



## **NOCÕES GERAIS E CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Mariana Bernardes PAULINO<sup>1</sup>

José Maria ZANUTO<sup>2</sup>

**RESUMO:** Buscou-se por meio dessa pesquisa analisar o instituto da competência tributária em nosso sistema tributário, levando-se em conta os limites constitucionais ao poder estatal de tributar. A fim de demonstrar a efetivação da competência tributária, foram realizadas abordagens de alguns conceitos próprios do direito tributário na sua essência, com objetivo de demonstrar as suas principais características e como é efetivado o seu exercício. Por fim, o ponto central da pesquisa é a apresentação da conceituação da competência tributária.

**Palavras-chave:** Direito Tributário. Competência Tributária. Limitações ao poder de tributar. Discriminação constitucional de rendas.

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho teve por objeto de estudo, expor pormenores do instituto da competência tributária, nesse rumo, se examina o poder de tributar e as suas disposições no ramo do direito tributário, em conjunto, com a discriminação constitucional de rendas e a sua classificação.

Em virtude de suprir as necessidades dos administrados e para custear as atividades estatais, o Estado tem a necessidade de instituir tributos. Contudo, mesmo com essa prerrogativa outorgada aos entes federados, esse poder não é ilimitado, visto que, mesmo que tenhamos o princípio da supremacia do interesse

---

<sup>1</sup> Discente do 7º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. [bernardes.mariana@hotmail.com](mailto:bernardes.mariana@hotmail.com)

<sup>2</sup> Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Orientador do trabalho.



público, esse não poderá extrapolar os limites legais, pois, no Estado de Direito o exercício do poder estatal, em qualquer de suas manifestações, deverá estar submetido, e apenas se legitimará, se respeitados os limites legais, particularmente as regras definidas na Constituição Federal.

Por isso, que a Constituição Federal dispõe as limitações ao poder de tributar estatal, visando proteger e resguardar os contribuintes de eventuais abusos das entidades políticas.

O trabalho ainda abordará sobre a distribuição constitucional de rendas, que trata da repartição de receitas tributárias e as de atribuição de competência tributária.

Portanto, a elaboração e conclusão do presente trabalho foi orientada pelo método exploratório e bibliográfico, principiando os pontos gerais dos tópicos tratados, para que, destarte, em um segundo momento, possamos dar enfoque ao tema específico que será versado, sendo, a análise de como irá se estabelecer a competência tributária.

## **2 O ESTADO E A IMPRESCINDIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE RENDA**

O Estado, essencialmente, é formado por uma agregação humana (povo), localizada em um alicerce territorial (território), subjugada a uma autoridade (poder público) que não reconhece a existência de força que lhe seja superior (soberana). Por conseguinte, são três componentes próprios do Estado, sendo elencados da seguinte maneira: povo, território e poder público absoluto.

Existe uma corrente que entende que há um quarto elemento na estrutura do Estado, a finalidade. Tentaremos elucidar com mais qualidade sobre esse item para a adequada compreensão:

Com a obra de Groppali surge, na concepção estrutural da formação do Estado, um quarto elemento que vem a ser a finalidade, parecendo-lhe óbvio, em primeiro lugar, que as pessoas só se integram numa ordem e vivem sob um poder, em função de um fim a atingir, em segundo lugar, o Estado, sendo dotado de ordem própria e poder também próprio, é evidente que deverá ter uma finalidade peculiar,



que justifique sua existência. Por último, Ataliba Nogueira procede a um desdobramento da nota característica relativa ao poder, apontando a existência de cinco notas: o território e o povo, coincidindo com os elementos materiais; a soberania e o poder de império, que representa dois aspectos do poder, constituindo, portanto, um desdobramento do chamado elemento formal, e, além desses, a finalidade, que indica mais especificadamente como se dá a regulação global da vida social. ( Dalmo de Abreu Dallari, in “Elementos de Teoria Geral do Estado”, 18ª ed., São Paulo, Saraiva, 1994, pág 61).

Com isso, sumariamente, a finalidade não deixa ter sua presença na concepção de Estado, porque somente se funda um poder público estatal em virtude da finalidade específica que os seus atos buscam atingir, nesse caso, o interesse da coletividade.

