

**O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E DE  
INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**

THE BRAZILIAN FEDERALISM AND THE CONTRIBUTIONS OF SOCIAL AND  
ECONOMIC POLICY INTERVENTION

**Eduardo Telles de Lima RALA**

Advogado em Bauru. Procurador Jurídico da Fundação de Previdência dos Servidores Públicos Municipais Efetivos de Bauru – FUNPREV. Bacharel pela Faculdade de Direito de Bauru mantida pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Mestrando em Direito pelo Centro de Pós-Graduação da ITE. Especializando em Justiça Constitucional pelo Departamento de Jurisprudência da Universidade de Pisa, Itália. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo CPG-ITE e em Direito Público pela Anhanguera-UNIDERP. Coordenador e Professor da Escola Previdenciária da FUNPREV. Coordenador da Comissão de Bioética e Biodireito da 21.<sup>a</sup> Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil em Bauru.

e-mail: [eduardo@rala.adv.br](mailto:eduardo@rala.adv.br).

**RESUMO**

O presente artigo pretende empiricamente demonstrar o estado atual do federalismo brasileiro frente a repartição de receitas e da consecução dos direitos sociais e da intervenção no domínio econômico. Buscou-se demonstrar que as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, não obstante o volume de arrecadação, não são utilizadas diretamente para os fins que foram criadas, notadamente quando são desvinculadas suas receitas para aplicação em outras atividades. Evidenciou-se que alguns Estados-Membros e a maioria dos municípios tiveram que assumir um enorme encargo para cumprir com o legado social e intervencionista deixado pelo constituinte originário. O poder centralizador, com a maior parte da receita tributária barganha apoio fiscal, através de trocas políticas, em evidente execução de uma política assistencialista populista.

**Palavras-chave:** Federalismo, Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico, Financeiro, Tributário, Município

#### **ABSTRACT**

The present Article intends to empirically demonstrate the current state of federalism Brazilian forward the allocation of revenue and the attainment of social rights and the intervention in the economic domain We sought to demonstrate that the social security contributions and of intervention in the economic domain, despite the volume of inflow, are not used directly for the purposes for which they were created, especially when they are unaffiliated its revenue for application in other activities. It became evident that some Member States and the majority of the municipalities had to assume an enormous burden to comply with the legacy left by social and interventionist constituent originating. The centralising power, with the greater part of the tax revenue bargain fiscal support, through trade policies, in obvious implementation of a populist policy giving handouts.

**Keywords:** Federalism, Social Contributions and Intervention in the Economic Domain, Financial, Tributary, Municipality

#### **INTRODUÇÃO**

O presente artigo analisa as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico e suas relações no federalismo brasileiro. A repartição de receitas entre os atores do Estado federal brasileiro é evidentemente ineficiente.

Após uma breve análise do que é e como surgiu o federalismo, bem como, do modelo em vigência e sua aplicação – equivocada – no Brasil, pretendeu-se demonstrar que a escolha do constituinte originário em relação a gestão dos tributos no Brasil não foi acertada, notadamente quando eleva o município a ente federativo, onerando a ele responsabilidades sem a efetiva fonte de custeio direta.

Como fato político, tal situação demonstra um poder centralizador muito forte e rico. Entretanto, juridicamente, a realidade dos municípios e de alguns Estados é de penúria econômica, onde há necessidade de se barganhar receitas para a consecução das

obrigações constitucionais deles exigidas, notadamente quando se tem um Estado Democrático de Direito que privilegiou, em grande parte, o financiamento pelo Estado do bem estar social, atualmente intervencionista na seara da implementação dos direitos sociais e com a erradicação da pobreza, sobre o manto de estar-se realizando uma inconveniente consecução de direitos fundamentais, sob o pálio do desgastado assistencialismo populista.

Não se justificando, portanto, a continuidade deste modelo federativo no Brasil, vez que a carga tributária é praticamente toda do poder centralizador, sem que ocorra uma efetividade na transferência destes valores para os demais entes.

