A NOVA DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS

CARLOS MEDEIROS SILVA

SUMÁRIO: *A Emenda Constitucional nº 5. Pressupostos da discriminação de rendas. O sistema tributário nas épocas colonial e imperial. O Ato Adicional, germe da discriminação. As constituições republicanas de 1891, 1934, 1937 e 1946. Alguns dados estatísticos. Projetos de Emendas constitucionais. A reforma recente. Consolidação da autonomia municipal. Evolução do federalismo. Conclusão.*

* I — A Emenda Constitucional nº 5, promulgada em 21 de novembro de 1961, instituiu nova discriminação de rendas com o objetivo, declarado em sua própria ementa, de favorecer aos Municípios. Modificaram-se os arts. 15, 19 e 29 da Constituição para o fim de contemplar os Municípios, na partilha tributária, com novas fontes de receita, em detrimento da União e dos Estados.

A compreensão do sentido e dos efeitos do texto, recentemente promulgado pelo Congresso Nacional, no quadro político e administrativo do país, reclamam uma explicação prévia do regime tributário brasileiro e de sua evolução no curso do tempo.

A discriminação de rendas, no plano jurídico, pressupõe a existência de mais de um ente público, com a competência privativa para criar e arrecadar certos e determinados tributos. Essa especificação das fontes de receita deve corresponder a uma proporcional atribuição de encargos governamentais.

---

* N. DA RED.: Conferência pronunciada no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio em 3-5-62.

Nos regimes unitários, de centralização administrativa, cabem a um único poder as duas tarefas de prover à receita e de pagar as despesas públicas, em todo o território sob sua jurisdição. A descentralização governamental, reclamada por vários motivos, segundo as conveniências de cada povo, em cada época, acarreta a criação, a outorga e a determinação simultânea de recursos e de encargos, aos órgãos de menor hierarquia.

A discriminação de rendas deve refletir, na prática, um maior ou menor grau de concentração ou dispersão da atividade governamental. Essa distribuição de competências, dentro de um mesmo Estado, politicamente organizado, traduz a medida da autonomia dos órgãos que o compõem. Nos países, como o nosso, em que a federação foi instituída como conquista intocável dos partidários da descentralização (Constituição, art. 217, § 6º), qualquer alteração na partilha tributária envolve, automàticamente, modificação de estrutura do regime. De fato, quando um só é o poder tributante, ou não ocorre nítida separação entre as áreas de competência de cada órgão estatal, são de pouca, ou nenhuma, repercussão, as transferências de fontes de receita. Assim não acontece se a partilha é rígida e traduz autonomia e poder político.

II — São entidades tributantes, em nosso regime constitucional vigente a União, os Estados e os Municípios, segundo a discriminação feita no pacto fundamental. Mas no passado, outro era o quadro das competências tributárias.

Na época colonial o sistema tributário era empírico e variável ao sabor das necessidades da Coroa portuguêsa. Cobrava-se o dízimo que equivalia à décima parte dos produtos colhidos ou fabricados e o quinto do ouro extraído. Além dêsses impostos ordinários, que oneravam a produção, havia os extraordinários e transitórios, destinados a cobrir as despesas excepcionais, como as derramas e as fintas. Êsses impostos cabiam ao poder central que outorgava, às Câmaras Municipais, competência para usufruí-los também, em caráter permanente ou temporário.

Com a vinda de D. João VI para o Brasil, as crescentes necessidades do erário determinaram a criação de novas fontes tributárias.

A independência política e a outorga da Constituição Imperial, em 1824, não alteraram essa orientação difusa, com o propósito de aumentar a receita. Os impostos eram cobrados pela forma prescrita no or-

çamento geral e nêle eram discriminados os montantes que tocavam à Nação e às Províncias.[1]

Segundo Amaro Cavalcânti "quando em 1822 foi aqui fundado o Império, êste, além de ser domínio territorial imenso, que, por inexplorado, quase nenhuma renda produzia, achou-se igualmente na posse de numerosas *contribuições* que então passaram a formar as fontes de receita do nôvo Estado. Consistiam elas, na sua maioria, em direitos, taxas, impostos e pequenos rendimentos dos próprios nacionais, etc. Tais contribuições tinham sido criadas e eram arrecadadas sem método, ordem, uniformidade ou sistema, nas diversas províncias, desde os mais remotos tempos da colônia".[2]

Uma lei de 24-10-1832 mandou discriminar, no orçamento, as rendas públicas em receita geral e receita provincial; enumerou quais as rendas pertencentes a uma e outra receita, bem como as despesas provinciais. No ano seguinte (Lei de 8-10-833) determinou-se que as rendas provinciais seriam escrituradas à parte e arrecadadas pelas tesourarias respectivas, em cofre distinto. A receita e a despesa provincial passaram a ser fixadas pelos Conselhos Gerais sôbre o orçamento dos Presidentes das Províncias.