Em vista disso, a sua comparência é evidente, e acaba por se materializar no conjunto de atuações estatais dirigidas para a satisfação dos interesses dos governados, por exemplo, a realização da obras públicas, bem como, a prestação de serviços públicos e ainda, criação de comandos abstratos e impessoais destinados a regulamentar a harmonia social, meios de resolução de conflito de interesses, etc.

Incontestável que para alcançar os seus objetivos, portanto, sua finalidade, o Poder Público necessita da arrecadação de recursos financeiros. Neste seguimento, Eduardo Sabbag (2011, p.37), revela que “o Estado necessita, em sua atividade financeira, captar recursos materiais para manter sua estrutura, disponibilizando ao cidadão-contribuinte os serviços que lhe compete, como autêntico provedor das necessidades coletivas”.

Em nossa nação, no que diz respeito à ordem econômica, subsiste o princípio da liberdade de iniciativa, atribuindo ao Estado, o ofício de ser o responsável tão só pela normatização e regulação (artigos 170 e parágrafo único, 174, CF), não exercendo o papel de protagonista.

Em contrapartida, o Estado brasileiro irá praticar de maneira direta a exploração da atividade econômica, de forma excepcional, sendo concedida unicamente em determinadas hipóteses, conforme prenuncia o artigo 173 da Constituição Federal: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade



econômica pelo Estado, só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou ao relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Sendo assim fica evidente que a tributação é o mecanismo, da qual se vale o Estado para arrecadar recursos financeiros, e dessa forma financiar suas atividades em favor da coletividade, dado que, em regra não exerce a exploração direta da atividade econômica.

Dessa forma, o Estado possui uma poderosa ferramenta em suas mãos, a capacidade de instituir tributo para a arrecadação de recursos por meio de lei. Como dispõe o artigo 3º do Código Tributário Nacional:

“Artigo 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Conforme a tudo que foi exposto, a doutrina consagra o tributo como sendo o “preço da liberdade”. Com efeito, a prerrogativa de que o cidadão possa exercitar as suas liberdades no domínio econômico, sem algum tipo de freio estatal que acabe por prejudicá-las, acaba por contrastar frontalmente com a obrigação, a ele exigida, que determina a prestação pecuniária compulsória, para que permita ao Poder Público efetivar suas ações para satisfazer o interesse coletivo.

## 2.1 PODER DE TRIBUTAR

É fundamental para a definição do Estado que subsista o poder supremo absoluto, ou seja, a soberania, para que possamos observar a sua capacidade de autodeterminação. Quando pensamos no âmbito externo, o poder soberano possibilita ao Estado conectar-se as demais organizações internacionais sem que a superioridade seja reconhecida. Sob o prisma interno, a soberania simboliza



subjugação à ordem do Estado para todos aqueles que estejam em seu respectivo território.

Dessa maneira, o poder de tributar, traduz-se, na outorga conferida pela Carta Magna ao Estado, para que através de lei sejam instituídos os tributos que alcançarão toda a coletividade. Com o entendimento alinhado com o aqui exposto, nas palavras de Sacha Navarro Calmon Coelho:

O poder de tributar, modernamente, é campo predileto do labor constituinte. A uma, porque o exercício da tributação é fundamental aos interesses do Estado, tanto para auferir as receitas necessárias à realização de seus fins, sempre crescentes, quanto para utilizar do tributo como instrumento extrafiscal, técnica em que o Estado intervencionista é pródigo. A duas, porque tamanho poder há de ser disciplinado e contido em prol da segurança dos cidadãos.

Ainda assevera, André Murilo Parente Nogueira e Maria Izabel Souza Rosso (2007, p.197), para que o Estado possa promover o aperfeiçoamento de suas atividades, esse necessitará exigir impostos por meio da contribuição compulsória da população. Os aludidos doutrinadores determinam que:

Portanto, junto ao desenvolvimento de um Estado Social advém um Estado Fiscal complexo, acarretando em salutar desenvolvimento do sistema tributário, principalmente, no que concerne ao Estado Constitucional ou de Direito, com fito de frear o ímpeto arrecadatário em detrimento particular, para, em seguida, desenvolver-se a função extrafiscal do tributo.

