

PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: REPENSANDO A TITULARIDADE DAS RECEITAS PÚBLICAS DOS ENTES ARRECADADORES E RECEPTORES. UMA ANÁLISE À LUZ DO RE 572.762/SC

Sérgio Papini de Mendonça Uchôa Filho

Introdução

O presente texto pretende analisar a repartição de receitas do produto da arrecadação e o modo como ela se estrutura. O objetivo é observar como se estabelece a divisão de recursos públicos entre os entes federados no Brasil e, especialmente, a questão da titularidade dos referidos recursos.

A materialização dos benefícios de uma descentralização fiscal depende de como distintos processos de descentralização de encargos públicos buscam atribuir aos entes subnacionais recursos condizentes com suas responsabilidades. A situação ideal é aquela em que as responsabilidades atribuídas a governos locais possam ser inteiramente financiadas com recursos extraídos da própria comunidade, mediante a cobrança de impostos e de taxas pela prestação de serviços.

No mundo real, entretanto, essa situação é muito difícil de ser encontrada em face das disparidades com respeito à distribuição espacial da produção e da renda, que determinam o potencial de financiamento da comunidade. Na contramão dos estudos que demonstram a necessidade de descentralização dos encargos, há razões históricas e

técnico-teóricas para que a arrecadação tributária não seja igualmente descentralizada.

Impostos sobre atividade econômica, profissões, propriedade imobiliária e terras são atribuídos em geral a governos locais e intermediários. Os impostos sobre veículos são, universalmente, atributos dos governos intermediários. Além de uma atribuição relativamente uniforme, esses impostos respondem por uma parcela pequena, que dificilmente chega a 10% dos recursos totais do país.

O que afeta efetivamente a apropriação vertical inicial de recursos é a atribuição dos impostos nucleares, aqueles que compõem 90% da carga tributária: renda, produção e vendas/IVA. Há uma tendência para que esses impostos sejam atribuídos a níveis de governos superiores.

Segundo Marcos Mendes¹, os estudiosos que procuram responder à questão “quem tributa o quê” estabelecem seis critérios para avaliar se um tributo é adequado à cobrança local: i) facilidade de se exportar o tributo; ii) mobilidade da base tributária; iii) economia de escala na administração do tributo; iv) não induzir alocação ineficiente de recursos; v) associar tributos pagos aos benefícios recebidos providos pelo governo local e vi) viabilidade da cobrança do tributo.

A fim de se analisar a adequação à cobrança local dos principais tributos que incidem sobre as bases clássicas da tributação, é importante, com base na teoria normativa do federalismo fiscal², fazer algumas observações.

1. MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Elsevier, 2004, p. 430-432.

2. Do ponto de vista econômico, é possível analisar a tributação sob duas perspectivas. A primeira considera quem efetivamente cobra determinado tributo ou presta determinado serviço

Em relação ao IVA (ICMS e IPI, no Brasil), o primeiro problema de se ter um imposto desse tipo cobrado no nível subnacional é que ele pode viabilizar a exportação de tributos. Se for cobrado na origem, o indivíduo que consumir o bem no Estado B estará financiando o governo do Estado A, onde a mercadoria foi produzida. A tributação no destino, para ser administrada de forma descentralizada, requer controles alfandegários e rastreamento de transações comerciais entre comunidades. Por isso a literatura não recomenda o uso de impostos IVA nos governos subnacionais.

No que tange ao imposto sobre vendas a varejo, como as vendas são de pequeno valor, se instituídas alíquotas suficientemente baixas, o consumidor não tem estímulo econômico para ir a cidades vizinhas, não havendo exportação de tributos. O problema do imposto sobre a venda a varejo reside no quesito viabilidade administrativa, pois sua cobrança exige uma grande quantidade de fiscais que terão que percorrer os inúmeros estabelecimentos comerciais fiscalizando vendas de baixo valor.

Quanto ao imposto de renda, há várias barreiras à competência dos entes subnacionais. O primeiro obstáculo é a mobilidade. Se dois Municípios impõem impostos sobre a renda de seus residentes e um cobra uma alíquota mais alta que outro, haverá uma indução à migração das pessoas para a cidade que cobra menos imposto, criando-se ambiente propício a uma guerra fiscal desen-

(“teoria positiva” do federalismo fiscal). A segunda considera quem deveria cobrar determinado tributo ou prestar determinado serviço para que sua prestação atingisse maior nível de excelência (“teoria normativa” do federalismo fiscal). Cf. RUBINSTEIN, Flávio, *A repartição de competências tributárias no Brasil sob a ótica da teoria do federalismo fiscal*. In: VASCONCELLOS, Roberto França de. *Direito Tributário: Política Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 193 e 194.

freada.³ Além disso, há o problema das economias de escala na administração da arrecadação e fiscalização. Considerando que indivíduos e empresas podem auferir rendimentos em diferentes Municípios ou Estados, dificilmente uma comunidade conseguiria obter informações globais sobre o montante global a ser tributado, dando margem à sonegação e baixa eficiência tributária.