Isso se visualiza com a alta arrecadação da União Federal com relação às contribuições, que, não possuindo natureza de imposto, não são submetidas às repartições constitucionais.

As contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico são tributos que possuem natureza vinculada a uma atividade pública intervencionista nas áreas econômica ou social. Ademais, somente a União Federal (nos termos do artigo 149, da Constituição Federal) tem a competência exclusiva para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Aos Estados e aos Municípios resta somente a possibilidade de instituírem contribuições para custeio de seus regimes próprios de previdência social (artigo 149, § 2.º, da Constituição Federal).

Da receita obtida com a arrecadação, a União Federal possui uma fonte de receita muito grande, mesmo não as aplicando diretamente nas atividades vinculadas que sustentaram as suas criações.

Portanto, o presente artigo demonstrará, de forma empírica, que o modelo de federalismo adotado no Brasil, notadamente em relação aos Municípios, não é eficaz, visto que a gestão de certas políticas públicas pelo ente centralizador onera aos demais entes federados, sem a devida contraprestação pecuniária.

## **DO FEDERALISMO E DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

O federalismo tem origem na história da criação dos Estados Unidos da América.<sup>1</sup> Antes do surgimento do que atualmente conhecemos como os Estados Unidos da América, as colônias inglesas existentes na América do norte se transformaram em Estados soberanos. Após tentaram o estabelecimento de uma Confederação, ou seja, um sistema de cooperação, sem a perda de suas autonomias internas, visto que tal ajuste se firmou tão-somente para “realização dos propósitos políticos, econômicos e sociais dos Estados confederados.”<sup>2</sup>

Entretanto, em 1787, houve um descontentamento com o modelo até então adotado,<sup>3</sup> forçando uma convenção, onde os Estados confederados enviaram seus representantes para o Estado da Filadélfia, onde se decidiu que haveria uma nova modalidade de relacionamento entre os Estados, onde a gestão seria unificada, sem a perda da independência e da individualidade de cada um destes Estados, surgindo, então, os Estados Unidos da América.

A partir, portanto, deste marco histórico, surge o Estado Federal, onde há uma unificação da gestão e relacionamento entre Estados soberanos, com a abdicação desta soberania, para se submeterem a um único e novo Estado, mantendo-se incólume, entretanto, as suas autonomias individuais.

Ocorre que, nos Estados Unidos da América, o federalismo puro surgiu como uma forma de submissão dos então Estados confederados a um governo central, que surgiu como um Estado único, mantendo-se, entretanto suas autonomias legislativas e executivas, podendo, com isso, até divergirem ou possuírem legislações discrepantes ou não do poder central.

Ademais, a colonização histórica da América do norte foi extremamente diferente da colonização levada a cabo no sul do continente americano, o que, de certo

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2012, p. 855.

<sup>2</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo : Editora Verbatim, 2012, p. 291.

<sup>3</sup> Paulo Gustavo Gonet Branco observa que: “Cada entidade componente da confederação retinha a sua soberania, o que enfraquecia o pacto. As deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. **Com isso não podia impor tributos**, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados. As deliberações do Congresso, na prática, acabavam por ter a eficácia de meras recomendações. Não havia, tampouco, um tribunal supremo, que unificasse a interpretação do direito comum aos Estados ou que resolvesse juridicamente diferenças entre eles” (**negritos** nossos). In MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Op. cit.*, p. 855.

modo, contribuiu, naquele primeiro formato de colonização, para uma busca pela autossuficiência das colônias, e, posteriormente, dos Estados confederados e, mais tarde, dos Estados Unidos da América.

Nelson de Freitas Porfírio Júnior observa que:<sup>4</sup>

“São dois os principais processos de formação do Estado Federal, como aponta Ferreira Filho:<sup>5</sup>

“a) Federalismo por *agregação*, que ocorre quando a Federação resulta da *união* de Estados já existentes – que abrem mão de suas soberanias – e se sobrepõe a estes. É o caso, dentre outros, dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça;

“b) Federalismo por *segregação*, quando a Federação resulta da *descentralização* de um Estado unitário já existente, por diversas razões (políticas, econômicas etc.) e então surgem novos entes dotados de autonomia política. É o caso do Brasil, por exemplo.