Portanto, evidente que em um Estado Paternalista, tal como o que vivemos, o caráter social do tributo resta notório, deixando às evidências o caráter considerável de sua receita, através contraprestação fiscal de seus tutelados.

Neste pensar, cabe a todos contribuírem, de forma equilibrada e consoante sua capacidade contributiva, para que o Estado possa laborar na consecução de suas tarefas, de tal sorte que o pagamento de tributo consiste em um dever fundamental dos contribuintes, um preço à manutenção de sua liberdade, propriedade privada e da obtenção de prestações estatais.

Essa tendo sido a regra do Estado contemporâneo, um Estado Constitucional Fiscal Social, que é mantido, em grande parte, pelas receitas tributárias e que, com essas, busca a realização de seus fins sociais, inclusive, por vezes e ao arripio da Constituição Federal,



extrapolando os limites toleráveis de tributação, tal como percebemos no hodierno Estado brasileiro.

Isto exposto, fica claro que é por intermédio da arrecadação de tributos, que o Poder Público poderá fornecer a garantia das condições que possam, no mínimo, proporcionar alguma dignidade para os contribuintes subsistirem.

Porém, devemos ressaltar que esse poder não ilimitado, o referido é distribuído entre os entes federados, buscando proporcioná-lhes sua concreta autonomia, dessa maneira, sucede o instituto da competência tributária.

Consoante ao tópico em discussão, nas palavras de Luciano Amaro:

“Desse modo, as chamadas “limitações ao poder de tributar” integram o conjunto de traços que demarcam o campo, o modo, a forma e a intensidade de atuação do poder de tributar (ou seja, do poder, que emana da Constituição, de os entes políticos criarem tributos).”

As vedações impostas ao poder de tributar, então, objetivam evitar práticas abusivas por parte do Poder Público, pois, embora exista o princípio da soberania do interesse público, o ente estatal não poderá a bel prazer impor tributos, visando a proteção dos tutelados, por assim dizer, a parte consideravelmente mais frágil da relação.

Nas conjunturas, em que forem observadas atividades que extrapolem ou desobedeçam aos princípios ou disposições estabelecidas, a competência meramente será inexistente, não sendo apenas vedada. (AMARO, 2006, p.107).

Adentrando a esses limites ao tributar, vejamos o princípio da legalidade que prevê a obrigatoriedade de publicação de lei para a instituição ou majoração de tributo.

Este princípio advém do Inciso II do Artigo 5º da CF/88: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Em regra, destaca-se, a Lei em questão é do tipo Lei Ordinária ou Medida Provisória.



Ainda o artigo 150 da Lei Maior preceitua que: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. Assim, seguindo esse mesmo sentido, podemos entender que essa norma será passível de ser aplicada nas hipóteses em que se tratar da diminuição ou extinção de determinado tributo, ou seja, em todos esses casos precisa-se de lei para a prática desses atos.

Deste modo, conclui-se que há limitações expressamente legais em relação a execução do poder tributar, abarcando tanto à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, evidencia-se, que as imunidades previamente impostas carecem de observância, haja vista, que qualquer que seja o ato praticado em desconformidade com essas normas será considerado nulo, não surtindo nenhum efeito.

### 2.3 DIREITO TRIBUTÁRIO

Trata-se de um ramo direito público que comporta os preceitos reguladores das relações entre o Estado, como coagente de tributos, deveres instrumentais e penalidades tributárias, e os administrados que estão sujeitos a tais obrigações.

Considerando a relevância das diretrizes jurídicas que regularizam a tributação, somadas aos incontáveis princípios jurídicos e preceitos próprios como, capacidade contributiva, imunidades, anterioridades, etc. e a particularização doutrinária, esse campo do direito conquistou autonomia didática e se sobressaiu do Direito Financeiro, passando a ser disciplinada por este a atividade financeira do Estado, com exceção no que concerne à tributação.