Mas o germe da discriminação de rendas foi o chamado Ato Adicional, de 12-8-1834, que reorganizou a administração provincial e substituiu os antigos Conselhos por Assembléias Legislativas, com a atribuição de fazer leis e decretar impostos para ocorrer às despesas provinciais e municipais, com a vedação de não invadir a área de tributação reservada à Nação.

Não sendo nítida a discriminação, o sistema tributário continuou confuso e aberto às usurpações recíprocas de competência. Nação e Províncias porfiavam no mesmo afã de arrecadar mais, sobrecarregando o contribuinte com incidências cumulativas e absurdas.

---

1 José Maurício Fernandes Pereira de Barros, *Apontamentos de Direito Financeiro Brasileiro*, 1855, págs. 19 e segts; Amaro Cavalcânti, *Elementos de Finanças*, 1896, págs. 84 e 224 e segts.; Paul Hugon, *O Impôsto*, 1945, págs. 154 e segts.; Rubens Gomes de Sousa, *Compêndio de Legislação Tributária*, págs. 145 e segts.

2 Amaro Cavalcânti, ob. cit., pág. 84.

III — Com o advento da república e a adoção do regime federativo, o problema da partilha tributária ganhou relêvo e importância. Recorda-se mesmo que a gênese da federação se confunde com a da discriminação de rendas públicas entre a União e os Estados.

De fato, nos Estados Unidos, pactuada entre as antigas colônias, a confederação não dispunha esta de receita própria. Os recursos para fazer face à guerra da independência eram fornecidos pelos novos Estados, com certa relutância. Na convenção de Filadelfia foi que os Estados delegaram à União o poder de lançar impostos.

Comentando o fato observou Aliomar Baleeiro: — "Essa foi a mais importante novidade do Estado federal, pois as confederações sem poder fiscal direto não eram desconhecidas da história. Esta mostrara que acabavam pelo malôgro irremediável, tanto que não sobreviveram no mundo contemporâneo". [3]

A Constituição brasileira de 1891 adotou sistema rígido de discriminação de rendas entre a União e os Estados (arts. 7º e 9º), admitida a competência concorrente, em relação às fontes de receita não discriminadas (art. 12). Os Municípios não foram contemplados pelo texto federal; coube aos Estados (art. 68) organizá-los, assegurando-lhes autonomia em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interêsse, inclusive com a transferência de impostos, dentre aquêles que a Constituição lhes reservou.

Ubaldino de Amaral justificou plenamente a fórmula que se tornou vitoriosa de assegurar-se, à União, impostos privativos e se referiu aos maus resultados do acôrdo, celebrado entre os Estados norte-americanos, para proverem às necessidades financeiras da União. [4]

Couberam à União, em geral, os impostos de importação e as taxas e aos Estados os de exportação, sôbre transmissão de propriedade, imóveis, indústrias e profissões e as taxas. Houve certa apreensão quanto aos resultados práticos que a discriminação iria provocar.

---

3 Aliomar Baleeiro, "Estados, Distriminação de Rendas e Reforma Constitucional", 1952, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 30, págs. 11-27; *Revista Forense*, vol. 143, págs. 7-16; Jcão Barbalho, *Comentários*, pág. 28.