“Ferreira Filho anota ainda que os Estados Federais formados por agregação têm revelado uma maior resistência a certa tendência universal à centralização ou concentração de poderes que hoje se verifica, motivada principalmente pelo intervencionismo do Estado no domínio econômico (que é geralmente exercido pela União).<sup>6</sup>”

Com efeito. Neste modelo de colonização, seguido de uma criação de Estados federados autônomos, possibilita-se uma carga tributária mais efetiva e vinculada ao ente participante da federação mais necessitados.

Pois, conforme bem observado por Daniel K. Goldberg:

“(…) o federalismo fiscal também depende de um certo grau de autonomia efetiva para Estados e Municípios, sob pena de que na prática, estes acabem por implementar políticas que reflitam os interesses e prioridades da União Federal. E a autonomia efetiva, claro, significa não só a capacidade de fixar o perfil de seus gastos (autonomia orçamentária), mas sobretudo de custeá-los. Isso nos leva à questão dos

---

<sup>4</sup> PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. *Federalismo, tipos de estado e conceito de Estado Federal*. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP : Manole, 2004, pp. 01-14.

<sup>5</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo : Saraiva, 1995.

<sup>6</sup> *Ibidem. Idem.*

tributos e a um problema que para os propósitos deste pequeno ensaio batizei de ‘paradoxo da eficiência’.<sup>7</sup>

Segundo Luiz Alberto David de Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

“Na sua gênese, o federalismo continha um pacto implícito, segundo o qual ficariam reservadas às vontades parciais tudo o que não explicitamente indicado como de alçada da vontade central.

“Essa repartição de competências, em rega, vem sendo observada pelos Estados Federais, apesar de algumas divergências em relação ao critério ou grau de descentralização.”<sup>8</sup>

Dentre os requisitos para a formação de um Estado federal, encontra-se a necessidade de repartição constitucional de competências e rendas.<sup>9</sup> E, tal requisito deve ser efetivamente aplicado, sob pena de se estar transmudando um Estado Unitário em Estado federal.

Miguel Delgado Gutierrez ensina que:

“Uma das técnicas preferíveis de discriminação de rendas é a divisão horizontal de competências. Essa técnica consiste em reservar certa matéria tributável a um poder que dela aufere recursos de maneira exclusiva.

“(…)”

“É importante que as unidades federativas tenham uma fonte de recursos próprios, assegurada pelo ordenamento jurídico, para garantir sua autonomia financeira, **sem a qual não se pode dizer que essas entidades são realmente autônomas.**”<sup>10</sup> (negritos nossos)

Logo o federalismo brasileiro, no modelo adotado, embora se classifique como cooperativo, efetivamente não consegue afastar as desigualdades sociais, regionais e econômicas, pois, ainda, o poder central privilegia a intervenção econômica e a social

---

<sup>7</sup> GOLDBERG, Daniel K. *Entendendo o Federalismo Fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar*. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP : Manole, 2004, pp. 16-31.

<sup>8</sup> *Op. cit.* p. 293.

<sup>9</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Op. cit.* 16. ed. São Paulo : Editora Verbatim, 2012. pp. 292-300.

<sup>10</sup> GUTIERREZ, Miguel Delgado. *Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivas. A distribuição da competência tributária*. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP : Manole, 2004, pp. 33-66.

em centros que, se possuíssem a autonomia teoricamente fixada não necessitariam desta intervenção.<sup>11</sup>

## DAS CONTRIBUIÇÕES

Do ponto de vista do Direito Tributário, as contribuições são consideradas como tributos.