Nesse passo, preceitua Sergio Pinto Martins (2003, p. 30-31) sobre a concepção do Direito Tributário:



O Direito Tributário é um conjunto, pois forma um todo organizado, um sistema.

Tem o Direito Tributário princípios, como o da legalidade, da anterioridade etc.

As principais regras estão contidas na Constituição, no Código Tributário Nacional (CTN) e outras leis esparsas. O fato de o Direito Tributário ter um código evidencia também que tem um conjunto de regras próprias, indicando uma espécie diferenciada do ramo do Direito.

Há instituições próprias, como o Ministério da Fazenda, as Secretarias Estaduais da Fazenda, os Conselhos de Contribuintes, os Tribunais de Impostos e Taxas etc.

O objetivo do Direito Tributário é verificar as relações Estado no que diz respeito a seu poder de tributar.

Nessa mesma conjuntura, Hugo de Brito Machado (2009, p.50) constata que:

É possível conceituar Direito Tributário como o ramo do Direito que se ocupa das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas a imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra os abusos desse poder.

Temos de, nesse ponto levar em consideração a unidade jurídica, ou seja, a autonomia pertencente ao Direito Tributário diz respeito a assimilação de seu conteúdo, sendo puramente didática. Dessa maneira, não cabe, sujeitar o Direito Tributário ao estudo isolado, tendo em vista que o mesmo se relaciona com os outros ramos do Direito (Administrativo, Constitucional, Civil, penal, etc.), os quais conferem o necessário fundamento na prática que envolve a pesquisa interpretativa de suas regras.

### **3 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

#### **3.1 NOÇÕES**





Antes de versamos sobre o tópico de competência tributária propriamente dita, devemos ressaltar que por mais que possa aparentar que essa competência e a competência de legislar sobre o direito tributário, possuem uma divergência conceitual, ambas são interdependentes e possuem preceitos similares.

A competência para legislar é um poder outorgado constitucionalmente, que tem como objetivo principal promover a organização e a edição das normas referentes ao exercício efetivo do poder de tributar, nele é conferido a prerrogativa de criar regulamentações que tratem de tributos e das relações jurídicas pertinentes.

Nesse sentido Roque Carrazza (p.257):

“Competência tributária é a aptidão para criar, *in abstracto*, tributos. No Brasil, por injunção do princípio da legalidade, os tributos são criados, *in abstracto*, por meio de lei (art.150, I da CF), que deve descrever todos os elementos essenciais da norma jurídica tributária.”

Contudo, a competência tributária detém a atribuição de instituir os tributos por meio de lei, igualmente com previsão constitucional. Dito isso, é consolidado que a Carta Magna somente confere feixes de competência para que os entes federados instituem tributos, ou seja, a aludida apenas os prevê e modela.

Nessa mesma linha de pensamento, o doutrinador Luís Eduardo Schoueri, retrata que:

“É corrente a lição de que a competência é matéria exclusivamente constitucional: o constituinte, detentor do poder soberano, teria distribuído matéria taxativa e imutável, parcelas desse poder a cada uma das pessoas jurídicas de direito público, que passariam a exercer esse poder (competência) de modo exclusivo”.

Destaca-se que a competência tributária não é uma imposição aos entes políticos, pois, esses deverão realizar uma análise sobre os cenários que lhes cercam, indispensavelmente, o econômico, para que então possam efetivamente optarem pela prática da competência tributária, assim, a aludida é considerada como uma faculdade aos entes.



Como referência do tema relatado acima, podemos citar o caso do imposto sobre grandes fortunas (IGF), trata-se de um imposto federal, ou seja, a competência é exclusiva a União, que até os dias atuais não foi efetivamente implementado, porém, isso não quer dizer que outro ente possa instituí-lo, sendo facultado a União a sua previsão ou não.

Um adendo necessário deve ser elencado, devido a pandemia da Covid-19, o PLP 38/2020 que assim dispõe “Fica instituído, durante o período de calamidade pública no Brasil, o Imposto Extraordinário sobre Grandes Fortunas”, e o PLP 50/2020 com essas palavras “Institui imposto sobre grandes fortunas e empréstimo compulsório, que financiará necessidades de proteção social decorrentes da Covid-19”<sup>3</sup>, ganharam ainda mais discussão nas Casas Legislativas, que buscam encontrar meios para atenuar os efeitos colaterais dessa crise corrente.

