

O ESTADO DE EMERGÊNCIA FINANCEIRA E O ORÇAMENTO DE GUERRA

Fernando Facury Scaff*

Sumário:

- I. O contexto das reformas
 - II. O Estado de Emergência Financeira
 - III. O Orçamento de Guerra – EC 106
 - IV. A lei complementar 173/20 e o risco do *federalismo de ódio*
- Conclusões

Resumo: O texto analisa a trajetória das eternas reformas constitucionais financeiras e tributárias, agravada pela pandemia, que gerou o Orçamento de Guerra, o que é detalhado em seus termos .

I – O CONTEXTO DAS REFORMAS

01. Para tornar curta uma longa história, até janeiro de 2020 haviam sido aprovadas seis Emendas Constitucionais *de Revisão* e 105 Emendas Constitucionais, sendo então a mais recente de 12 de dezembro de 2019, que trata da transferência direta e obrigatória de recursos orçamentários a Estados e Municípios, decorrentes de emendas parlamentares.

É dentro deste contexto que se devem considerar as PECs - Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelo novo governo da República, sob a Presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022), eleito em outubro de 2018 no segundo turno de votação, com 55% dos votos válidos¹. Sob a *alegação* de que após diversos anos de governos esquerdistas (FHC: 1995-2003, Lula: 2003-2011; Dilma Rousseff: 2011-2016 e Michel Temer: 2016-2018), havia chegado a hora da direita governar e diversas reformas deveriam ser aprovadas para alterar todo o sistema econômico e financeiro da Constituição..

Depois da PEC – Proposta de Emenda Constitucional referente à Reforma da Previdência, apresentada no início de 2019 e aprovada como a Emenda Constitucional 103, em novembro do mesmo ano, o governo se sentiu fortalecido para propor outras frentes de reforma.

* Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo. Livre docente e Doutor em Direito pela USP. Advogado, sócio do escritório Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro e Scaff – Advogados.

¹ 45% foram dados ao candidato Fernando Hadad, devendo ser excluídos 21% de abstenções, 2% de votos nulos e 7% de votos em branco: TSE conclui votação: Jair Bolsonaro teve pouco mais de 55% dos votos. *Jornal Nacional*, [S.l.], 29 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/29/tse-conclui-votacao-jair-bolsonaro-teve-pouco-mais-de-55-dos-votos.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2020.

No âmbito *tributário*, aproveitou duas PECs que tramitavam no Congresso (a PEC 45, que tramita na Câmara dos Deputados e a PEC 110, no Senado) e desistiu de apresentar uma proposta própria. De comum acordo com os Presidentes de cada qual das Casas Legislativas, foi constituída em dezembro de 2019 uma Comissão Mista para análise dos projetos, tendo a Presidência da República decidido atuar diretamente no âmbito da Comissão.

Propostas *próprias* de Emenda Constitucional no âmbito *financeiro* foram apresentadas pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, em novembro de 2019, consubstanciadas em 03 textos que se constituíram nas PECs 186, 187 e 188. Trata-se de textos longos e com múltiplas propostas de modificação constitucional, que, caso venham a ser aprovados tal como apresentados – o que é improvável –, alterarão fortemente a atual sistemática financeira brasileira e o projeto constitucional de 1988, tornando-o economicamente mais *liberal*². Pretende-se diminuir os gastos do Estado brasileiro, reduzindo a massa de recursos antes vinculados a determinadas finalidades, várias delas para a *seguridade social*, liberando-os para livre deliberação parlamentar. Também visa estabelecer novas relações federativas no Brasil, sob o argumento de *menos Brasília e mais Brasil*, porém, em concreto, centraliza decisões e recursos nas mãos do governo central.

Ocorre que chegou a pandemia do *coronavírus*, e aí o mundo mudou, junto com a trajetória das Emendas Constitucionais. Surgiu a EC 106, denominada de *Orçamento de Guerra*, que mudou parcialmente essa nova rota, pelo menos como se vê a partir deste ponto de vista histórico.