Restariam aos entes subnacionais, além das taxas, os impostos sobre extração de recursos minerais, sobre a propriedade. Ocorre que a ampliação das receitas próprias de governos locais por meio dessas fontes esbarra em várias limitações. De um lado, a natureza dos impostos usualmente atribuídos à competência desses governos – como o imposto sobre a propriedade imobiliária – não apresenta grande capacidade de geração de receita, além de sua base concentrar-se em poucas localidades. Do mesmo modo, o recurso à cobrança de taxas por serviços prestados esbarra na concentração da renda e no baixo poder aquisitivo da maioria dos usuários.

O que se conclui, portanto, é que poucos são os tributos que se prestam à cobrança local. Na prática isso significa que os governos locais não são capazes de obter receitas suficientes para prover os bens públicos sob sua responsabilidade.

Uma das alternativas seria partilhar com o governo estadual ou o governo nacional tributos de base mais ampla, como os cobrados sobre a renda ou o consumo, mediante o princípio da derivação (o governo local fica com uma parte do imposto cobrado na sua jurisdição). Aqui, contudo, há um desafio paradoxal: deixando com a União a tarefa de arrecadar, evitam-se os

3. O mesmo raciocínio de imposto de renda também vale para tributos sobre o lucro das empresas ou sobre a sua folha de pagamento.

inconvenientes que podem ser gerados com a transferência de impostos sobre renda e consumo para entes locais ou regionais. Por outro lado, os Municípios e os Estados dependem fortemente das receitas obtidas por essa via, já que não têm competência para tributos com grande potencial arrecadatório. No caso dos Municípios, o grau de dependência é ainda maior, considerando que não possuem impostos de grande expressão econômica, como o ICMS, no caso dos Estados.

Afinal, na participação dos recursos do que cabe aos Municípios, os recursos são realmente da União? A União pode conceder exoneração fiscal independentemente de assegurar a parcela que seria devida aos Municípios? No mesmo sentido, os Estados têm que ressaltar as parcelas dos Municípios nas renúncias fiscais que concedem? A mesma regra se aplica no caso de participação indireta (FPE e FPM)?

1. Repartição do produto da arrecadação na Constituição de 88

A Constituição Federal de 1988 combina a distribuição de competências e repartição do produto da arrecadação como forma de assegurar a autonomia financeira dos entes regionais e locais. No Brasil, a repartição do produto da arrecadação tributária se estrutura sempre “de cima para baixo”. Ou seja, da União para os Estados, da União para os Municípios e dos Estados para os Municípios⁴.

4. A cooperação vertical se dá entre unidades federadas de nível diverso. Pode ocorrer de baixo para cima ou de cima para baixo (ex.: FPE e FPM). Exemplo de cooperação de baixo para cima pode ser encontrado na Alemanha, nos impostos sobre atividades produtivas, em que o ente subnacional é responsável pela arrecadação e repassa esse produto para o ente nacional. Interessan-

O sistema de repartição de receitas tributárias abrange os principais impostos federais, exceto os impostos aduaneiros e o imposto sobre grandes fortunas, a contribuição a que se refere o art. 177, § 4º e as demais contribuições sociais, que ficam de fora do rateio constitucional⁵.

Em relação aos Estados, há participação direta de 100% da arrecadação do IR-fonte (art. 159, I, “a”), de 30% do IOF-ouro (art. 153, § 5º, I), de 29% da CIDE-combustíveis (art. 159, III) e de 20% na arrecadação de tributos devidos em razão da competência residual da União (art. 157, II). Há ainda formas de participação indireta, quais sejam: a) de 21,5% da arrecadação do IR, por meio do Fundo de Participação dos Estados – FPE (art. 159, I, “a”); b) de 10% do IPI-exportação, por meio do FIEp (art.159, II); c) de 21,5% do IPI, por meio do FPE (art. 159, I, “a”)