Ademais, o fato de haver a divisão de competência para a instituição de tributos, esta não interferirá na repartição de receitas e vice-versa. Todos os tributos possuem competência prevista pela Constituição, porém, alguns tributos terão o produto da sua arrecadação igualmente repartido entre os entes federados. Assim, a Carta Magna tem o papel fundamental de distribuir competência e receitas tributárias, ressaltando a atenção do interprete para examinar essa matéria.

Dissertando sobre o citado tópico, Luciano Amaro discorre que “As decisões sobre o nível de incidência dependem do ente político titular da competência, mas a arrecadação resultante das leis que ele editar não lhe pertence integralmente, pois é partilhada”.

Mais uma vez invocando as lições de Luciano Amaro (2010, p.115), devemos considerar que:

Numa Federação, especialmente na brasileira, em que mesmo os Municípios têm sua esfera própria de atribuições exercidas com autonomia, a Constituição preocupa-se com o prover de recursos aos vários entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios

---

<sup>3</sup> BRENDA, Zulmir. IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS: CONTROVÉRSIA E OPORTUNIDADE. Disponível em: <https://cfc.org.br/destaque/imposto-sobre-grandes-fortunas-controversia-e-oportunidade/>. Acesso em 11/06/2021.



– a fim de que cada qual possa atender aos seus respectivos dispêndios.

No que respeita às receitas (ou, mais genericamente, aos ingressos) de natureza tributária, optou a Constituição por um sistema misto de partilha de competência e de partilha do produto de arrecadação. No primeiro mecanismo – que mais de perto vai interessar-nos – o poder de criar tributos é repartido entre os vários entes políticos, de modo que cada um tem competência para impor prestações tributárias, dentro de esfera que lhe é assinalada pela Constituição.

Como exemplo, podemos citar o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) que têm sua competência repartida entre os Estados e o Distrito Federal, porém, há a disposição de que 50% de sua arrecadação deve ser distribuída aos municípios. O fato de os municípios participarem dessa arrecadação, não significa dizer que esses poderão legislar sobre esse imposto, porque somente o ente federado que detiver a outorga constitucional de competência poderá estatuir sobre ele.

Dito isso, da mesma forma, teremos de versar sobre as discriminações entre a competência tributária e a capacidade tributária. Em um primeiro momento, podemos salientar que uma vez entregue a competência tributária pela Carta Constitucional essa não poderá ser delegada para outro ente, entretanto, a capacidade tributária ativa tem a possibilidade de ser designada a outrem, dessa forma, ambas não podem ser objeto de dúvidas.

A capacidade tributária ativa pode ser definida como “a capacidade de administrar, fiscalizar e arrecadar um tributo, é exercida por aquele a que, a lei atribui legitimidade para ser sujeito ativo da relação de tributação”.<sup>4</sup>

Segundo prevê o Código Tributário Nacional em seu artigo 119, o sujeito ativo da obrigação tributária “é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento”. Desse modo, a capacidade tributária ativa traduz-se na capacidade de determinado ente figurar como credor das prestações tributárias.

---

<sup>4</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. PIERRI, Andréa de Toledo. TEORIA E PRÁTICA DO DIREITO TRIBUTÁRIO. PÁG 18.



Aquela entidade pública que tem competência tributária irá instituir e cobrar o tributo, mas, para que outra pessoa jurídica de direito público ou privado detenha a titularidade para o gerenciamento, supervisionamento e a arrecadação de um tributo, aquela que é titular da competência deverá editar uma lei para que ocorra a delegação. Assim, conclui-se que, a delegação precisa de lei.

Dessa forma, temos expressamente o que é aceito pelo CTN e previsto no mesmo em seu artigo 7º, caput, do seguinte teor:

“Art.7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra (...)”.