II – O ESTADO DE EMERGÊNCIA FINANCEIRA

02. *Emergência* implica em exceção. Pensemos na classificação usual dos termos na área médica. *Emergência* ocorre nas situações em que, de forma súbita e imprevista, a vida, a saúde ou o meio ambiente enfrentam uma ameaça iminente, que demanda uma solução imediata, tal como ocorre nas hemorragias, paradas respiratórias ou cardíacas. Já na *urgência* o quadro possui certa previsibilidade, pois não apresenta um risco imediato de vida, o que demanda soluções de curto prazo, pois pode se transformar em uma *emergência* se não for solucionada rapidamente, como nos casos de luxações, torções e alguns tipos de

² Para Gilberto Bercovici a Constituição de 88 não é um projeto liberal: “A Constituição, de 1988, para desespero ou fúria de nossos autointitulados “liberais” (estariam melhor classificados como conservadores ou até reacionários), não é liberal, por maiores exercícios hermenêuticos que eles façam”. BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, p. 460-461, jan./dez. 2007.

fraturas. As *emergências*, portanto, permitem que algumas regras sejam afastadas, como ocorre quotidianamente nas ambulâncias quando transportam doentes que se encontram nesse estado de saúde – várias regras de trânsito são relativizadas nessas situações.

As *emergências* não acontecem apenas na área de saúde. São comuns em situações calamitosas em geral, como nas guerras, e em outros quadros agudos em que o enfrentamento de um determinado problema exige esforços concentrados e coordenados para seu combate. Parece inegável que estamos vivendo em um desses períodos, pois está sendo necessário drenar diversos recursos pessoais e materiais para combater a pandemia de coronavírus.

Todos os dias recebemos informações sobre as medidas *sanitárias* de prevenção que devem ser adotadas. O que está ocorrendo no âmbito econômico e financeiro lembra aquela música do Chico Buarque, *O Malandro*, na qual um calote dado no gole de cachaça no bar gera implicações mundiais, até com os “ianques, com seus tanques”, que ficam proibidos de beber. Troque “o malandro” pelo coronavírus e a imagem fica mais nítida.

Enfrentamos atualmente uma nova guerra mundial, desta vez contra um vírus inesperado, de proporções assustadoras, que nos obriga a revisitar os ensinamentos do economista John Maynard Keynes para a ultrapassagem dos escombros da 1ª Grande Guerra³ até as perspectivas de outra guerra⁴, passando por sua obra máxima⁵, todas pregando a intervenção do Estado para combater um problema que afeta a sociedade. Tudo indica que nos livros de história esta pandemia será registrada como o evento que inaugurou o século XXI, tal como a queda do Muro de Berlim encerrou o *breve século XX*, nas palavras de Eric Hobsbawm⁶, concorrendo com a queda das Torres Gêmeas, em Nova Iorque, em 2001.

O fato é que estamos vivendo um período de *Estado de Emergência Financeira*. Diversos autores trataram do assunto no âmbito teórico. Destacam-se Carl Schmitt⁷, Giorgio Agamben⁸, Ramon Mapa da Silva⁹ e Gilberto Bercovici¹⁰. Uma tese de doutorado também foi defendida sobre o tema abordando o Direito Financeiro, por Francisco Secaf da Silveira¹¹.

³ KEYNES, John Maynard. *As consequências econômicas da paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

⁴ _____. Como pagar a guerra. In: SMZRECSÁNYI, Tamás (org.). *John Maynard Keynes: Economia*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 189-196.

⁵ _____. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁶ HOBBSAWM, Eric. *A Era dos extremos: O breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁷ SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

⁸ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

⁹ SILVA, Ramon Mapa. *Paradoxos da Encarnação: por uma radicalização democrática da teologia política*. Belo Horizonte: D'Placido, 2019.

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de Exceção Permanente*. São Paulo: Azougue, 2004.

¹¹ SILVEIRA, Francisco Secaf. *O Estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2019. (Coleção Direito Financeiro Atual).

Todos esses autores discutem teoricamente o estado de exceção, e debatem sobre quem deve dizer a última palavra nessas situações. A posição de Schmitt apontava para o Presidente Hindenburg, porém, após sua morte e o incêndio ocorrido no Parlamento alemão (cuja suspeita de autoria recai sobre os nazistas), foi votada a Lei de Plenos Poderes e o poder de dizer a última palavra passou a Hitler. Sabemos como essa história acabou.