Hugo de Brito Machado articula que as contribuições são tributos, caracterizando-se pela correspondente finalidade constitucionalmente definida, que induz a idéia de vinculação, tanto do órgão do Poder Público incumbido da intervenção do domínio econômico, quanto da entidade gestora dos interesses da categoria profissional ou econômica.<sup>12</sup>

José Eduardo Soares de Melo,<sup>13</sup> ao se referir ao Recurso Extraordinário n.º 138.284-8/CE, onde foi relator o Ministro Sidney Sanches, estabelece a natureza tributária das contribuições sociais.

Por sua vez, Roque Antonio Carrazza,<sup>14</sup> articula que:

(...) a *finalidade* é o caminho mais seguro para a identificação do *regime jurídico* das *contribuições*, o que equivale a dizer que qualquer desvio, neste ponto, acarretará a injuridicidade da própria cobrança destas exações. (...) Não basta, como é fácil perceber, que a contribuição seja corretamente instituída, é preciso, ainda, que o produto de sua arrecadação tenha destinação apta a atingir a finalidade que motivou sua

---

<sup>11</sup> Nelson de Freitas Porfírio Júnior constata que: “No entanto, a grande questão que se coloca parece ser a já mencionada necessidade de compatibilizar os limitados recursos disponíveis com as múltiplas e diferenciadas necessidades regionais. Em outras palavras, maximizar as potencialidades econômicas do país como um todo, sem tender para uma excessiva centralização e concentração de poderes. Se, de um lado, a centralização é necessária para possibilitar a coordenação das atividades a serem desenvolvidas por Estados-membros e Municípios, por outro, ela quase sempre conduz a uma diminuição da autonomia dos integrantes da Federação e, paradoxalmente, do próprio federalismo.” *In Federalismo, tipos de estado e conceito de Estado Federal*. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Op. cit.* p. 11.

<sup>12</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 31. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, pp. 432-446.

<sup>13</sup> MELO, José Eduardo Soares de. *Curso de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

<sup>14</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 26. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo : Malheiros Editores, 2010, pp. 595-670.

criação. (...) Em suma, é a destinação do produto da arrecadação que preserva a natureza constitucional das contribuições. Esta determinação existe para proteger o contribuinte de arbitrariedade, como, por exemplo, do desvio do produto arrecadado ou da ausência, *in concreto*, do motivo que ensejou a criação desta figura exacional. **Importante assinalar, por igual modo, que a destinação das contribuições deve ser dada pela própria lei instituidora, sendo inconstitucional eventual delegação que esta, a propósito, venha a fazer, ainda que a outra lei, como, por exemplo, a orçamentária.**

No voto mencionado pelo professor José Soares de Melo, o Ministro Sidney Sanches assenta que:

O que importa perquirir não é o fato de a União arrecadar a contribuição, mas se o produto da arrecadação é destinado ao financiamento da seguridade social (C.F., art. 195, I). A resposta está na própria Lei 7.689, de 15.12.88, que, no seu artigo 1º, dispõe, expressamente, que “fica instituída contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinada ao financiamento da seguridade social.” **De modo que, se o produto da arrecadação for desviado de sua exata finalidade, estará sendo descumprida a lei, certo que uma remota possibilidade de descumprimento de lei não seria capaz, evidentemente, de torná-la inconstitucional.**

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, podemos encontrar o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AI no AgR n.º 245.539-4, do Rio de Janeiro),<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> EMENTA: TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ILEGALIDADE DA TAXA DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA PÚBLICA. ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Tributo vinculado não apenas à coleta de lixo domiciliar, mas também à limpeza de logradouros públicos, hipótese em que os serviços são executados em benefício da população em geral (*uti universi*), sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários e, conseqüentemente, da referibilidade a contribuintes determinados, não se prestando para custeio mediante taxa. Impossibilidade, no caso, de separação das duas parcelas. Agravo regimental improvido. (AI 245539 AgR, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 14/12/1999, DJ 03-03-2000 PP-00065 EMENT VOL-01981-13 PP-02694)



da relatoria do Ministro Ilmar Galvão, onde o mesmo observa que as taxas “têm por fato gerador serviço inespecífico, insuscetível de ser referido a determinado contribuinte”, referindo-se a dois julgados anteriores, quais sejam os Recursos Extraordinários n.º 199.969 e 226.550.