4 João Barbalho, ob. cit., págs. 28 e segts.

Rui Barbosa, um dos principais responsáveis pela elaboração do texto constitucional, quando Ministro da Fazenda do Govêrno Provisório, conclamava os Estados a explorarem, com mais audácia e imaginação, as suas fontes de receita. "Não havemos de cingir-nos, em matéria de impostos", dizia o paladino das liberdades individuais, "aos instrumentos enferrujados, às fontes escassas, de que se sustentavam as províncias do antigo regime. Muitos ramos de matéria tributável estão por aí ainda virgens; e êsse campo sôbre o qual a antiga administração passava e repassava, sem utilizá-lo, é vasto, seguro e de considerável fecundidade". [5]

O apêlo não ficou em vão. Os Estados continuaram a cobrar não só impostos que vinham do regime anterior, mas incompatíveis com o nôvo, mas decretaram outros, principalmente usando da franquia constitucional da competência concorrente. À União, entretanto, coube dar expansão ao campo tributário. Do impôsto de importação e do de consumo, passou ao de renda, criado em substituição ao tributo sôbre subsídios e vencimentos e consolidado em 1926; criou, entre outros, o impôsto sôbre vendas e consignações, depois transferido aos Estados.

Após 1930, vitoriosa a revolução que pôs têrmo ao regime instituído em 1891, o problema da partilha tributária mereceu acurados estudos que se refletiram na Constituição promulgada em 1934.

O texto constitucional de 1934 tornou a discriminação mais rígida e mais nítida, restringindo o campo da competência concorrente. À União couberam os impostos de importação sôbre mercadorias de procedência estrangeira, de consumo, de renda, de transferência de fundos para o exterior e o do sêlo sôbre atos e contratos, bem como taxas de serviços federais (art. 69); aos Estados tocaram os impostos sôbre a propriedade territorial exceto a urbana, a transmissão de propriedade *causa mortis* e *inter vivos*, o consumo de combustíveis de motor de explosão, as vendas e consignações, a exportação de mercadorias de sua produção, de indústrias e profissões, do sêlo sôbre atos regulados por lei estadual e taxas de serviços estaduais (art. 8º). A competência concorrente foi admitida (art. 10, nº VII) com repartição do produto (art. 10, parágrafo único) vedada a bitributação, prevalecendo o impôsto decretado pela União quando concorrente a competência (art. 11).

---

5 João Barbalho, ob. cit., pág. 43.

Pela primeira vez os Municípios foram contemplados, no pacto federal, com impostos privativos. Êstes lhes foram dados como apanágio de sua autonomia (art. 13). Tiveram, os Municípios, metade do impôsto de indústrias e profissões (art. 8º, § 2º); 20% sôbre os impostos não discriminados na partilha entre a União e os Estados (art. 10, parágrafo único); os que os Estados houvessem por bem transferir-lhes e mais os seguintes em caráter privativo: o impôsto de licenças, o predial e o territorial urbanos, o de diversões públicas, o cedular sôbre a renda de imóveis rurais, a par das taxas sôbre serviços municipais (art. 13, § 2º).

Mas a discriminação de rendas, então estabelecida, sòmente entrou em vigor em 1º de janeiro de 1936, por fôrça do art. 6º das Disposições Transitórias da Constituição. Apesar da curta duração, porque, a 10 de novembro de 1937, foi outorgada ao país nova Carta Constitucional, a discriminação feita em 1934 representou um grande avanço sôbre a de 1891, no sentido de delimitar e redistribuir as fontes de receita, segundo as necessidades de cada órgão da federação, inclusive os Municípios.

O texto de 1937 não apresentou variação sensível em relação à discriminação anterior. Os impostos de consumo e de renda passaram *in totum* para a União (art. 20). As Emendas constitucionais ns. 3 e 4, de 1940, introduziram ligeiras modificações na partilha, mas criou-se o impôsto único, de grande repercussão, sôbre combustíveis e lubrificantes líquidos, lançado pela União e dividido com os Estados e Municípios, na proporção do consumo e destinado à conservação e desenvolvimento das rêdes rodoviárias.

A Constituição vigente manteve, em linhas gerais, a partilha realizada em 1934 e 1937. Deixou, na competência da União, os impostos de importação, de consumo, de renda, de transferência de fundos para o exterior, sôbre atos, negócios e instrumentos regulados por lei federal; determinou que o regime do impôsto único sôbre combustíveis fôsse estendido aos minerais do país e à energia elétrica.

Como novidade assegurou a participação dos Municípios, excluídos os das capitais, na arrecadação do impôsto de renda, na proporção de 10%, com a obrigação de serem aplicados, pelo menos em sua metade, em benefícios de ordem rural (art. 15).

Compete, ainda, à União decretar os impostos previstos no art. 19 (Estados) que devem ser cobrados pelos Territórios (art. 16).