No caso brasileiro o dilema se avizinha. Quem deve ser o último a exercer o controle em face do agudo Estado de Emergência Financeira atualmente presente?

03. Começemos pela *economia*. Parece inegável que a atividade econômica vai ser fortemente reduzida com as pessoas consumindo menos. Grande parte da população, corretamente, está em seus lares, sem circular por bares, restaurantes, lojas, shoppings etc. Os estabelecimentos de ensino fecharam suas atividades presenciais, o que, no setor público se agrava ainda mais em face da ausência da merenda escolar. Na ponta da produção as indústrias estão desacelerando e o agronegócio luta para manter o abastecimento normalizado. Isso aponta para menos faturamento em toda a cadeia econômica de bens e serviços.

Haverá uma queda substancial do PIB nacional, o que impactará as contas públicas e toda a sociedade. Não afetará apenas o Brasil, mas todo o mundo. Trata-se de uma pandemia, o que não respeita fronteiras nacionais.

As empresas sofrerão pesadamente os efeitos da crise. Infelizmente, com menor faturamento, haverá menos dinheiro para o pagamento das despesas correntes, sendo várias delas adiadas. Usualmente as empresas possuem as seguintes espécies de despesas: salários, financeiras (desconto de duplicatas, pagamento do capital de giro ou empréstimos em geral), tributos e fornecedores.

A prioridade devem ser os salários e a preservação da equipe – essa crise vai passar e os negócios voltarão a fluir, sendo necessário ter o capital humano preservado. Afinal, aumentar o desemprego só piorará a situação nacional, fazendo crescer o exército de 12 milhões de desempregados já existentes. Em um primeiro momento isso implica em menor impacto para as famílias, que devem estar confinadas em seus lares e desacostumadas de estar tanto tempo obrigatoriamente juntos, sem sequer a possibilidade de irem até a esquina para tomar um café ou uma cerveja com os amigos. Os fornecedores devem vir em segundo lugar, caso contrário a reação negativa em cadeia se propagará, tal qual o vírus. Pagamento de bancos e tributos serão postergados.

Deve-se estimular fortemente o teletrabalho e as vendas on line – as equipes do setor de comércio e de serviços devem ser redirecionadas para essa modalidade de negócios. Entre partes privadas, será feita a recomposição das dívidas. Credores e devedores ajustarão procedimentos de pagamento com descontos ou prazos. Na advocacia, por exemplo, a atividade de litigância será fortemente reduzida, mas a consultoria *on line* será incrementada

04. Passemos para o enfoque *tributário*. Isso implica em menor arrecadação, considerado o pagamento normal dos tributos ICMS, IR, CSLL, ISS, PIS e COFINS. De forma correta os diversos governos estão adotando providências para adiar o recebimento dos tributos – ainda bastante tímidas -, tais como a postergação do pagamento da parte da União no SIMPLES-Nacional por seis meses (Resolução CGSN 152/2020); a suspensão por três meses das medidas de cobrança, especialmente protesto e exclusão de parcelamento e novo parcelamento *extraordinário*, em até 84 parcelas, com 1% de entrada a ser pago em três meses, com a primeira parcela a ser paga apenas em junho/2020 (Portaria MF 103, Portarias PGFN 7.820 e 7.821/2020); e o estabelecimento de isenções e facilidades relacionadas diretamente a equipamentos médicos, tais como o afastamento do IPI, do II e simplificação de despacho aduaneiro.

Por ora, o foco de preocupações vem sendo as pequenas empresas, porém, seguramente, serão também necessárias medidas para as médias e grandes. Questões regulatórias referentes a alguns setores específicos, como o das empresas de aviação, já estão sendo flexibilizadas.

Tudo indica que o pagamento dos tributos irá para o final da fila dos pagamentos das empresas, a despeito das altas multas que permanecem sendo aplicadas. Os governos deveriam reduzir os altíssimos encargos fiscais para retirar o sufoco que ocorrerá na retomada de crescimento, que ocorrerá.