O Ministro Ilmar Galvão, em diversos julgados, assentou jurisprudência, no sentido de que:

A taxa, espécie de tributo vinculado, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, que Geraldo Ataliba denomina de hipóteses de incidência (‘Hipótese de Incidência Tributária’, Ed. Rev. dos Tribs. 4ª ed., 1991, págs. 128 e ss.), ou é de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (CF, art. 145, II). A materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, ‘sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado.’ (Geraldo Ataliba, ‘Sistema Trib. na Constituição de 1988’, Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou ‘uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte’, que ‘pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia.’ (Roque Antônio Carrazza, ‘Curso de Dir. Const. Tributário’, Ed. R.T., 2ª ed., 1991, pág. 243).<sup>16</sup>

A recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está pacificada em assegurar que as contribuições são constitucionais, conforme podemos extrair do despacho monocrático da lavra da Ministra Carmén Lúcia, no Recurso Extraordinário n.º 627.687/DF:

---

<sup>16</sup> VELLOSO, Carlos. Relatório e Voto do Recurso Extraordinário n.º 416.601-DF. EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido. (RE 416601, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2005, DJ 30-09-2005 PP-00005 EMENT VOL-02207-3 PP-00479 RIP v. 7, n. 33, 2005, p. 237-252)

**4. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é constitucional a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico instituída pela Lei n. 10.168/2000 em razão de ser dispensável a edição de lei complementar para a instituição dessa espécie tributária e a vinculação direta entre os benefícios dela decorrentes e o contribuinte.** Nesse sentido:

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Lei n. 10.168, de 2000. Contribuição social de intervenção no domínio econômico. Inexigência de lei complementar e de vinculação direta entre o contribuinte e o benefício. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 451.915-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 1º.12.2006 – grifos nossos).

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º.

I. - As contribuições do art. 149, C.F. - contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas - posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, C.F., isto não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, C.F., decorrente de 'outras fontes', é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: C.F., art. 154, I, ex vi do disposto no art. 195, § 4º. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base impositiva e contribuintes: C.F., art. 146, III, a. Precedentes: RE 138.284/CE, Ministro Carlos Velloso, RTJ 143/313; RE 146.733/SP, Ministro Moreira Alves, RTJ 143/684. II. - A contribuição do SEBRAE - Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 - é

contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F. III. - Constitucionalidade da contribuição do SEBRAE. Constitucionalidade, portanto, do § 3º, do art. 8º, da Lei 8.029/90, com a redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003. IV. - R.E. conhecido, mas improvido.

(...)

Com propriedade anotou o acórdão:

'Caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela jurisprudência, não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados"' (RE 396.266, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 27.2.2004 -grifos nossos).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEBRAE. ENTIDADES NÃO INTEGRANTES. OBRIGATORIEDADE. CONTRIBUIÇÃO PARA O SAT. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Autonomia da contribuição para o SEBRAE alcançando mesmo entidades que estão fora do seu âmbito de atuação, ainda que vinculadas a outro serviço social, dado o caráter de intervenção no domínio econômico de que goza. Precedentes. 2. A decisão agravada fundou-se em precedente do Plenário que resolveu a controvérsia referente à cobrança da contribuição para o custeio do SAT (RE 343.446). Nesse julgamento, afastou-se a alegação de ofensa ao princípio da legalidade, bem como se ressaltou que eventual conflito entre a lei instituidora da contribuição ao SAT e os decretos que a regulamentaram é questão de índole ordinária, insuscetível de apreciação em sede de apelo extremo. Precedentes. 3. Agravo regimental

improvido” (AI 713.780-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Dje 25.6.2010 – grifos nossos).