Os Estados perderam o impôsto de indústrias e profissões, cuja metade lhes cabia, em favor dos Municípios (arts. 19 e 20). Igualmente 30% do excesso de arrecadação estadual sôbre a municipal tocou aos Municípios (art. 20).

Ao Distrito Federal cabem os mesmos impostos atribuídos pela Constituição (art. 26, § 4º) aos Estados e Municípios. No Estado da Guanabara, enquanto não forem criados Municípios, o regime tributário será idêntico (Emenda Constitucional nº 3, de 8-6-61, art. 5º; Constituição do Estado, A.D.C.T., art. 1º).

Segundo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a discriminação de rendas, fixada em 1946, não entrou em vigor imediatamente, mas dentro de prazos marcados no art. 13 do mesmo Ato, os quais já estão vencidos.

A discriminação feita em 1934 foi geralmente louvada e um dos seus principais redatores, Aliomar Baleeiro, em sua defesa, afirmou, em 1952, que ela foi intencionalmente rígida, pois êsse era o preço das qualidades positivas que apresenta".

A exemplo de Rui Barbosa, conclamou os Estados a procurarem novas fontes tributárias em vez de propugnarem por uma reforma constitucional, visando ao aumento de suas rendas, através de nova discriminação. E indicou modalidades passíveis de incidência não exploradas pelos Estados.[6]

Aliás, Viveiros de Castro, em obra especializada, comentou que "em matéria de impostos verifica-se a exatidão do adágio: *nil nove sub sole* e recordou os extravagantes tributos cobrados, na antigüidade, sôbre a urina (Vespasiano), o fogo, a sombra, o ar e os cadáveres.[7]

J.M.F. Pereira de Barros, em obra publicada há mais de um século, no capítulo relativo à fiscalização das rendas públicas, reproduz a opinião do famoso J. B. Say, que bem retrata o estado de espírito dos contribuintes da época. Disse êle que "todos consideram o contribuinte como um adversário e muito legítimas tôdas as conquistas que se façam sôbre êle. Acontece mesmo que os empregados encontram

---

6 Aliomar Baleeiro, ob. cit.

7 Augusto Olímpio Viveiros de Castro, *Tratado dos Impostos*, 2ª ed. 1910, pág. 95.

em vexar o devedor uma certa satisfação de amor próprio, um prazer análogo ao que experimentam os caçadores quando conseguem pela fôrça ou pelo ardil assenhorearem-se da caça". [8]

Mas o pagamento de impostos é obrigação inexorável, justificada por vários motivos, em tôdas as épocas. Montesquieu dizia que o impôsto representa "a contribuição de uma parte da fortuna de cada cidadão, que êle dá para garantir a outra parte ou para gozá-la mais agradàvelmente" e, para Voltaire, "pagar impostos é empregar uma parte dos seus bens na conservação da outra". Autores modernos definem o impôsto como a contribuição exigida de cada cidadão para ocorrer às despesas e encargos públicos, e outros preconizam o seu emprêgo como instrumento de intervencionismo na ordem econômica. [9]

IV — É interessante citar algumas cifras sôbre as arrecadações de impostos, entre nós.

Amaro Cavalcânti fornece os seguintes dados sôbre as receitas, no século passado. Em 1822, a geral, realizada, foi de 3.800:000$000, e, em 1892, atingiu a 227.681:075$000. Com relação à receita provincial, orçada em 1840, somou 4.980:895$217 e, em 1888 subiu a..... 33.110:876$863. A receita municipal, em 1886, foi de 8.867:000$000. Com a discriminação feita na Constituição de 1891 houve sensível alteração, em favor dos Estados, que, em 1894, atingiram à cifra de 137.681:000$000, aumento que, no comentário do mesmo autor, representou mais do triplo, em cêrca de 5 anos. [10]

Os efeitos práticos da discriminação de rendas, nos últimos 20 anos, podem ser avaliados de acôrdo com as seguintes cifras, citadas em números redondos.

Em 1940, a União arrecadou 58% das rendas nacionais, os Estados 33% e os Municípios 9%.

Os tributos federais concorreram para êsse resultado, na seguinte proporção: consumo: 39%; importação: 35%; renda: 15%; sêlo: 11%; nos Estados a composição foi a seguinte: vendas e consignações: 44%; indústrias e profissões: 13%; exportação: 12%; trans-

---

8 J. M. F. Pereira de Barros, ob. cit., pág. 18.

9 A. O. Viveiros de Castro, ob. cit., págs. 113-117; H. Laufenburger, *L'intervention de l'État on matière economique*, 1939, pág. 300.