Escuta-se, aqui e ali, rumores de que seria criado um *empréstimo compulsório* para quem ganha acima de R\$ 10 mil/mês. Como se trata de uma ideia estapafúrdia, que vai penalizar ainda mais as famílias em tempo de crise, não merece nem mesmo maiores comentários.

05. Olhemos agora os aspectos *financeiros*. Com menor arrecadação, o setor público sofrerá, tendo necessariamente que rever prioridades, que deve ser centrada no combate ao vírus, reforçando o setor da saúde pública. Até mesmo setores igualmente prioritários deixarão, por ora, de ter tanto destaque, como o da educação. A arrecadação também deve ser suficiente para manter o pagamento da remuneração do funcionalismo, além das ações de saúde pública.

Para o fim da fila deve ir o pagamento da dívida pública, cujos credores podem esperar. O pedido de decretação de estado de calamidade enviado pelo Poder Executivo federal e aprovado Congresso (Decreto Legislativo 6/20) segue essa lógica – tirar da prioridade a meta de superávit fiscal. Pena que isso só tenha sido adotado agora – deveria ser o padrão, conforme críticas feitas anos atrás¹². O corte das taxas de juros deve ser incrementado, para auxiliar a economia como um todo e reduzir o peso da dívida pública.

Esta dívida seguramente irá aumentar, mas isso é um problema para ser tratado após, pois a prioridade deve ser a saúde das famílias e a preservação de sua renda – já imaginaram como está sendo o impacto dessa crise nas famílias de pessoas desempregadas; agora imaginem como será na família de um recém desempregado; impactos desastrosos para toda a sociedade. Exatamente por isso é que alguns governos, mundo afora, estão bancando os salários dos trabalhadores desmobilizados, estejam ou não desempregados, através de subsídios às empresas. Em uma crise como essa a menor célula econômica é a das famílias, e não diretamente as empresas; estas são *veículos* para a manutenção daquelas. Nas médias e pequenas empresas, quase sempre a célula familiar se confunde com empresa; nas grandes, a responsabilidade dos dirigentes deve ser com a empregabilidade e a manutenção das equipes, a fim de permitir que haja uma célere retomada dos negócios após a crise. Deve-se lutar para que as famílias se mantenham estruturadas, sob pena de advir um caos ainda maior – esse deve ser o foco da ação governamental.

Vê-se que os governos estão *avanzando o sinal* referente ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, em especial junto às concessionárias de água e luz. São intervenções econômicas muitas vezes necessárias, porém deverá ser feita a devida recomposição dessa equação posteriormente.

É imprescindível que a intervenção do Estado na economia seja feita de forma adequada pelos governos, evitando maiores danos. Precisamos de governos *eficientes*, pelo menos na gestão de crises. O governo federal, constata-se, está com a equipe acéfala, a despeito da qualificação de alguns de seus membros. Alguns governos estaduais e municipais se mostram melhor qualificados, a despeito de nenhum estar à altura do presente desafio.

O problema é que toda essa crise se torna circular, como na música do Chico Buarque, envolvendo *economia, tributação e finanças*, gerando um efeito em cadeia. É preciso manter a economia girando, e o papel dos governos é fundamental para isso.

Nada como uma crise para transformar *liberais convictos* em *keynesianos aplicados*.

¹² SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF? *Consultor Jurídico*, [S.l.], 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Será que aprenderemos que vivemos em um só planeta, e que o tilintar de um sino em Lisboa pode matar um mandarim na China, como no conto de Eça de Queirós?¹³

06. Quem sobreviver à essa pandemia sanitária e econômica sairá mais forte, e com *poder de fogo* para assumir posição de destaque no mercado. Porém, qual será o cenário econômico no pós-crise pandêmica?

Como a *mão invisível do mercado está com coronavírus* e necessitando de uma forte dose de *keynesianismo* para se recuperar, como se comportará quando curada, uma vez que o mercado decorre das intervenções do Estado? Com os cofres públicos abalados em face do necessário desequilíbrio fiscal que já está ocorrendo, como os governos agirão para reequilibrar suas contas? Essa é uma variável que deve ser considerada para a retomada da atividade econômica pós-crise sanitária, e no ápice da crise econômica.