Os Municípios também recebem recursos decorrentes de impostos federais. Há participação direta de 100% da arrecadação do IR-fonte, de 50% da arrecadação do ITR (art. 158, II), de 100% do ITR na condição de optante (art. 158, II c/c 153,§ 4º, III) e de 70% do IOF-ouro (art. 153, § 5º, II). Quanto às formas de participação indireta, há: a) 23,5% da arrecadação do IR, por meio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 159, I, “b” e “d”) e b) 23,5% do IPI, também por meio do FPM (art. 159, I, “b” e “d”).

te registrar que no Brasil já houve cooperação de baixo para cima: primeiramente na Constituição de 1891, na medida em que o imposto de importação era estadual e o produto da arrecadação era repassado ao ente nacional, e, posteriormente, na Constituição de 1934, quando havia 30% de repasse da competência residual dos Estados.

5. A União criou recursos tributários não compartilháveis (uma fraudulenta vinculação federal às avessas, e às expensas dos entes federados) e a desvinculação das receitas da União (DRU).

Além das cotas referentes aos impostos federais, os Municípios também têm direito à parcela da arrecadação de dois impostos estaduais, o IPVA e o ICMS. Sobre a arrecadação do IPVA, os Municípios têm direito a 50% do tributo arrecadado com veículos licenciados em seu território. Já o ICMS, a Constituição Federal destina aos Municípios 25% do produto da arrecadação, distribuídos da seguinte forma: (I) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, e (II) até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

2. Participação no produto da arrecadação tributária x transferências

Conforme se pode observar das referências acima realizadas, as principais partilhas de recursos tributários estão previstas nos arts. 157 a 159 da Constituição da República: i) participação na arrecadação do IR Fonte; ii) participação dos Municípios no ITR; iii) participação dos Municípios no IPVA; iv) participação dos Municípios no ICMS; e v) FPE, FPM e demais fundos constitucionais.

É corrente na doutrina brasileira chamar de transferências obrigatórias constitucionais as partilhas (diretas e indiretas) previstas nos artigos 157 a 159, da Constituição Federal. Seriam espécies do gênero transferência intergovernamental, que incluiria ainda as transferências legais e as voluntárias.

Quanto a esse ponto, ousamos divergir. Apesar de a doutrina incluir as partilhas entre as formas de transferên-

cia intergovernamental, o regime jurídico delas é distinto do regime jurídico aplicável às demais formas de transferência de recursos entre entes públicos. Preferimos dar o nome de “participação” a tais situações, em lugar de transferência. É o que tentaremos demonstrar.

2.1. Transferências

A Constituição da República, diante do caráter federativo do Estado brasileiro, atribui competência tributária aos três entes federados. No entanto, diante da maior arrecadação da União, é imperioso que haja transferências de parte de alguns tributos aos entes menores.

Quanto aos sujeitos, as transferências podem ser: i) intergovernamentais (entre distintos entes federados)⁶; ii) intragovernamentais (dentro do mesmo ente federado); e iii) extragovernamentais (para particulares).

Quanto ao instrumento formal, as bases das transferências podem ser definidas *ad-hoc* ou serem objeto de um dispositivo legal⁷ (constitucional ou não). Neste caso, podem ser formadas mediante a partilha de receitas ou a constituição de fundos

6. A nosso ver, tecnicamente, as expressões “intragovernamental”, “intergovernamental” e “extragovernamental” não são as mais apropriadas. “Intergovernamental”, por exemplo, significa “entre governos”, quando sabemos que na realidade a transferência é entre entes federados. Na realidade, a forma de governo da nossa Federação é republicana e o sistema de governo, presidencialista. A Federação é composta por entes (e não governos), quais sejam: a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

7. Registre-se aqui nossa ressalva quanto à classificação da doutrina entre transferências voluntárias e obrigatórias, na medida em que inclui as transferências legais entre as obrigatórias. Pode haver hipóteses em que a lei apenas autoriza ou disciplina condições para a realização de transferências, não significando que as transferências veiculadas em lei são necessariamente obrigatórias. Em outras palavras, o fato de haver lei não é sinônimo de obrigatoriedade. A nosso ver, o critério legal se enquadra melhor na classificação quanto à forma.

próprios. São exemplos de transferências legais a prevista na Lei Kandir (Lei Complementar n. 87/96) e o FUNDEB (Lei n. 9.496/96). A repartição entre os beneficiários pode obedecer a uma fórmula específica, que ajusta automaticamente o montante atribuído a cada um, ou seguir um procedimento *ad-hoc*.

A literatura e a prática internacional dividem as transferências em dois grandes grupos com respeito ao uso dos recursos: livres e condicionadas⁸.

