

A Nova Discriminação de Rendas na Constituição Federal

Prof. CHAGAS MELO

A discriminação de rendas visando assegurar aos três níveis de governo recursos para fazer face às necessidades administrativas, tem sido feita, a partir da República, na própria Constituição Federal.

Em nossa primeira Constituição, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 1824, não havia discriminação de rendas, uma vez que tôdas as despesas eram feitas pelo Governo central em face da não existência de autonomia provincial.

O artigo 171 da Constituição do Império prescrevia:

“Tôdas as contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortizações da dívida pública, serão anualmente estabelecidas pela Assembléia Geral, mas continuarão até que se publique a sua derrogação, ou sejam substituídas por outras”.

O Ato Adicional de 1834, descentralizando o sistema político e administrativo do Império e reconhecendo o direito das Assembléias Legislativas Provinciais de legislarem sôbre a fixação das despesas provinciais e municipais e, conseqüentemente, sôbre os impostos, determinaria a necessidade de uma discriminação de rendas que veio, por fôrça da Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835 especificando apenas os impostos gerais, deixando o campo remanescente à livre concorrência das Províncias e Municípios.

Na Constituição de 1891, separou-se, pela primeira vez, o campo de incidência dos governos federal e estadual, competindo ao primeiro a cobrança de impostos sôbre:

- a) importação de mercadorias de procedência estrangeira;
- b) consumo;
- c) renda e proventos de qualquer natureza;
- d) vendas e consignações.

Aos Estados pertenciam os seguintes impostos:

- a) exportação;
- b) territorial;
- c) transmissão de propriedade;
- d) indústria e profissão.

Os demais impostos, não especificados acima, ficaram na competência dos Municípios, bem como o imposto predial e taxas de serviços municipais que eram cobrados indistintamente, confundindo-se o conceito de imposto com o de taxa, deixando as comunas brasileiras sem fonte de renda produtiva para custear os serviços municipais.

A Constituição de 1934 reforçou as finanças estaduais e municipais, delimitando o campo de incidência dos Municípios e transferindo aos Estados o imposto de vendas e consignações.

O artigo 13 da Carta Magna de 1934 deferiu aos Municípios os seguintes impostos:

- a) territorial urbano;
- b) predial;
- c) licença;
- d) diversões públicas;
- e) cedular sobre renda dos imóveis rurais.

Cabiam-lhe, ainda, de acordo com o artigo 8º, § 2º e § 10 do mesmo diploma legal, metade da arrecadação geral do imposto de indústria e profissão e 20% do produto de quaisquer novos impostos que viessem a ser criados pela União ou pelos Estados.

A Constituição outorgada em 1937 manteve, em linhas gerais, a discriminação de rendas da Carta de 1934, suprimindo, entretanto, o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais e a participação dos Municípios na arrecadação dos novos impostos.

No regime de discriminação de rendas da Constituição de 1946, foram muito beneficiados os Municípios, não somente com a transferência definitiva do imposto de indústrias e profissões, como atribuindo-lhes competência, para criar novos tributos sendo o mais importante desses atos o que é expresso no chamado imposto do selo.

A discriminação de rendas vigorou até 1951, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 5, modificando vários artigos referentes à competência para cobrança de impostos por parte dos Estados e Municípios, nos seguintes termos:

- a) a União entregará aos Municípios dez por cento do total do imposto do consumo, fazendo-se o pagamento de modo inte-

gral de uma só vez, a cada município, durante o quarto trimestre de cada ano;

b) receberão, ainda, os Municípios 15% do total que a União arrecadar do impôsto de renda, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento de cada Município ser feito integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano.

²⁰ Pela Emenda Constitucional nº 5, os Estados perderam o impôsto territorial rural e o impôsto de transmissão inter-vivos que passaram para os Municípios.

Para permitir a reforma agrária já baixada em lei especial, a Emenda Constitucional nº 10 transferiu para a competência da União a cobrança do impôsto territorial rural, determinando, porém, que o produto da arrecadação fôsse entregue aos Municípios onde estejam localizados os imóveis sôbre os quais incide a tributação, não alterando, porém, a essência da Emenda nº 5 que instalou no Brasil uma nova discriminação de rendas muito mais complicada do que a existente no texto original da Constituição de 1946.