Olhemos inicialmente o cenário sob o prisma *ortodoxo*, entre receita e despesa.

07. Sabemos que as receitas públicas provêm basicamente de duas fontes: de receitas decorrentes da exploração do próprio *patrimônio público* (ações de empresas estatais, *royalties* de petróleo, minério e energia elétrica etc.) ou dos *tributos* cobrados sobre os indivíduos e as empresas.

No âmbito *patrimonial* tudo indica que haverá: (1) aumento das alíquotas dos *royalties*; (2) aceleração da venda do patrimônio público, o que inclui o controle acionário de diversas empresas estatais, além do (3) incremento das parcerias público-privadas, a fim de transferir atividades que hoje estão nas mãos do Estado para a iniciativa privada – esse é o sentido da recém aprovada Lei do Saneamento Básico (Lei 14.026/20).

Por outro lado, tudo indica que nesse cenário *ortodoxo*, o âmbito *tributário* que se avizinha para o pós-crise sanitária será bastante difícil para os contribuintes. O *saco de maldades* dos Fiscos deverá seguir vários caminhos: (1) elevação das alíquotas dos atuais tributos, com ênfase na tributação indireta, mais *indolor*, neste âmbito estão os tributos que incidem sobre o faturamento e o consumo de bens e serviços (Pis, Cofins, ICMS, ISS, CIDE etc.); (2) novos tributos serão criados, como a implantação do IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas e a imposição de empréstimos compulsórios; (3) novas incidências serão criadas como a tributação de dividendos pelo IRPF; (4) seguramente haverá acréscimo da dose de arbitrariedades por parte dos Fiscos, como já ocorreu, no período pré-crise, com as Taxas de Fiscalização sobre a atividade

¹³ QUEIRÓS, Eça de. *O mandarim*. Porto, Portugal: Livraria Chardron de Lello e Irmão Ltda., 1880. Disponível em: <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?id=210420>. Acesso em: 20 jul. 2020.

de mineração, petróleo, gás, recursos hídricos, dentre várias outras *mágicas* fiscais que alguns Estados instituíram e estão cobrando, pois pendem de julgamento no STF; (5) os governos tentarão *reverter as isenções fiscais* que foram concedidas ao longo do tempo, sejam as recentes, fruto do combate ao vírus, sejam as mais antigas e consolidadas; e, por fim, para completar o cenário, (6) haverá o reforço das *sanções políticas* visando coagir o contribuinte a pagar estas novas cargas fiscais.

Ocorre que este é um caminho que onerará fortemente a frágil recuperação econômica que se espera venha a acontecer. Se vier a ser adotada essa trilha, o remédio para a recomposição das contas públicas poderá matar os doentes (econômicos) que vencerão o surto da doença (epidêmica). Não haverá uma singela recessão, mas uma *depressão econômica*. Depois do *Pibinho* de 1,1% em 2019, estima-se em 2020 um PIB *negativo* da ordem de -7,0%. Como recuperar o crescimento de emprego e renda com este cenário?

Aos contribuintes restará se munir do arsenal de *direitos fundamentais* assegurados pela Constituição e já referendados pelo STF, tais como os princípios da reserva legal, da anterioridade, da isonomia, da vedação ao confisco, dentre outros. E *planejar tributariamente* a reorganização de seus negócios, para enfrentar esses novos tempos.

08. No âmbito da despesa pública o cenário indica que será necessário reduzi-las fortemente, em especial as que são *rígidas* - a principal dentre elas são as despesas com pessoal. Seguramente haverá um forte embate pela redução da remuneração dos servidores públicos, incluindo os dos Poderes/órgãos que possuem repasses orçamentários assegurados, como o Judiciário, Ministério Público, Defensorias e outros. Será uma luta de gigantes, por certo. Um *atalho* que será tentado é cancelar os anuais reajustes obrigatórios que hoje existem, deixando que a inflação corra o poder de compra da massa salarial – essa via alcançaria também as aposentadorias e pensões.