Ambas apresentam grande variação com respeito à definição de suas bases, espécies conhecidas, critérios de apropriação, etc. Mas o que realmente as diferencia é o grau de autonomia na aplicação dos recursos. As transferências livres ou *block grants* apresentam maior grau de autonomia, pois, não sendo vinculadas a nenhum uso específico podem ser utilizadas pelo governo receptor da maneira que melhor lhes aprouver.

Já as transferências condicionadas facultam menor autonomia aos governos receptores no que diz respeito à sua utilização. A variedade de modalidades que se enquadram na categoria de transferências condicionadas (*categorical grants*) é maior que no caso das livres. Elas incluem as *matching grants* (com contrapartida), *as matching closed-ended grants* (com contrapartida, mas limitada) e *as non-matching grants* (sem contrapartida)⁹. Todas elas constituem uma intervenção do governo central em decisões de gasto local, embora em graus distintos.

8. SHAH, Anwar. *Theory and Practice of Intergovernmental Transfers*. Washington: World Bank, 1994, p. 1-16 e TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 1-13.

9. TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997, p.1-13.

As *matching grants* podem ser vistas como um subsídio no custo do serviço público a ser prestado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados. Assim, se o governo federal estipula, por exemplo, que dará ao governo subnacional um dólar para cada dólar gasto por este com saúde, o custo dos serviços de saúde, como percebido pelo governo subnacional, é de 50% do custo real. Esse tipo de transferência é extensivamente utilizado para que as externalidades oriundas de algum bem ou serviço público sejam internalizadas pelo governo provedor.

Se forem do tipo *open ended* ou ilimitadas, as *matching grants* geram um risco fiscal para o governo federal, pois este não pode prever com exatidão os montantes que deverá despende para complementar os gastos locais. Isso não ocorre com as *matching closed-ended grants*, que são semelhantes às *matching open ended grants*, porém diferem destas porque estabelecem um aporte máximo de recursos a ser transferidos pelo governo central em cada caso. Assim, governos subnacionais que gostariam de expandir os gastos na referida função além do limite estabelecido não podem fazê-lo.

Já os *non-matching grants* não concedem escolha aos beneficiários, sendo estes obrigados a utilizar os recursos nas funções previamente definidas, com o que fica estabelecida a primazia de preferências definidas pelo governo central em relação às locais. É possível que os governos locais tenham alguma liberdade para decidir sobre a maneira de distribuir os recursos no interior do setor beneficiado, o que daria algum espaço para acomodar as preferências locais.

Podemos elencar alguns objetivos das transferências: i) correção de problemas relacionados a externalidades; ii) correção do desequilíbrio (fiscal) vertical; iii) garantia de um padrão mínimo para o fornecimento de bens ou serviços; e iv) equalização fiscal entre entes federados (redistribuição de recursos). O foco das transferências é a EQUIDADE inter-regional e intrarregional.

2.2. Participação no produto da arrecadação: uma análise à luz do RE 572.762/SC

Segundo a forma de distribuição dos recursos tributários de um ente para outro, a participação pode ser: direta e indireta. Na participação direta, determinada parcela de um tributo arrecadado por uma unidade federativa deve ser transferida a outra (ex.: art. 158, III, da CF/88). Na participação indireta ou por fundos, parcelas de um ou mais tributos são destinadas à formação de fundos, os quais serão distribuídos aos seus beneficiários segundo critérios pré-estabelecidos (ex.: FPE e FPM).

O ponto nuclear da distinção entre as formas de “participação” na arrecadação tributária e as transferências inter-governamentais é que na participação os recursos percebidos pelos entes receptores classificam-se como *recursos próprios*. Vejamos. Quando a União repassa recursos aos Fundos de Participação, está entregando recursos que não lhe pertencem. E essa é a principal razão para se afirmar que, nessa hipótese, não há transferência. Poderíamos afirmar que a União tem a posse dos recursos, mas não a propriedade, que já são, desde o início, dos Estados ou dos Municípios. Não é por outro motivo que a Constituição utiliza os termos *pertencem* e *entregará* nos artigos que tratam da matéria: “Art. 157. *Pertencem* aos

Estados e ao Distrito Federal [...]”; “Art. 158. *Pertencem* aos Municípios [...]” e “Art. 159. A União *entregará* [...]”.