Salienta-se que a competência tributária é indelegável, exclusivamente, no âmbito da atividade legislativa pertinente à instauração de tributos e no segmento que defini os pontos nucleares (fato gerador, alíquota, base de cálculo, contribuinte, responsabilidade, isenções, etc.). No que diz respeito aos atos administrativos intrínsecos à atividade fiscal do Estado, como a publicação de norma complementar, propositura da execução fiscal, inscrição em dívida ativa e a realização do lançamento, será exequível a delegação para outra pessoa, salvo aquela instituidora do tributo, a capacidade para efetuá-los.

À vista disso, estabeleceu o CTN ainda nas premissas do artigo 7º, que “a tributação compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir (§1º).

Esclarecedor é o fato das contribuições de interesse de classes profissionais, em que a União é titular da competência tributária (art.149, caput, CF), dessa forma, a instituição se dá por meio de lei editada pela União Federal, porém, são as autarquias (CRM, Crea, etc.), que as arrecadam e cobram, porque senhoreiam a capacidade tributária ativa.

Comumente, a outorga de capacidade tributária ativa se dará em prol de entidades que utilizarão o produto arrecadado para a efetuação das suas metas



institucionais. É o que acontece no exemplo supracitado, das contribuições de interesse das classes profissionais. Nessa conjuntura, estará exposta a parafiscalidade, termo doutrinário designado para distinguir o fenômeno desinente da indicação, que sobrevirá por meio de uma lei da entidade tributante, de diversa pessoa jurídica como sujeito ativo da obrigação, concedendo a esta a flexibilidade do capital coletado para a obtenção de seus fins organizacionais.

A examinada delegação há de sobrestar a qualquer momento, toda vez que o legislador do ente detentor da competência tributária julgue cessá-la, para isso, não será necessário consentimento prévio da entidade delegatária (§2º, art. 7º, CTN). Com efeito, nada impossibilita que o titular da competência tributária retome a capacidade ativa concernente ao tributo que constituiu, ainda que tenha de conceder o equivalente do produto levantado ao antigo delegatário.

#### **4 DISCRIMINAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RENDAS**

A discriminação constitucional de rendas, é composta pelas disposições constitucionais que versam sobre repartição de receitas tributárias e as de atribuição de competência tributária.

No entanto, deve-se ressaltar que abordam institutos singulares. O produto financeiro de um tributo pode ser dividido entre duas ou mais pessoas políticas, preservando-se, todavia, a competência privativa unicamente a uma delas.

Nesse contexto, Luciano Amaro versa seu entendimento:

“Numa Federação, especialmente na brasileira, em que mesmo os Municípios têm sua esfera própria de atribuições exercidas com autonomia, a Constituição, preocupa-se com prover de recursos os vários entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – a fim de que cada qual possa atender aos seus respectivos dispêndios”.



Temos como amostra desse contexto, o IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja arrecadação há atuação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como aponta o artigo 159 da Constituição Federal, mesmo que a respectiva instauração seja de competência exclusiva da União.

No mesmo sentido, prescreve o artigo 6º do Código Tributário Nacional que “os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencem à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos”.

O tema em comento, discriminação de rendas tributárias – atribuição de competências e repartição de receitas, é tópico alusivo à organização jurídica estatal, sendo efetuada, impreterivelmente, pela Lei Maior. Por essa razão, as normas que disciplinam a repartição do produto de arrecadação dos tributos, bem como, aquelas que conferem fragmentos do poder de tributar às entidades federativas, são materialmente constitucionais, em virtude de integrarem a organização fundamental do Estado, carecendo apoiar-se no texto constitucional.

Por sinal, a Constituição de 1988 inseriu diretrizes consideradas apenas formalmente constitucionais, diante do cenário entusiástico de abertura política, matérias como lobby de categorias profissionais ou econômicas, assim como os exageros eleitoreiros, são previstos em nossa carta política, não abordando, obviamente, questões próprias que deveriam constar na referida.

No entanto, não há alguma pertinência na diferenciação entre normas materialmente e formalmente constitucionais, no âmbito do escalonamento hierárquico das regras jurídicas. Apesar de que não devesse se encontrar incorporada ao texto da carta constitucional, em relação à legislação infraconstitucional essa norma assumirá primazia.