Outra pesada despesa *rígida* que deveria ser reduzida é com os encargos da dívida pública, mas esse é um embate que nenhum governo pós-1988 decidiu levar adiante – haverá força para tanto?

09. Evitar esse *ortodoxo* cenário caótico é algo muito difícil, mas existe uma via *heterodoxa* apontada por algumas autoridades da área econômica: *emitir dinheiro*. Henrique Meirelles, com a autoridade dos cargos que já ocupou no setor público brasileiro e no setor privado internacional, atualmente Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo, aponta para essa alternativa: “no momento em que o Banco Central emite

(moeda), ele está simplesmente expandindo (a base monetária). Ele tem a capacidade de emissão sem contrair dívida”¹⁴.

O risco, como bem retrucado pelo atual Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, é que tal medida explodiria a meta de inflação, segundo as teorias econômicas.¹⁵

Ocorre que na atual recessão, e sob ameaça de uma depressão econômica, haveria mesmo a possibilidade de retornarmos à hiperinflação dos anos 80 e 90 do século passado? A última taxa de inflação anual que atingiu quatro dígitos ocorreu em 1993 (IPCA = 2.477,15%), e a que atingiu dois dígitos ocorreu em 2002 (IPCA = 12,53%). De lá para cá, cerca de 18 anos após, a taxa de inflação anual jamais passou de um único dígito.

Ousando *meter minha colher* na seara dos economistas, penso que a *emissão de moeda* é uma alternativa concreta e factível a ser considerada. A via tributária acima relatada só nos levará à uma brutal depressão econômica, sem que os efeitos arrecadatários alcancem o resultado esperado. É claro que não faltarão aqueles que sugerirão fazer que nem o título de um álbum da banda de rock *Titãs: tudo ao mesmo tempo agora*¹⁶, ou seja, uma *mistura* de todas as medidas acima mencionadas, abrindo seletivamente o *saco de maldades* de acordo com a cara do freguês e ao sabor das conveniências de plantão – haja *lobby* para tentar driblar alguns setores de seu alcance.

É preciso que as autoridades incumbidas de gerir o país estejam atentas a estas relações de causa-e-efeito entre o sistema econômico, o financeiro e o tributário, adotando as medidas adequadas *já, aqui e agora*, no *meio* da crise pandêmica, para que as pessoas físicas e jurídicas possam sair inteiras e com saúde física, mental e econômica suficientes para a retomada do crescimento, que virá. Devemos ter em mente aquele samba de Cartola, que diz: “fim da tempestade/ o sol nascerá/ finda esta saudade/ hei de ter outro alguém para amar”¹⁷.

Se as adequadas medidas econômicas, financeiras e tributárias não forem adotadas no tempo certo, além da *queda* do *coronavírus*, virá o *coice* da *depressão econômica*.

¹⁴ SCHREIBER, Mariana. Meirelles defende 'imprimir dinheiro' contra crise do coronavírus: 'Risco nenhum de inflação'. *BBC Brasil*, Brasília, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52212033>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁵ TOMAZELLI, Idiana; CASTRO, Fabrício de. Presidente do BC diz que ideia de imprimir dinheiro de Meirelles é 'perigosa'. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-bc-diz-que-ideia-de-imprimir-dinheiro-de-meirelles-e-perigosa,70003266427>. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁶ TITÃS. *Tudo ao mesmo tempo agora*. [S.l.]: WEA, 1991. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/titas/discografia/tudo-ao-mesmo-tempo-agora.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁷ CARTOLA. *A sorrir*. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/cartola/1922244/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

III – O ORÇAMENTO DE GUERRA – EC 106

10. Aqui se chega à *ante-sala* da EC 106. Antes de sua aprovação houve uma disputa política surda e agônica pelo controle financeiro desses recursos *de emergência*, travada entre o Congresso e o Poder Executivo, o qual levou o STF ao debate.

Vamos ao caso, iniciando a narrativa pela conduta do Legislativo.