Nas transferências intergovernamentais, legais ou voluntárias, num primeiro instante, os recursos pertencem ao ente transferidor, que tem sobre eles poder de disposição; no segundo momento, passam a pertencer ao ente receptor, que sobre elas adquire titularidade e, pois, disposição. E justamente só pode haver transferência do primeiro ente para o segundo porque há poder de disposição sobre os recursos.

Quando se trata dos casos em que a Constituição estabelece participação sobre o produto da arrecadação de imposto de outro ente, a hipótese é distinta. Régis de Oliveira¹⁰ observa:

No entanto, diante da meio arrecadação da União e dos Estados, determina o texto da lei maior que haja transferência de parte de alguns tributos aos entes menores. Tais transferências tributárias são obrigatórias e compulsórias, descabendo a qualquer deles impedir ou evitar o repasse. A eles não pertence o tributo, mas àquele que dele titular, cabendo apenas ao que arrecada tal tarefa. Não se torna titular do tributo pelo fato de arrecadá-lo, exercendo mera atividade material.

Do ponto de vista contábil, apesar de também serem contabilizadas em nível federal, para fins de registro, as receitas de que tratam aos artigos 157, 158 e 159 ingressam nas finanças de seus receptores como receitas próprias. Tais numerários entram na contabilidade do ente arrecadador apenas a título de “ingressos” ou simples “entradas”, não sendo receitas dele. Como alerta

10. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 40. Importante ressaltar que, apesar da referência, o autor não trata da diferença entre “participação” e “transferência”.

Régis de Oliveira¹¹, receita pública é “*entrada definitiva de dinheiro e bens nos cofres públicos*”. Ora, aqui não há entrada definitiva de receita! Desse modo, quando “transitam” pelas contas do ente que efetua o repasse, esses recursos não representam tecnicamente uma “receita”, não podendo ter como contrapartida despesas nem interferir no equilíbrio orçamentário.

Firmadas as premissas jurídicas, e agora tomando como base a perspectiva econômica, é importante não esquecer que o mecanismo de participação da arrecadação tributária é meio de se garantir a autonomia financeira dos entes federados.

Sabe-se que para que se possa permitir o planejamento por parte dos governos descentralizados, deve haver o mínimo de previsibilidade nas transferências (incluindo aqui as *participações*) oriundas do governo central. Conforme já mencionado no tópico anterior, a eficiência varia conforme as garantias que regulam as transferências e a previsibilidade dos repasses de recursos. Maior garantia existe quando as transferências obedecem a fórmulas perfeitamente conhecidas e de fácil aplicação e menor quando as regras forem fluidas ou inexistentes. Por seu turno, a previsibilidade é grande quando os repasses são automáticos, e pequena, quando eles estão sujeitos a controles por parte do governo nacional. Assim, para um mesmo grau de autonomia, a eficiência cresce quando a garantia e a previsibilidade forem grandes e cai quando forem pequenas.

No entanto, mesmo quando transferências são automáticas e fixadas na Constituição (na terminologia aqui adotada, são as *participações*), a autonomia dos entes subnacionais e a eficiência da prestação dos seus encargos públicos têm sofrido grandes trau-

11. Idem, p. 103.

mas quando do exercício de política fiscal pelo ente nacional, pois parte do valor que seria devido aos entes menores é sacrificada em prol da política fiscal dos entes maiores. Em razão disso, a excessiva dependência dos entes subnacionais em relação à União combinada com a incerteza do recebimento dos recursos previstos resulta no verdadeiro caos do federalismo brasileiro. Basta apenas lembrar os noticiários dos últimos meses para verificar como os Municípios foram afetados pela redução do IPI para eletrônicos e veículos automotores. Isso porque, como não têm recursos tributários próprios, dependem do repasse do governo federal, seja por meio do FPM ou de suas respectivas quotas-partes da partilha direta da arrecadação tributária. Tal perfil de financiamento gera uma instabilidade nos processos orçamentários dos governos subnacionais, que ficam sem parâmetros para estimar a evolução dos recursos que receberão.

Dentre desse contexto, poderiam surgir duas justas indagações: i) observando-se a repercussão econômica das transferências e das participações, não haveria grandes diferenças, uma vez que em ambos os casos os entes menores dependem excessivamente do caráter cooperativo do ente maior. Em ambas as hipóteses, há receitas que estavam com o ente central e, em seguida, são entregues, com ou sem a intermediação de um fundo, aos entes regionais ou locais. A participação não passaria de uma “forma” ou uma “espécie” de transferência, ambas produzindo resultados econômicos muito parecidos; ii) diante da ineficiência econômica das participações, ressurgiriam as defesas da ampliação da base tributária dos entes subnacionais.