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO PARA O SEBRAE. ENTIDADE DE GRANDE PORTE. OBRIGATORIEDADE. EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE 1. Autonomia da contribuição para o SEBRAE alcançando mesmo entidades que estão fora do seu âmbito de atuação, dado o caráter de intervenção no domínio econômico de que goza. Precedentes. 2. É legítima a disciplinação normativa mediante lei ordinária, dado o tratamento dispensado à contribuição. 3. Agravo regimental improvido” (AI 650.194-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Dje 28.8.2009 – grifos nossos).

“TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS. CONTRIBUIÇÃO SEBRAE. LEGALIDADE. PRECEDENTES. I - A contribuição para o SEBRAE configura contribuição de intervenção no domínio econômico, dispensando-se que o contribuinte seja virtualmente beneficiado. II - A constitucionalidade da contribuição SEBRAE foi decidida por esta Corte, no julgamento do RE 396.266/SC, Rel. Min. Carlos Velloso. III - Agravo regimental improvido” (AI 604.712-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, Dje 19.6.2009 – grifos nossos).

Dispõe os artigos 149 e 149-A, da Constituição Federal:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e

sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

~~§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. (Parágrafo Renumeralado pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)~~

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - poderão ter alíquotas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Portanto, as contribuições são tributos que não se submetem ao princípio da não-afetação (com são os impostos, por exemplo), e que possuem uma finalidade específica, cuja renda obtida pela exação é vinculada a uma atividade estatal, para consecução das normas programáticas garantidoras inscritas na Constituição Federal de 1988.

Assim, as contribuições são vinculadas ao custeio dos direitos sociais, notadamente a previdência social, a saúde, a assistência social, e a educação, e, aquelas de intervenção econômica, são vinculadas a atividade intervencionista do Estado.

Fábio Basso Barichello,<sup>17</sup> após colacionar excertos dos trabalhos de Geraldo Ataliba acerca do tema, observa que:

Não basta, portanto, que o sujeito passivo da contribuição pague o tributo de acordo com a sua capacidade contributiva, é imperioso que mantenha uma *correlação lógica* com o beneficiário da atuação estatal.

Deve haver então na contribuição (i) *referibilidade* (indireta) e (ii) *correlação lógica*. A *referibilidade* (indireta) deve ser entre a atuação estatal e o sujeito passivo, enquanto que a *correlação lógica* deve ser entre o sujeito passivo e aquele que recebe diretamente o benefício da atuação estatal (no caso de se tratar de pessoas diversas o sujeito passivo e o beneficiário da atuação estatal).

De qualquer modo, na contribuição a atuação estatal é sempre referida indiretamente ao obrigado, o que poderá ser direto ou indireto é o modo como o obrigado recebe o benefício. Os recursos arrecadados com a contribuição servirão para custear a atuação estatal que deverá trazer benefício indireto a quem a pagou (sujeito passivo) e benefício direto a terceiro com quem o sujeito passivo mantenha uma *correlação lógica*.

Com amparo na própria “teoria das contribuições”, há em realidade um prolongamento do grupo de pessoas que se sujeita ao pagamento de contribuição alcançando aquelas que se beneficiam indiretamente com a atuação estatal custeada pela contribuição.

E, após colacionar longos excertos doutrinários a respeito do assunto “referibilidade”, Barichello conclui:

Diante das premissas adotadas, confirma-se o conceito proposto inicialmente para referibilidade como *proposição prescritiva construída a partir de enunciados constitucionais que compõem a norma de competência da contribuição, que restringe o âmbito do exercício da competência tributária relativamente ao critério pessoal da regra-matriz*

---

<sup>17</sup> BARICHELLO, Fábio Basso. *Referibilidade nas contribuições*. [Mestrado, Dissertação. 198pp.] Orientador: Prof. Dr. Estevão Horvath. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2008, p. 67.