Caso ocorra a modificação de norma constitucional que discrimine rendas, o rito do processo legislativo será árduo prevendo quórum qualificado de 3/5, conforme artigo 60, parágrafo 2º da Constituição. Essa alteração não poderá ter como consequência a subtração direta ou indireta de emancipação de algum ente federado,



pois, colidira na cláusula pétrea referente à forma Federativa de Estado (inciso I, §4º, artigo 60, CF), incidindo, assim, em vício irremediável.

## **5 CLASSIFICAÇÃO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Como discorrido, o poder de tributar está expresso em nossa Carta Magna, prevendo de forma organizada o estabelecimento de tributos por meio de lei própria por cada ente competente, realizando vistas as restrições constitucionais ao poder de tributar, bem como, as disposições gerais editadas pela União.

A repartição de competência tributária efetuada pelo legislador possui uma especificidade, no que se refere a tributos vinculados ou não vinculados.

São considerados como tributos vinculados aqueles “cujo fato gerador é definido com base em uma atividade estatal específica voltada para contribuintes determinados, sendo não vinculados aqueles que têm por fato gerador, uma situação independente de qualquer atuação estatal”.<sup>5</sup>

Com isso, moldes das competências comum e privativa são vislumbrados, pois, como nos tributos vinculados a diretriz seguida foi a de outorgar competência naqueles casos em que o fato gerador já está determinado, o que nos dá o preceito da competência comum. Ademais, por conta de haver a falta da atividade estatal não vinculados, referindo-se à definição do fato gerador, fez-se necessário que a Lei Maior defina a qual entre seria pleiteada a competência, o que nos leva ao rascunho da competência privativa.

Passaremos a partir de agora a análise de cada modalidade de competência existente em nosso Sistema Brasileiro Tributário, destacando-se a comum, privativa e residual.

---

<sup>5</sup> ALEXANDRE, Ricardo. DIREITO TRIBUTÁRIO. 2017. PÁGINA 255.



A competência privativa é aquela que está relacionada aos impostos federais, estaduais e municipais, pois, trata-se de uma espécie tributária que é privativa a cada ente federado, não sendo possível a qualquer um dos entes federados legislador sobre tributo atribuído constitucionalmente à competência de outro ente.

A competência comum, por sua vez, tem como objeto central as taxas, que possuem ligação com serviços públicos, e as contribuições de melhoria que incidem sobre as obras públicas, assim examinado preliminarmente, há de se convir que esses tributos delegados a todos entes federados de uma forma comum.

Para que ocorra o reconhecimento de qual ente será o responsável em instituir tais tributos, o serviço público prestado deverá ser aquele capaz de resolver a situação, a depender de quem é o ente responsável por tal serviço.

Já a competência residual, nesse passo, é uma modalidade exclusivamente federal, pertencendo exclusivamente a União, inexistindo qualquer hipótese de Estados e Municípios se valerem dessa competência. Essa competência atribui a União de instituir novos tributos, ou seja, estamos falando de novos impostos e novas contribuições sociais. (Artigo 154, I e 195, §4º, CF).

Competência extraordinária ou de guerra, reservada à União, autorizando, em situação de guerra, a instituição de impostos atribuídos ou não na competência originária da União (CF, art. 154, II)

## **6 CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

Diversas opiniões doutrinárias são dissemelhantes quando a matéria a ser debatida se trata das características da competência tributária, contudo, no ponto de vista de Paulo de Barros Carvalho somente três entre elas que “resistiriam a uma crítica mais severa: indelegabilidade, irrenunciabilidade e inducibilidade.





## 6.1 DA INDELEGABILIDADE E IRRENUNCIABILIDADE

Ao considerarmos o entendimento consolidado no artigo 7º do Código Tributário Nacional, concluímos que cada ente político dispõe de sua própria competência tributária, sendo defeso a sua transmissão em qualquer hipótese.

Não obstante, por conta das atribuições das funções relativas à arrecadação e fiscalização dos tributos, ou da execução de leis, serviços, atos ou decisões administrativas em se tratando de matéria tributária.