11. Foi formulada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que visava criar uma espécie de *Orçamento de Guerra*, apartado do orçamento normal. Uma das versões apresentadas teria por objetivo instituir um “regime extraordinário fiscal e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional”, introduzindo um novo artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição, a fim de criar um *Comitê Gestor de Crise*, com a competência de fixar a orientação geral e aprovar as ações que integrarão o escopo do regime emergencial, dentre outras funções específicas durante a vigência de calamidade pública, que já foi reconhecida pelo Congresso Nacional no Decreto Legislativo 6/20, que *afastou* até 31 de dezembro de 2020: (1) a busca pela meta de superávit fiscal estabelecido anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Anexo de Metas Fiscais); (2) o respeito aos limites de gastos com pessoal (art. 23, LRF); e (3) o limite da dívida consolidada.

Conforme tal versão preliminar da PEC, o Comitê Gestor da Crise seria integrado por vários Ministros, além de representantes de Estados, Municípios, Senado, Câmara, CNJ, CNMP e TCU, presidido pelo Ministro da Saúde, com amplos poderes financeiros, afastados os limites de gastos com pessoal (§1º, art. 169, CF) e, desde que não se tratasse de despesa permanente, ficariam dispensados do cumprimento das restrições normativas fruto do aumento da despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorresse renúncia de receita. Tornando-se norma constitucional, isso afastaria os óbices estabelecidos pelas leis ordinárias e pelo art. 113, ADCT.

A versão ainda apontava para os créditos extraordinários que seriam abertos, os quais deveriam ser aprovados pelo Congresso em cinco dias, sob pena de anuência tácita. E, ressalvadas as competências originárias dos órgãos judiciais, o STJ teria competência específica para analisar todas as decisões do Comitê de Gestão da Crise, sendo de 90 dias a prescrição de todas as ações sobre o tema, e o TCU teria competência específica e simplificada para a análise dessas contas.

Propunha-se ainda que o Congresso pudesse sustar qualquer decisão do Comitê em caso de ofensa ao interesse público ou de extrapolação aos limites estabelecidos.

O que se destacava no âmbito dessa iniciativa do Legislativo era a concentração de poderes financeiros extraordinários nas mãos do Congresso, com o auxílio do TCU, que, ao fim e ao cabo analisaria o verdadeiro *cheque em branco* que seria concedido ao Comitê Gestor, que não teria a participação *direta* do Presidente da República, pois só os Ministros por ele indicados é que o comporiam.

Adotada essa via, quem teria a *última palavra* sobre o *Estado de Emergência Financeira* seria o Congresso, embora as medidas executivas e emergenciais viessem a ser tomadas pelo referido Comitê.

12. Passemos agora a analisar a movimentação da Presidência da República.

Foi proposta no dia 26 de março a ADI 6357, assinada inclusive pelo próprio Presidente da República, e distribuída para relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que concedeu a liminar requerida no domingo, 29 de março.

O escopo da ADI era atribuição de *interpretação conforme a Constituição* de diversos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial dos artigos 14, 16, 17 e 24, e do art. 114, §14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O argumento central exposto na petição inicial foi que “a despeito da relevância das exceções fiscais previstas no artigo 65 da LRF, há que se reconhecer que tal norma é insuficiente para garantir a eficiente atuação do governo federal frente às demandas fiscais e sociais que se apresentam diante da atual pandemia do coronavírus”.

O fulcro do pedido liminar foi para relativização das medidas de demonstração do impacto financeiro de diversas ações já adotadas, *dentre outras a serem implementadas*: (1) auxílio emergencial (abono) para os trabalhadores informais, com estimativa de impacto entre R\$ 15 e 20 bilhões; (2) pagamento de percentual do valor do seguro-desemprego para trabalhadores formais, em caso de suspensão de seus contratos; (3) a distribuição de alimentos para idosos, pois alega-se que a atual legislação do Programa Bolsa Família impede a concessão de novos benefícios para este programa; (4) *dentre outros programas de redistribuição de recursos, cujo aumento de despesa não poderia ser compensado nos termos em que exigido pela LDO*.