10 Amaro Cavalcânti, ob. cit., pág. 97 e segts.

missão de propriedade: 13%; territorial rural: 8%; sêlo: 6%, outros impostos: 5%; em relação aos Municípios foi esta a especificação: indústrias e profissões: 36%; predial: 27%; territorial urbano: 5%; licenças: 18%; diversões: 3%; outros impostos 11%.[11]

Em 1959, em números absolutos e desprezadas as frações, foram as seguintes as arrecadações: — União: 157 bilhões e 826 milhões de cruzeiros; Estados: 145 bilhões e 749 milhões; Municípios: 34 bilhões e 104 milhões.

Os impostos da União, em 1960, foram arrecadados pela forma seguinte: consumo: 83 bilhões, renda: 62, importação: 22, sêlo e ágios: 25 e impôsto único sôbre energia elétrica: 1 bilhão; com referência aos Estados as parcelas foram: vendas e consignações: 133 bilhões e 700 milhões; transmissão entre vivos: 7 bilhões; transmissão *causa mortis:* 1 bilhão e 700 milhões; territorial rural: 1 bilhão e 800 milhões; exportação: 2 bilhões, sêlo: 2 bilhões; outros impostos: 12 bilhões; taxas: 15 bilhões.

Nos Municípios, em 1959, foi a seguinte a participação: predial: 5 bilhões e 300 milhões; indústrias e profissões: 5 bilhões e 900 milhões; territorial: 1 bilhão; licença: 1 bilhão; outros impostos 900 milhões.[12]

Nos demais países de organização federativa os índices da partilha tributária vem sofrendo também fortes variações. Nos Estados Unidos, em 1927, a proporção era a seguinte: União 27%, Estados 15% e entidades locais 59%; decorridos 20 anos, em 1948, a União sobrepujou, de muito, os seus concorrentes, com o seginte resultado: União: 75%, Estados: 14%, entidades locais 11%.[13]

V — Antes de abordar o alcance da recente Emenda municipalista, vamos recordar alguns problemas relevantes, intimamente ligados à discriminação de rendas que, apesar de suscitados e debatidos, não mereceram, entretanto, a atenção do Congresso Nacional, na oportunidade da revisão constitucional que acaba de promulgar.

---

11 Paul Hugon, ob. cit., pág. 197 e segts.

12 *Anuário Estatístico do Brasil,* 1961, I.B.G.E.

13 Orlando M. Carvalho, *Perspectivas do Federalismo Brasileiro,* 1958, pág. 80; Paul Hugon, ob. cit., págs. 137 e segts.

A questão fundamental, decorrente da partilha tributária é a autonomia dos Estados, sôbre a qual assenta o regime federativo. Em modesto trabalho sôbre a *Evolução do Regime Federativo*, publicado em 1954, procurei demonstrar que a idéia federalista tal como foi concebida em 1891, se tornara anacrônica. A posição dos Estados, que os constituintes republicanos procuraram fortalecer, tem sempre perdido terreno em benefício da União e dos Municípios; "estão êles fadados a ocupar uma posição de meros intermediários entre aquelas entidades de direito público, que lhes absorvem e extraem por um duplo processo de sucção, cada vez mais violento, as suas mais nobres e relevantes atribuições". "O platonismo do texto de 1946, incapaz de deter a marcha avassaladora e desordenada para a centralização e o unitarismo, dizia eu, está a exigir uma reforma que coloque a União e os Estados sob nova equação, mais realística e condizente com os altos interêsse da pátria" [14]

Vozes autorizadas clamaram em prol do reforço das receitas tributárias dos Estados, cada vez mais dependentes dos favores da União, que se revestem das mais variadas formas e são obtidos à custa do desgaste de sua autonomia política e administrativa.