*de incidência, consubstanciando a necessária relação entre a finalidade e o grupo de sujeitos passivos.*<sup>18</sup>

Vê-se, entretanto, em consulta no sítio na rede mundial de computadores (Internet) da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, no primeiro quadrimestre de 2013, a União arrecadou, **somente** com as contribuições instituídas com fundamento neste dispositivo constitucional, algo em torno de R\$ 180.584 milhões (cento e oitenta bilhões e quinhentos e oitenta e quatro milhões de reais).

Em comparação com a arrecadação de impostos, no mesmo período, temos que a União arrecadou, com estes tributos, algo em torno de R\$ 136.942 milhões (cento e trinta e seis bilhões e novecentos e quarenta e dois milhões de reais). Dos impostos por si arrecadados, a União ainda tem que destinar – do total de sua arrecadação – percentuais para os Estados Membros/Distrito Federal e Municípios.

Veja-se, por oportuno, os seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

~~I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:~~

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (Regulamento)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (Regulamento)

---

<sup>18</sup> BARICHELLO, Fábio Basso. *Op. cit.*, p. 153



c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. (Regulamento)

~~III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, vinte e cinco por cento para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)~~

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao

Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Bem como, possui percentuais de aplicação obrigatória na saúde (*cf.* artigo 5.º, da Lei Complementar n.º 141/2012) e na educação (*cf.* artigo 212, da Constituição Federal).

Ainda, assim, visualizando-se que o volume das contribuições é maior do que a dos impostos, o artigo 76, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado quatro vezes (para prorrogação do prazo e modificações materiais esparsas) pelas Emendas Constitucionais n.º 27/2000, 42/2003, 59/2009 e 68/2011, possibilita a desvinculação das receitas da União (D.R.U.), no importe de 20% (vinte por cento) do volume arrecadado com os impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Ora, então, embora existam algumas exceções (*v.g.* § 2.º, do artigo 76, do A.D.C.T., com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 68/2011), e, na promessa legal que esta desvinculação não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados,

Distrito Federal e Municípios, a União consegue manejar no orçamento, recursos vinculados ou referíveis, para utilização como bem lhe aprouver.<sup>19</sup>

## À GUIZA DE CONCLUSÃO

A repartição da receita tributária aferida pela União, por força dos ditames constitucionais, é expediente pouco eficaz no sentido estrito do conceito de Estado Federal, ou seja, no efetivo diálogo das autonomias e independências entre os partícipes desta relação federativa.

Os entes não soberanos que integram a União, embora possuam suas autonomias preservadas, não possuem, pelo texto constitucional, meios de aferir receita para custear, de per si, suas obrigações sociais e intervencionistas estimadas pela Constituição Cidadã.

Por tanto, verifica-se que o modelo de federalismo adotado no Brasil, tendo-se em vista seu surgimento por segregação, a partir de um Estado unitário, ainda mais quando o país adota um sistema democrático de proteção as garantias constitucionais aos direitos humanos e sociais, não viabiliza a autonomia orçamentária dos atores componentes dos diversos níveis do Estado Federal brasileiro.

A maior parte da arrecadação de tributos (contribuições e impostos) é da União, que, através de índices fixados em legislação complementar, reparte tais valores com os demais componentes da federação.

Ocorre que esta repartição nem sempre é igualitária, e, por mais das vezes, atende somente regiões que, se fossem autônomas financeiramente, não dependeriam

---

<sup>19</sup> Fernando Facury Scaff articula: “Casalta Nabais, em brilhante e corajoso estudo acerca do Dever Fundamental de Pagar Imposto utiliza uma frase que bem sintetiza estas ideias: “É o estado fiscal que paga a conta do estado social”. Desta forma, ao serem estabelecidas maiores e mais amplas metas de ação do Estado para a redução das desigualdades sociais, a conta desse custo será apresentada a quem tem recursos, visando satisfazer estas necessidades coletivas, inscritas nas normas legais ou constitucionais estabelecidas pela sociedade. Daí a tensão: busca a sociedade o atendimento das necessidades sociais, e buscam aqueles que possuem maior quantidade de patrimônio e renda se afastar da responsabilidade social no cumprimento desses deveres. Aqueles se servem do direito financeiro; estes, do direito tributário. Imagina-se uma forte separação entre estes dois âmbitos, mas ela não existe, pois se trata das duas faces da mesma moeda. Sem um não existe o outro. São antitéticos e complementares, devendo resultar em um equilíbrio que permita a convivência em sociedade. Que tipo de sociedade queremos é o ponto fundamental para esse equilíbrio.” In: *O jardim e a praça ou a dignidade da pessoa humana e o direito tributário e financeiro*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – “Direito, Estado e Democracia. Entre a (In)efetividade e o imaginário social. p. 97-110.

