

## DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Breves considerações sobre a competência tributária em nossa ordem jurídica

Oswaldo Feitosa de Lima, advogado - e-mail: [drfeitosalima@hotmail.com](mailto:drfeitosalima@hotmail.com)

As pessoas políticas possuem uma série de competências. Entre elas, ocupa posição de destaque a competência tributária, que nada mais é do que a faculdade de editar leis que criem, em abstrato, tributos. Trata-se de uma competência originária, que busca fundamento de validade na própria Carta Magna.

A Constituição Federal, no Brasil, é a Lei Tributária Fundamental, por conter diretrizes básicas, aplicáveis a todos os tributos, nos três níveis de governo.

Pode-se dizer que competência tributária é a aptidão para criar, em abstrato, tributos. Em nosso País, por força do princípio da legalidade, os tributos são criados, em abstrato, por lei (art. 150, inciso I, da Constituição Federal), que deve descrever todos os elementos essenciais da norma jurídica.

Constituem elementos essenciais da norma jurídica tributária os que, de alguma forma, influem no *an* e no *quantum* do tributo, a saber: hipótese de incidência tributária, sujeito ativo, seu sujeito passivo, sua base de cálculo e a alíquota. Esses elementos essenciais só podem ser veiculados através de lei. A lei, na maioria das vezes, é a ordinária. Diz-se na maioria das vezes, porque a própria Constituição Federal prevê algumas exceções, como é o caso, por exemplo, dos empréstimos compulsórios e os impostos da competência residual da União, que devem ser instituídos ou majorados através de lei complementar. É o que prescrevem, respectivamente, os artigos 148 e 154, inciso I, do Estatuto Básico.

Portanto, competência tributária é a possibilidade de criar, em abstrato, tributos, descrevendo, legislativamente, seus elementos essenciais.

Como restou afirmado, o exercício da competência tributária é uma das manifestações do exercício da função legislativa, a cargo do corpo legislativo de cada pessoa política, e que brota da Constituição Federal. Em suma, criar tributos é legislar; arrecadá-los, é administrar.

A competência tributária, uma vez exercitada, desaparece, dando lugar à capacidade tributária ativa, que é a legitimidade para lançar e cobrar o tributo. De conseguinte, a competência tributária não se afasta da

esfera do Poder Legislativo; pelo contrário, exercita-se com a edição do diploma legal veiculador da norma jurídica tributária.

De outro tomo, não se pode olvidar que a competência tributária tem limitações jurídicas. O legislador, ao exercitar a competência tributária, encontra limites jurídicos. Um primeiro limite ele encontra na observância das normas constitucionais. O respeito devido a tais normas é absoluto e sua violação importa em irremediável vício de inconstitucionalidade da lei tributária.

Outros limites, são encontrados pelo legislador nos grandes princípios constitucionais, que também não podem ser violados. São, por exemplo, o caso dos princípios republicano, federativo, da autonomia municipal e distrital, da segurança jurídica, da igualdade, da reserva de competência, da irretroatividade e da anterioridade, entre outros, que funcionam como balizas intransponíveis à tributação. Em outras palavras, esses princípios orientam a ação estatal de tributar, que só é válida se observar todos eles.

Assim, a Constituição limita o exercício da competência tributária, seja de modo direto, através de preceitos especificamente dirigidos à tributação, seja de modo indireto, enquanto disciplina outros direitos, como o de propriedade, o de não sofrer tributação com efeito de confisco, o de exercer atividades lícitas, o de transitar livremente pelo território nacional, etc. Pelo que se observa, a competência tributária já nasce limitada.

Ilimitada, de resto, não é nem mesmo a autonomia das pessoas políticas, que encontra na competência tributária uma das mais salientes manifestações de limitação.

A competência tributária, quando exercitada com estrita observância dos princípios e normas constitucionais que norteiam a criação, em abstrato, de tributos, faz nascer, para os potenciais contribuintes, um estado genérico de sujeição, que consiste na impossibilidade de se subtraírem a sua esfera de influência.