A Comissão do Ministério da Fazenda, que elaborou a reforma do sistema tributário brasileiro, consubstanciado na Emenda nº 18, esclareceu em seu Relatório o seguinte: "os que lidam com os problemas financeiros da União, nos Estados e Municípios são acordes no imperativo de um reexame dos impostos da Federação, com o fim de instituir-se um sistema compatível com os requisitos do progresso econômico do País. A multiplicidade e a acumulação de incidências tributárias, a despeito da separação formal dos impostos, dificultam e oneram a produção."

Desde 1891, continua a Comissão, vem sendo seguido o critério de partilhar tributos designados por suas denominações jurídicas usuais, pôsto que nem sempre pacíficas para os próprios juristas. Esse sistema tem provocado ou facilitado distorções econômicas que o crescimento das necessidades financeiras do poder público, e a conseqüente complexidade e onerosidade dos tributos federais, estaduais e municipais sômente tendem a agravar. Exemplo desta afirmativa é a proliferação de figuras tributárias concebidas em têrmos jurídico-formais com que os três governos têm procurado alargar o campo de suas incidências e fortalecer o montante de suas arrecadações. Isto sem falarmos nas sobreposições de tributos, do mesmo ou do outro poder, economicamente idênticos e disfarçados apenas pelas roupagens jurídicas de que o legislador os reveste. Pode-se, mesmo, dizer, sem exagêro, que existem hoje, no Brasil, mais tributos formalmente distintos que fatores econômicos aptos a servir de base à tributação.

Concluindo, salienta a Comissão que "é uma redistribuição de receita fiscal que se impõe, não sômente por motivos de segurança

nacional mas, igualmente em favor dêesses próprios contribuintes em termos estritamente financeiros, uma vez que pela redistribuição da receita fiscal se consegue generalizar e, conseqüentemente, intensificar o progresso econômico e social em todo o País."

Pela Emenda Constitucional nº 18, os impostos componentes do sistema tributário nacional classificam-se em:

- a) impostos sôbre o comércio exterior;
- b) impostos sôbre o patrimônio, a renda e os ganhos de capital;
- c) impostos sôbre a produção e a circulação;
- d) impostos especiais sôbre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer natureza, produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica e produção, circulação ou consumo de minerais do País.

São de competência da União:

- a) impôsto sôbre importação;
- b) impôsto sôbre exportação;
- c) propriedade territorial rural;
- d) renda e proventos de qualquer natureza;
- e) sôbre produtos industrializados;
- f) operações de crédito, câmbio, seguro, e sôbre operações relativas a títulos e valores mobiliários;
- g) sôbre serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal;
- h) produção, circulação, importação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza;
- i) produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica;
- j) produção, circulação ou consumo de minerais do País.

Aos Estados, competem os seguintes impostos:

a) impôsto sôbre transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos em lei, e de direitos reais sôbre imóveis, exceto os direitos reais de garantia, não podendo a alíquota do impôsto exceder aos limites fixados em Resolução do Senado, nos termos do disposto em lei complementar;

b) impôsto sôbre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

não podendo a alíquota do imposto exceder, nas operações que as destinem a outros Estados, os limites fixados pelo Senado, nos termos do disposto em lei complementar;

- c) taxas de seus serviços;
- d) contribuição de melhoria;
- e) participação na arrecadação do imposto de renda incidente sobre a renda das obrigações de sua dívida pública e sobre os proventos dos seus servidores e das suas autarquias;
- f) participação de 10% no imposto sobre produtos industrializados;
- g) participação respectivamente de 60% e 90% dos impostos sobre combustíveis e energia elétrica e por último do imposto sobre minerais, arrecadados nos respectivos territórios.

São dos Municípios:

- a) imposto sobre a propriedade predial;
- b) imposto sobre a propriedade territorial urbana;
- c) imposto sobre serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados;
- d) participação na arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural;
- e) participação na arrecadação dos impostos de renda e de consumo;
- f) participação na arrecadação dos impostos sobre combustíveis líquidos e lubrificantes, energia elétrica e sobre minerais;
- g) taxas sobre serviços municipais e
- h) contribuição de melhoria.

Pela Emenda nº 18, a partir de 1967, prazo prorrogável por mais dois anos (art. 26, § 1º), desaparecerão o imposto de consumo, substituído pelo imposto sobre produtos industrializados, e o imposto sobre vendas e consignações cujo nome será de imposto sobre a circulação.