Enfrentando-se a segunda indagação, conforme demonstrado no tópico referente à distribuição de competências tribu-

tárias, ficou demonstrada a inviabilidade econômica da alocação de outros tributos na cesta tributária dos entes menores.

Quando já não parecia haver solução para nosso federalismo sem uma ampla reforma financeira, questão de enorme relevância e que está totalmente atrelada ao tema aqui exposto, foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, acenando para uma possível solução jurídica da crise que assola nosso federalismo fiscal. Trata-se do RE 572.762/SC, em que foi decidido que a concessão de incentivo fiscal não é argumento para um Estado deixar de repassar aos Municípios valores correspondentes ao ICMS. A decisão é do Supremo Tribunal Federal, que manteve, por unanimidade, entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que reconhecia que a concessão de incentivos fiscais pelo Estado não pode afetar o repasse do ICMS constitucionalmente assegurado aos Municípios, sob pena de violar a autonomia financeira do Município, “porquanto não pode agir com independência aquele que não possui recursos próprios”. Segundo os votos dos Ministros, o Estado, ao reter a parcela pertencente aos Municípios, interferiu indevidamente no sistema constitucional de repartição de rendas.

Trata-se de um pronunciamento que o tribunal fez em matéria técnica de distribuição de receita, mas que enfatiza a importância da autonomia municipal naquilo que ela tem de substancial, que é a autonomia financeira a partir dessa rede concebida pelo texto constitucional.

Dito de outro modo, na esteira dos votos prolatados nesse acórdão, os Estados têm que ressaltar as parcelas dos Municípios nas renúncias fiscais que concedem. Seguindo essa linha de raciocínio, a mesma regra se aplicaria no caso de participação ou transferência indireta por meios dos FPE e FPM.

Portanto, caso esse posicionamento jurídico venha a ser confirmado e pacificado, podemos afirmar que os recursos oriundos da partilha da arrecadação tributária são recursos próprios e originários dos entes subnacionais, não sujeitos a qualquer ressalva por parte do ente arrecadador.

Isto não significa que estejamos diante de uma espécie de “competência tributária concorrente”, mas somente que o agente arrecadador, no exercício de sua política fiscal, é obrigado a compensar o ente menor, com base nas estimativas de exoneração fiscal exigidas pela lei de responsabilidade fiscal. A decisão do Supremo apenas ratifica nosso posicionamento aqui exposto, no sentido de que participações (diretas ou por meio de fundos) possuem regime jurídico diverso das demais transferências. O foco das participações é a AUTONOMIA, ao passo que o foco das transferências é a EQUIDADE.

Dito isso, ousamos afirmar que as receitas das participações podem substituir, no nível estadual e municipal, as receitas de alguns tributos, como o ICMS e o ISS, por exemplo. Garantido o repasse, não há que se questionar a autonomia. As transferências, como já ressaltado, fariam o papel equalizador.

Conclusão

Ousamos concluir que os recursos oriundos da partilha são recursos próprios e originários dos entes subnacionais receptores, não sujeitos a qualquer ressalva – tais como as políticas de exoneração tributária – por parte do ente arrecadador. Isto não significa que estejamos diante de uma espécie de “competência tributária concorrente”, mas somente que o agente arrecada-

dor, no exercício de sua política fiscal, é obrigado a compensar o ente menor, com base nas estimativas de exoneração fiscal exigidas pela lei de responsabilidade fiscal. Enfim, dentro de nossa visão, a participação na arrecadação tributária é meio essencial à garantia da AUTONOMIA dos entes menores. No que tange às transferências, o foco é a EQUIDADE.

Concentrando a arrecadação no ente federativo central, evitam-se as distorções econômicas que o exercício de competências tributárias sobre renda e consumo poderia gerar, estando nas mãos de entes regionais ou locais. Distribuindo-se os recursos com os demais entes por meio das participações e utilizando as transferências para a redução das desigualdades inter-regionais, permite-se a equalização fiscal e a descentralização de recursos.

Construída e solidificada essa argumentação, haverá margem para o mito da autonomia tributária abandonar os ambientes de negociação de reforma fiscal, podendo o ICMS e o ISS ser realocados na competência do ente nacional, bem como permitindo ser finalmente vislumbrado o fim da guerra fiscal entre os entes subnacionais. A constatação de que há outras formas de se resguardar a autonomia municipal desmistifica a assertiva de que a discriminação de competências tributárias seja um requisito indispensável do Estado federal.