desta ajuda fiscal. Tal situação, como alhures mencionado, fomenta o sistema de barganha política.

## **REFERÊNCIAS**

ADI 1.689-2 / Pernambuco. Relator Ministro Sidney Sanches. DJ 28/11/2007.

ADI 2.925 / Distrito Federal. Relatora Ministra Ellen Gracie. Relator para o acórdão Ministro Marco Aurélio. DJ 04/03/2005.

AI 245.539 AgR. Relator Ministro Ilmar Galvão. DJ 03/03/2000.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

BARICHELLO, Fábio Basso. **Referibilidade nas contribuições**. [Mestrado, Dissertação. 198pp.] Orientador: Prof. Dr. Estevão Horvath. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Abril 2013**, Brasília. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2013/Analisemensalabr13.pdf>>. Acesso em junho/2013.

SECRETARIA de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal – Volume 1, n. 1 (2003) – Brasília**. Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: junho/2013.

LEI COMPLEMENTAR n.º 141, de 13 de janeiro de 2012. Disponível em: <[http://http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp141.htm](http://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp141.htm)>. Acesso em: junho/2013.

CARVALHO, André Castro. **Vinculações de Receitas Públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 26. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

COMO a Sociedade Financia o Estado para a Implementação dos Direitos Humanos? In: Jacinto Nelson de Miranda Coutinho; Jose Luis Bolzan de Moraes; Lenio Luiz Streck. (Org.). Estudos Constitucionais. São Paulo: Renovar, 2007, v. 1, p. 71-100.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

CONTRIBUIÇÕES de intervenção e direitos humanos de segunda dimensão. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; RIBEIRO, Maria de Fátima. (Org.). Direito Internacional dos Direitos Humanos - Estudos em Homenagem à Professora Flávia Piovesan. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2004, v. , p. 135-153.

DIREITOS Humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. Revista de Direito Administrativo. v. 236/35-50, abr. – jun. 2004.

GOLDBERG, Daniel K. **Entendendo o Federalismo Fiscal**: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo Fiscal. Barueri, SP: Manole, 2004, pp. 16-31.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **Repartição de receitas tributárias**: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivas. A distribuição da competência

tributária. *In*: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP : Manole, 2004, pp. 33-66.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2012.

PARA Além dos Direitos Fundamentais do Contribuinte: O STF e a Vinculação das Contribuições. *In*: Rogério Gesta Leal. (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul, 2003, v. 01, p. 687-717.

O JARDIM e a praça ou a dignidade da pessoa humana e o direito tributário e financeiro. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – “Direito, Estado e Democracia. Entre a (In)efetividade e o imaginário social*. p. 97-110.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Federalismo, tipos de estado e conceito de Estado Federal**. *In*: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri, SP : Manole, 2004, pp. 01-14.

RE 396.266. Relator Ministro. Carlos Velloso. DJ 27.2.2004.

RE 627.687 / Distrito Federal. Relatora Ministra Cármen Lúcia.

SCAFF, Fernando Facury. **As Contribuições Sociais e o Princípio da Afetação**. *In*: Ives Gandra da Silva Martins. (Org.). *Direito Tributário e Reforma do Sistema*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, v. 01, p. 214-241.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RE 138.284*. Relator Ministro Carlos Veloso. DJ  
01/07/1992.