Em suma, a pessoa política titular da competência tributária, tem o direito obrigar terceiros, mesmo sem o seu consentimento, a lhe pagarem tributos, quando, evidentemente, realizarem o fato imponible, ou seja, o fato gerador da obrigação tributária.

## **OS TITULARES DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

No Brasil, têm competência tributária as pessoas políticas, ou seja, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, porque só elas possuem Legislativo com representação própria.

Registre-se, a propósito, que a competência tributária, em nosso País, é um tema exclusivamente constitucional.

## **CARACTERÍSTICAS DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

A competência tributária caracteriza-se pelas seguintes peculiaridades: I) – privatividade, II) – indelegabilidade, III) – incaducabilidade, IV) – inalterabilidade, V) – irrenunciabilidade, e VI) – facultatividade de exercício.

### **PRIVATIVIDADE**

A Constituição Federal aponta as competências tributárias privativas de cada pessoa política.

Em nosso País, a União, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, no que pertine à instituição de tributos, gozam de privatividade ou, em outras palavras, de exclusividade, em face do princípio da reserva de competência, albergado pela Constituição Federal. A bem dizer, todos eles têm faixas tributárias privativas.

Esclareça-se, que a competência tributária, como todas as demais competências constitucionais, é de ordem pública. Assim, a pessoa política não pode nem usurpar competência tributária alheia, nem aceitar que sua própria competência tributária seja utilizada por outra pessoa política. Logo, não cria tributo quem quer, mas quem tem competência para fazê-lo, de acordo com a Constituição.

### **INDELEGABILIDADE**

As competências tributárias são indelegáveis. Cada pessoa política recebeu da Constituição a sua, mas não pode renunciá-la em favor de terceiros. A pessoa política é livre até para deixar de exercitá-la; não pode, porém, consentir, mesmo através de lei, que terceira pessoa a encampe.

### **INCADUCABILIDADE**

A competência tributária é também incaducável, pois o seu não-exercício, ainda que por tempo prolongado, não tem o condão de impedir que a pessoa política, querendo, venha a criar, por lei, os tributos que lhe foram constitucionalmente deferidos. Esta característica, diga-se de passagem, é consequência lógica da incaducabilidade da função legislativa, da qual a função de criar tributos é parte.

Ora, se tributar, em abstrato, é efetivamente legislar, dúvidas não há de que o exercício da tributação é incaducável, isto é, não está submetido a prazo, para se verificar.

## **INALTERABILIDADE**

A competência tributária não pode ser alterada pela própria pessoa política que a recebeu da Constituição e a detém. Falta-lhe titulação jurídica para tanto.

O que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem fazer é utilizar, em toda a amplitude, as competências tributárias que receberam da Constituição. Só ela, pois, é que eventualmente, pode ampliá-las ou restringi-las. Esta é, pois, uma matéria *sob reserva de emenda constitucional*.

## **IRRENUNCIABILIDADE**

Da mesma forma que as pessoas políticas não podem delegar suas competências tributárias, também não as podem renunciar, quer no todo, quer em parte. Trata-se de matéria de direito público constitucional e, portanto, indisponível. Logo, União, Estados, Municípios e Distrito Federal carecem do direito de renúncia ao exercício das competências tributárias que receberam da Lei Maior e que são essenciais à sua subsistência.

Nessa linha de raciocínio, falece à pessoa política o direito de decidir, ainda que o faça por meio de lei, que não mais tributará determinado fato, inscrito em sua área de competência tributária.

A rigor, somente uma reforma constitucional poderá alterar o perfil das competências tributárias das pessoas políticas.

## **FACULTATIVIDADE**

As pessoas políticas, conquanto não possam delegar suas competências tributárias, por força da própria rigidez de nosso sistema constitucional, são livres para delas se utilizarem ou não.

A não-utilização, porém, por parte de uma pessoa política, de sua competência tributária, não autoriza que qualquer outra dela lance mão. Tal usurpação, por outra pessoa política, configuraria inquestionável inconstitucionalidade.