Em que pese o grande sentido econômico da referida emenda constitucional, os Estados serão grandemente prejudicados com a nova discriminação de rendas, pois a grande fonte de receita estadual — o imposto de vendas e consignações — embora cobrado com outro nome, sofreu sérias restrições que irão diminuir a sua produtividade. Tais restrições são:

- a) a alíquota é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que as destinem a outros Estados, o limite fixado em Resolução do Senado Federal;

b) o imposto não é cumulativo, abatendo-se em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre a venda a varejo diretamente ao consumidor de gêneros de primeira necessidade;

c) participação dos Municípios na arrecadação do imposto nas transações realizadas dentro de sua área.

Por outro lado, os Municípios foram grandemente beneficiados com essa discriminação de rendas, pois, além das acima especificadas, terão a exclusividade da área remanescente, podendo criar outros tributos, tudo nos termos do artigo 15, da Emenda Constitucional nº 18, assim redigido:

Art. 15. Compete aos Municípios o imposto sobre serviço de qualquer natureza, não compreendido na competência tributária da União e dos Estados. " "

Parágrafo único. Lei complementar estabelecerá critérios para distinguir as atividades a que se refere este artigo das previstas no artigo 12, que trata da competência dos Estados sobre a cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

A Reunião dos Secretários de Fazenda dos Estados, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1966, decidiu que o novo sistema tributário entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 1967, excetuada a vigência do imposto de circulação sobre Mercadorias que substituiu o imposto de vendas e consignações, que seria, entretanto, escriturado nos livros comerciais de 1º de janeiro a 30 de junho de 1967, a título de proporcionar estudos de amostragem do comércio e indústria, tendo em vista obter estatísticas mais realísticas para a fixação das alíquotas, permanecendo no primeiro semestre de 1967 a atual estrutura do imposto de vendas e consignações.

Estima-se que o Fundo de Participação previsto na Emenda nº 18, que segundo os Secretários de Fazenda será o responsável nos pequenos Estados por cerca de 25% da receita dos mesmos, entrará em vigor em janeiro de 1967, sendo a distribuição feita: 5% pela área territorial dos Estados e 95% combinando o contingente populacional com o coeficiente inverso da renda *per capita*.

A previsão do Fundo de Participação dos Estados para 1967, segundo cálculos dos técnicos do Ministério da Fazenda e pu-

blicação do Jornal do Brasil de 18 de junho de 1966, é a seguinte:

DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

ESTIMATIVA PARA 1967

Critério de Distribuição { 95% com base na população — Renda « per capita »
5% com base na superfície

ESTADOS	5% COM BASE NA SUPERFÍCIE	95% COM BASE NA POPULAÇÃO (RENDA PER CAPITA)	Cr\$ 1.000.000
Acre.....	463,2	6.885,6	7.348,8
Amazonas.....	4.756,8	6.885,6	11.642,4
Pará.....	3.794,4	12.676,8	16.471,2
Maranhão.....	998,4	32.740,8	33.739,2
Piauí.....	760,8	17.236,8	17.997,6
Ceará.....	448,8	40.492,8	40.941,6
Rio Grande do Norte.....	160,8	12.403,2	12.564,0
Paraíba.....	170,4	18.012,0	18.182,4
Pernambuco.....	300,0	33.105,6	33.405,6
Alagoas.....	86,4	13.771,2	13.857,6
Sergipe.....	69,6	12.403,2	12.472,8
Bahia.....	1.706,4	62.713,6	54.420,0
Minas Gerais.....	1.785,6	48.244,8	50.030,4
Espírito Santo.....	139,2	11.035,2	11.174,4
Rio de Janeiro.....	129,6	18.969,6	19.099,2
Guanabara.....	4,8	6.885,6	6.890,4
São Paulo.....	753,6	20.702,4	21.456,0
Paraná.....	607,2	23.256,0	23.863,2
Santa Catarina.....	292,8	13.224,0	13.516,8
Rio Grande do Sul.....	859,2	22.070,4	22.929,6
Mato Grosso.....	3.744,0	8.253,6	11.997,6
Goiás.....	1.951,2	19.836,0	21.787,2
Distrito Federal.....	16,8	4.195,2	4.212,0
TOTAL.....	24.000,0	456.000,0	480.000,0