A comissão de juristas, organizada em 1956 pelo Ministro Nereu Ramos, para oferecer emendas ao texto constitucional e da qual tive a honra de fazer parte, abordou a questão da discriminação de rendas. Inspirou o seu trabalho no propósito de aumentar a receita dos Estados, dando-lhes 5% da arrecadação do impôsto sôbre a renda, assegurando-lhes 5%, *ad valorem*, do impôsto de exportação que seria transferido para a União e permitindo-lhes a cobrança de impôsto sôbre promessa de venda de imóveis ou a respectiva cessão de direitos. [15]

Ponderou, a comissão de juristas, reportando-se à opinião de Otávio Gouvêa de Bulhões, [16] que "a discriminação das fontes tributárias

---

14 Carlos Medeiros Silva, "Evolução do Regime Federativo", 1954, *in Revista Forense*, vol. 158, págs. 7-16; Dario de Almeida Magalhães, *A crise do Federalismo*, Rev. cit., págs. 17-25.

15 *Revista Forense*, vol. 167, págs. 9-13; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 43, págs. 1 e segts.

16 Otávio Gouvea de Bulhões, "Discriminação de Rendas", *Revista Forense*, vol. 167, págs. 482-485; *Revista de Direito Administrativo*, vol. 44, págs. 41-46.

entre a União, Estados e Municípios está prêsa às condições da formação da renda nacional".

Considerando a forte desigualdade de arrecadação dos impostos federais, nas várias regiões do país, não atingiria os objetivos colimados, a simples transferência de determinados tributos da União para os Estados ou Municípios. Assim, nas regiões de fraca rentabilidade fiscal a alienação da fonte tributária seria um engôdo enquanto que para as outras, mais produtivas, o benefício viria aumentar-lhes o cabedal.

Em outras palavras, a transferência pura e simples de determinado impôsto ou parte dêle, da União para os Estados ou Municípios, seria obra empírica, deixando as regiões pobres na pobreza e aumentando a fortuna das ricas.

Um exemplo prático elucida a questão. Se aos Estados ou aos Municípios do Piauí fôsse atribuída capacidade para tributar a renda ou o consumo, êles pouco lucrariam, dada a pequena margem de incidência; o contrário aconteceria se o beneficiário da outorga fôsse São Paulo, ou os seus Municípios.

A solução racional não estaria em transferir, empiricamente, determinadas fontes de receita da União para os Estados e Municípios, mas conservar, em seu poder, as que possui e transformá-la em órgão de redistribuição da renda nacional em partes iguais, contemplando, da mesma forma as regiões ricas e as pobres.

O princípio federativo ficaria reforçado com êste expediente da redistribuição que propiciaria recursos substanciais às regiões menos produtivas, para incremento de seu progresso. Esta idéia foi acolhida em parte pela recente Emenda Constitucional, mas em favor dos Municípios, com exclusão dos Estados, como se verá.

Aventou, também, a Comissão de Juristas, a transformação do impôsto de exportação em instrumento de política monetária, segundo a hábil concepção de Otávio Gouvêa de Bulhões. A transferência do impôsto de exportação, dos Estados para a União, mantida a percentagem vigente em favor daqueles, possibilitaria que os Estados mediterrâneos dêle se beneficiassem, o que atualmente é pràticamente impossível.

Questões ligadas ao exercício da competência concorrente (artigo 21) não foram objeto de esclarecimento; também no que concerne à

elaboração das normas gerais do direito financeiro (art. 5º XV, *b*) ainda não baixadas pelo legislador federal, a despeito da apresentação do projeto de codificação, à Câmara dos Deputados em 1954. Essas "normas", uma vez aprovadas, em muito contribuirão para o deslinde de controvérsias em tôrno da partilha tributária.[17]

VI — Passemos agora ao exame da recente Emenda Constitucional, que tomou o nº 5 e foi promulgada em 27 de novembro de 1961. Teve ela, por objetivo, favorecer aos Municípios, como está escrito na sua ementa.

O art. 15 e seus três primeiros parágrafos, que tratam da competência tributária da União, não sofreram alteração. Esta começa nos seus parágrafos, a partir do quarto, segundo o qual a União entregará aos Municípios 10% do total que arrecadar do impôsto de consumo de mercadorias, efetuada a distribuição em partes iguais e fazendo-se o pagamento, de modo integral, de uma só vez, a cada Município, durante o quarto trimestre de cada ano.

Na forma do § 5º a União deverá entregar, igualmente, aos Municípios, 15% do total que arrecadar do impôsto sôbre a renda e proventos de qualquer natureza, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento a cada Município ser feito integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano.

