, que seguramente foram objeto de maciças majorações, mas, ultimamente, também contribuições "de intervenção no domínio econômico", e até mesmo contribuições "sociais gerais" (MACHADO SEGUNDO, 2005, p.19).

Com isso, Estado dito 'democrático' não consegue materializar sequer os direitos fundamentais, gerando descontentamento generalizado por parte da população. A distorção da figura Estatal passa a funcionar apenas como simulacro de proteção dos direitos fundamentais, tendo como pano de fundo a questão econômica determinada por grupos dominantes.

Torna-se fundamental trazer a baila essa reflexão sobre a nossa realidade democrática atual, como forma de compreensão do papel do cidadão frente aos poderes

econômicos dominantes. Há a necessidade de repensar os valores humanos e a atuação estatal frente a esses novos desafios.

CONCLUSÃO

A forma federativa do Estado brasileiro caracteriza-se pela descentralização do poder entre os denominados entes federados, que são parcelas da ordem jurídica nacional dotados de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. A ausência de recursos suficientes para fazer face às suas atribuições, retiram a independência indispensável à atuação da pessoa jurídica de direito público, gerando uma relação de subordinação ao Poder Central, inadequada à federação, o que demonstra a importância das normas do direito constitucional financeiro e tributário, bem como seu estreito vínculo com a estruturação do Estado e mais diretamente com o federalismo.

O problema básico de qualquer Estado federal (como o Brasil) dividido em entes independentes (União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios) é a convivência política e a integração dos diversos interesses. A integração resulta da harmonização dos interesses associados à solidariedade. Os interesses dos entes são de natureza coletiva e exigem respostas públicas. O Estado deve ter a eficiência para incorporar essa multiplicidade de interesses.

A noção de autonomia vincula-se necessariamente à de repartição de competências, que deve garantir competências próprias e exclusivas para o exercício dos poderes. Por isso afirmava Francisco Campos que é *"imprescindível, em suma, um princípio ou uma regra de repartição de competências, de acordo com o qual se extremem umas das outras, em esferas distintas de exercício, as jurisdições, autoridades ou governos."* (CAMPOS, 1942, p. 264)

Diante da inegável necessidade da autonomia financeira para o reconhecimento do ente federado, a repartição das competências tributárias e a repartição das receitas, tributárias ou não, assumem especial relevo na estrutura do federalismo. É através da distribuição do poder de tributar e da distribuição da arrecadação para cada pessoa jurídica de direito público interno que se assegura a suficiência econômica para fazer frente às despesas empenhadas na consecução de suas tarefas.

Um dos problemas inerentes ao federalismo, é a compatibilização das receitas com as funções a serem desempenhadas pelo ente federado. A autonomia financeira é elemento imprescindível para se caracterizar a descentralização de poder, típica do Estado Federal. Logo, a equacionalização das ações autônomas de cada entidade, face à necessidade de um planejamento econômico e fiscal nacional, é obstáculo a ser transpassado, mediante a distribuição de recursos e encargos e a regulamentação das relações intergovernamentais.

No entanto, a prática tem demonstrado que a atribuição de receitas com base na mera repartição de competências tributárias não se mostra suficiente para assegurar os recursos necessários aos entes estaduais e municipais. Por isso, criou-se a chamada teoria das fontes mútuas de receitas, buscando assegurar a autonomia financeira destas entidades federadas.

No sistema tributário concebido na Constituição Federal de 1988 foi atribuída à União Federal a competência para instituir a modalidade intitulada de "contribuições", buscando assegurar o financiamento de finalidades específicas vinculadas à competência do referido ente federado, o que motivou como regra o afastamento dos demais entes e a ausência de repartição das receitas oriundas destes tributos.

Ocorre, contudo, que no decorrer do exercício da referida competência tributária, a União passou a utilizar seus recursos para outras finalidades, sendo respaldada pela alteração do texto constitucional em duas oportunidades, permitindo-se a desvinculação da arrecadação para os motivos que justificaram sua instituição.

Neste contexto, a União Federal começou a concentrar a arrecadação tributária através do acréscimo da arrecadação justamente das contribuições, como demonstra os dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, já que a receita proveniente destes tributos não é repartida com os demais entes federados.

O incremento da demanda relativa às funções constitucionais dos Estados e Municípios, com o declínio percentual da arrecadação tributária alocada aos mesmos demonstra o desvirtuamento da política tributária adotada pela União, em manifesta contrariedade ao texto constitucional.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro.** São Paulo: Ed. Saraiva, 1998.

ALMDEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária.** 4ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e estado de exceção permanente.** Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

_____. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CAMPOS, Francisco. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1942.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, p. 266 e ss.

_____. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

CARVALHO, Antônio Roberto Winter de. **Normas Tributárias Indutoras no Federalismo Fiscal.** Belo Horizonte, 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 5ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.

CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CENTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS. Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB. Ministério da Fazenda - MF. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Fevereiro de 2015**, através do <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-doresultado-da-arrecadacao>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CLARK, G.; CORRÊA, L.A.; NASCIMENTO, S.P. **Ideologia constitucional e pluralismo produtivo.** Rev. Fac. Direito UFMG, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso..., 2013.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999.

_____. **Curso de direito tributário brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro.** 3.ed. rev. Rio de Janeiro: Globo 2001.

LOBATO, Valter de Souza. **O regime jurídico-constitucional das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social: a importância basilar e estruturante da finalidade e os demais limites ao poder de tributar.** Belo Horizonte: 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Temas de direito tributário II.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.

_____. O exemplo da CPMF. 2002. Disponível em: <http://www.hugomachado.adv.br>. Acesso em: 15 ago. 2015.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo.** São Paulo: Dialética, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Antônio José Avelãs. **As duas últimas máscaras do Estado capitalista.** Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 409-476, jul./dez. 2011

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Direito tributário.** 9. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Federalismo fiscal e taxas decorrentes do poder de polícia sobre a atividade minerária.** *In* Direito Tributário e a Constituição. MANEIRA, Eduardo; TORRES, Heleno Taveira (Org.). São Paulo: Quartier Latin, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SOUZA, Rubens Gomes. **Compêndio de legislação tributária.** Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1960.

SOUZA, Washington Peluso Albino de; CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico.** São Paulo: LTr, 2008.

SPAGNOL, Werther Botelho. **Da tributação e sua destinação.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.