Quanto a irrenunciabilidade segue a mesma compreensão, a competência outorgada a pessoa política não poderá ser renunciada por ela, mesmo que o seu exercício seja realizado por outro ente. Isso, porque, conforme elucida o Código Tributário Nacional em seu artigo 7º, parágrafos 1º, 2º e 3º, é totalmente exclusivo ao ente político o poder de tributar conferido a ele.

Não obstante, ainda temos a incaducabilidade, que consiste no poder facultativo que o ente possui de tributar, praticando-o somente quando for tempestivo. Salienta-se que nenhuma repercussão desfavorável incidirá sobre a sua competência, quando o mesmo se mantiver inerte, não criando tributos.

Dessa maneira, a competência não será suprimida caso não for exercida de fato, como exemplo temos a conjuntura sobre a criação de imposto sobre grandes riquezas, que não dispõe de prazo para caducar, para mais, o CTN prevê em seu artigo 174, a prescrição da capacidade tributária ativa em 5 anos.

Posto isto, enfatizamos que mesmo a competência não sendo empreendida pelo ente político que a detém, sendo deste modo, o seu exercício facultativo, isto não gera sua perda, dado que, ela não se configura como “res nullius” (coisa de ninguém), contundo, tem gravado em sua essência os atributos de ser indelegável, privativa e ter a sua execução facultada, em conformidade com o artigo 8º do CTN.

A Carta Magna emprega a competência privativa ou exclusiva com base em dois critérios: o material de repartição de competências impositivas e o sistema



territorial de repartição de competências impositivas. Examinaremos, brevemente, os critérios apresentados.

A repartição de competências tributárias tem como principal objetivo impedir que uma alçada crie tributos sobre outra, assim sendo, essa medida cria um cenário que visa impossibilitar o conflito entre os entes, entretanto, não se vislumbra bastante para impedir uma possível conflagração fiscal entre Estados, Distrito Federal e Municípios, quando o tema for o ICMS que pode ser instituído por todos os Estados.

O segundo critério citado, trata da territorialidade de repartição de competências impositivas, que em uma explanação sucinta, dispõe sobre a prerrogativa da pessoa política de exercer o seu poder de tributar sobre os fatos desencadeados em seu território.

## **7 CONCLUSÃO**

O presente artigo refere-se de forma concisa explicativa sobre o tema abordado da competência tributária, analisando os tópicos mais relevantes atinentes a esse instituto.

Além de compreendermos sobre a competência tributária, como sendo feixes distribuídos pela Constituição Federal aos seus respectivos entes federados, para os legitimarem a imposição de tributos. Também, examinamos o poder de tributar que garante ao Estado meios para suprir as suas necessidades e custear as suas prestações, angariando recursos por meio da obrigação compulsória mediante o pagamento dos administrados, bem como, as limitações a esse poder de tributar, tão relevante para a proteção daqueles que irão pagar esses tributos, estabelecendo que se ultrapassada as disposições legais, não produzirá efeito algum essa imposição, sendo declarada como nula.

Desse modo, restou demonstrado, que o tema da competência tributária é fundamental e que devemos ter em mente os conceitos e características básicas,



entendendo da mesma forma, como é o mecanismo do seu funcionamento no sistema brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 Ed. – São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BREDA, Zulmir. **IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS: CONTROVÉRSIA E OPORTUNIDADE**. Disponível em: <https://cfc.org.br/destaque/imposto-sobre-grandes-fortunas-controversia-e-opportunidade/>. Acesso em 11/06/2021.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CHIMENTI, Ricardo Cunha e PIERRI, Andréa de Toledo. **Teoria e prática do direito tributário**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

**Código Tributário Nacional**. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Brasília: Senado, 1996.

Dalmo de Abreu Dallari, in “**Elementos de Teoria Geral do Estado**”, 18ª ed., São Paulo, Saraiva, 1994, pág 61

MARTINS, Sergio Pinto. Manual de direito tributário. 2 Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

NOGUEIRA, André Murilo Parente e SOUZA, Maria Izabel Rosso. **O Estado Fiscal e o poder de tributar**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/index.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm).. Acesso em 21/06/2021.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.