A participação no impôsto de consumo é dádiva nova e foi aumentada de 10% para 15% na quota do impôsto de renda. Não foram excluídos os Municípios das Capitais, em qualquer das hipóteses, como acontecia, anteriormente, em relação ao impôsto de renda. Foram fixadas épocas certas, terceiro e quarto trimestres de cada ano, para

---

17 *Discriminação de Rendas,* 1953, I.B.D.F.; *Normas Gerais de Direito Financeiro,* 1950, Ed. Financeiras; Carlos A. A. Carvalho Pinto, *Normas Gerais de Direito Financeiro,* 1949; Rubens Gomes de Sousa, "Normas Gerais de Direito Financeiro", *in Revista de Direito Administrativo,* vol. 37, págs. 12-34; Castro Nunes, "Problemas da Partilha Tributária", *in Revista de Direito Administrativo,* vol. 1; Gilberto de Ulhôa Canto, "Alguns Problemas da Competência Tributária Concorrente", *in Revista de Direito Administrativo,* vol. 57, págs. 8-19; Carlos da Rocha Guimarães, "Observação ao anteprojeto do Código Tributário Nacional", *in Revista de Direito Administrativo,* vol. 34, págs. 446 e segts; *Codificação do Direito Tributário,* I.B.D.F.; Projeto nº 4.834, de 1954, da Câmara dos Deputados, *in D.C.N.*-I, 1954, pág. 6.071.

os pagamentos que deverão ser integrais, condições estas que não existiam no texto emendado.

Não há restrição, para os Municípios, quanto à aplicação da quota sôbre o impôsto de consumo. Mas, em relação ao de renda, a obrigatoriedade de seu emprêgo em benefícios de ordem rural, de metade, pelo menos, que já existia, foi objeto de uma definição, segundo a qual benefício de ordem rural compreende "todo o serviço que fôr instalado ou obra que fôr realizada com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias e culturais das populações das zonas rurais".

O § 7º, correspondente ao antigo 5º, sofreu alteração de redação, com o cancelamento da expressão "quando forem partes a União, os Estados ou os Municípios". De acôrdo com a nova redação, da competência federal para decretar impostos sôbre "negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal", não mais estão excluídos "os atos jurídicos e seus instrumentos" quando dêles participem a própria União, os Estados e Municípios. A matéria nova reclama especificação, por lei ordinária, cuja feitura merece cuidados, a fim de evitar conflitos de competência.

O § 8º do mesmo art. 15, apenas mudou de número, conservada, como foi, a redação do antigo § 6º.

O art. 19, que discrimina as rendas dos Estados, foi amputado dos itens I e III que se reportavam à propriedade territorial, exceto a urbana, e à transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades. Foi suprimido também o § 1º que exclui da incidência do impôsto territorial as pequenas áreas cultivadas. Os demais dispositivos do art. 19 foram mantidos em sua redação, com a respectiva numeração alterada.

Finalmente, o art. 29 que trata da competência tributária dos Municípios, foi ampliado para contemplar nela, além das quotas retiradas dos impostos federais, de consumo, de renda e sôbre combustíveis e lubrificantes, também os cobrados sôbre a propriedade territorial rural, a transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades, que pertenciam aos Estados, mantida a imunidade dos pequenos sítios, cultivados por seu proprietário.

Não houve a preocupação, na recente Emenda, de coibir o abuso da criação de Municípios com o objetivo de participar dos impostos federais. Nenhum requisito foi exigido, como o fizera o projeto da Comissão de Juristas, de 1956, que estabelecia o prazo de 10 anos para que os Municípios instalados percebessem tais percentagens. Em 1960, os Municípios eram em número de 2.768 e tudo indica que a nova Emenda vai estimular a sua multiplicação.

Outro aspecto relevante, que não foi regulado no texto recente, é o da fiscalização da aplicação das quotas entregues aos Municípios. São notórios os abusos que as Leis federais ns. 305, de 1948; 1.393, de 1951; 2.572, de 1955, e 3.570, de 1959, não conseguiram estancar.

VII — Como se vê, a Emenda trouxe considerável reforço para as receitas Municipais, à custa das rendas da União e dos Estados. Mas, os mais sacrificados serão êstes últimos, porque a União dispõe de outros meios para a satisfação de suas necessidades de govêrno, como o contrôle do câmbio e das emissões, campo em que age com a maior desenvoltura e discricionariedade.

A nova Emenda marca uma etapa na consolidação da autonomia municipal. Esta evolui de um conceito polêmico e impreciso, mais político do que jurídico, com a invocação do "peculiar interêsse" para atingir a concisão e a objetividade que ressaltam da redação dos textos constitucionais mais recentes, como já tive oportunidade de acentuar em modesto trabalho forense.

De fato, foi através da atribuição de *impostos privativos,* com as sucessivas modificações da partilha tributária, que a autonomia municipal se consolidou, fundada em recursos econômicos e financeiros próprios. Sem esta base tributária, concebida como reduto intransponível à ação legislativa das demais entidades que compõem a federação, os outros atributos da autonomia, inclusive a eletividade dos prefeitos e vereadores e a organização dos serviços públicos locais poderiam transformar-se, como aconteceu até certo ponto, no regime de 1891, numa mera aspiração, sem possibilidade de realizar-se. [18]

---

18 Carlos Medeiros Silva, "Em defesa da autonomia municipal"; 1961, *Memorial forense,* no recurso de mandado de segurança nº 8.392, Sup. Trib. Federal. Em julgamento de 18-10-61, dêsse caso, foi decretada a inconstitucionalidade do art. 169 da Constituição de Minas Gerais em relação aos impostos municipais. Idem, recursos extraordinários ns. 33.719 e 35.326, em 20-10-61 e recurso de mandado de segurança nº 9.518, em 26-1-1962.

VIII — Consolidada, como está a autonomia municipal, pelo nôvo texto constitucional, é fora de dúvida que a dos Estados sofreu rude golpe. Não foram êles beneficiados com as quotas dos impostos de consumo e de renda e perderam dois tributos sôbre a propriedade imobiliária.

Com o fortalecimento da União, por expedientes fiscais e monetários que lhe são privativos, e dos Municípios, à custa de nova discriminação de rendas, cumpre-se o vaticínio de que os Estados se transformam em meros órgãos intermediários entre os podêres central e local.

Os débitos dos Estados e Municípios para com o Banco do Brasil S. A. mostram, outrossim, a precariedade das suas finanças. Em 1961 somavam 14 bilhões e 800 milhões, os dos Estados, com acréscimo de mais de 600 milhões sôbre o ano anterior; os Municípios deviam ao mesmo Banco, em 1960, 321 milhões e, em 1961, 317 milhões, com ligeiro decréscimo (*Diário Oficial* de 17-4-62), Suplemento ao nº 74).

Os interêsses dos Municípios e a porfia de seus arautos apesar de não terem, como a União, representantes qualificados no seio do Congresso Nacional, que se compõe de delegados dos Estados, abriram larga brecha na idéia federativa, considerada, ainda, no texto constitucional de 1946, como na fundação do regime representativo, no mesmo plano da idéia republicana (Constituição, arts. 1 e 217, § 6º).

Os estudos sôbre a renda nacional são recentes e de difícil interpretação; os relativos à partilha tributária ganharam importância depois de 1934, quando, por efeito do texto constitucional, ela se tornou rígida, mediante a especificação dos tributos e a inclusão dos Municípios entre os seus beneficiários. Tudo indica que a relação entre a renda e a partilha se tornará mais íntima, de forma a propiciar aos legisladores os elementos básicos para as revisões periódicas do sistema tributário, não só quanto aos seus efeitos geográficos, como em relação aos dados de incidência: produção e consumo, capital e remuneração do trabalho.

Os problemas ligados à partilha tributária são de maior relevância, pelos seus reflexos na vida financeira das entidades que compõem a federação; de seu estudo e solução dependem o desenvolvimento econômico do país, a consolidação da unidade nacional.

As profundas desigualdades verificadas na produção da renda nacional, entre as várias regiões do país, repercutem fortemente no campo tributário. No curso do tempo essas anomalias estão fadadas a provocar reações separatistas ou a fomentar a criação de privilégios e discriminação em favor de uns Estados contra outros.

Cabe à União evitar a competição nociva ao interêsse nacional pelo incremento intensivo da economia das áreas menos produtivas. A redistribuição das rendas, com êsse objetivo, será um instrumento profícuo e patriótico.

Façamos votos para que essa evolução inexorável do regime federativo traga à Nação os benefícios a que faz jus o seu povo generoso, que inscreveu em sua bandeira o lema "Ordem e Progresso".