Esse item (4) deve concentrar nossa atenção, pois, com a liminar concedida monocraticamente pelo Ministro Alexandre de Moraes, foi dado pelo STF um *cheque em branco* ao Poder Executivo como um todo, afastando as regras usuais de controle financeiro e orçamentário, mesmo com as ressalvas contidas no despacho, que delimitam sua vigência “durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19”, para “afastar a exigência de demonstração de

adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade”.

Adotado esse caminho, quem teria a *última palavra* sobre o *Estado de Emergência Financeira* seria o Poder Executivo, em cujo ápice está o Presidente da República.

Em passant, registra-se uma peculiaridade de ordem processual desta ação (ADI 6357), pois, a despeito de ter sido proposta pela União, seus efeitos foram estendidos pela liminar do STF também a Estados e Municípios, o que demonstra uma carência de instrumentos processuais que permitam a presença de todos os entes federativos no polo ativo de demandas judiciais. Esse caso aponta para a necessidade de uma *inovação legislativa* para abarcar esse tipo de alcance processual.

O fato é que tal medida judicial deu um *by pass* no Legislativo, o que é preocupante. Dois exemplos recentes podem esclarecer a importância do papel do Poder Legislativo, além do âmbito teórico: (1) A Presidência estabeleceu que só teriam direito a receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo mensal, quem tivesse renda familiar até R\$ 261,25 (um quarto de salário mínimo) por membro da família. O Congresso ampliou o número de beneficiários para aqueles que tenham renda familiar per capita inferior a R\$ 522,50 (meio salário mínimo). Esse benefício é concedido a pessoas com mais de 65 anos ou pessoas com deficiência que não têm meios próprios de se sustentar, e nem auxílio da família. Ou seja, *o Congresso ampliou a rede de proteção social, que o Presidente queria reduzir*. (2) A Presidência propôs que o benefício aos trabalhadores informais fosse de R\$ 200,00 e o Congresso o ampliou para R\$ 600,00 – o que ainda é insuficiente, mas também *aumenta a rede de proteção social, ao contrário do que pretendia o Presidente*.

Aqui está o ponto central da disputa então existente entre o Congresso e a Presidência da República, que buscou se fazer prevalecer através da ADI 6357. Quem teria a palavra final nesse *Estado de Emergência Financeira*?

Como se verá, prevaleceu o Congresso, aprovando a EC 106 em 07/05/20, sob formato distinto daquele inicialmente desenhado, sendo que a ADI 6357 foi extinta em sessão plenária do STF em 13/05/20.

13. Chega-se então à EC 106 que aprovou o chamado *Orçamento de Guerra*.

A EC 106 foi promulgada pelo Congresso Nacional sendo a resposta brasileira aos esforços de guerra contra o covid-19, que está assolando muitas vidas e a saúde dos brasileiros (mais de 75 mil mortos e 2 milhões de contaminado até meados de junho/20, segundo as estatísticas oficiais subdimensionadas) e devastará nossa economia (previsão de queda do PIB superior a 7%, segundo as mais recentes projeções).

O mecanismo criado busca isolar os gastos com o combate ao covid-19 dos demais gastos previstos no orçamento anual. Trata-se de uma técnica de planejamento e gestão orçamentária para permitir que se afaste temporariamente a responsabilidade fiscal e a busca de certo equilíbrio, apontando para a necessária prioridade de gastos para a preservação da vida e da saúde da população brasileira e a manutenção das empresas. Isso certamente acarretará maiores dispêndios públicos com saúde e preservação dos empregos e das empresas, ao mesmo tempo em que gerará maior endividamento público, pois as receitas correntes cairão de forma drástica.

Quais as principais determinações da EC 106?

Estabelece para a União um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações que vigorará durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional decorrente de pandemia (art. 1º), com efeitos retroativos a 20/03/20 (art. 10), que se encerrará quando o Congresso Nacional declarar encerrado o estado de calamidade pública (art. 11), hoje datado para 31/12/2020, segundo o Decreto Legislativo 02/20.

É atribuída a possibilidade de o Poder Executivo Federal adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras, com flexibilização de forma temporal e objetivada da LRF e de exigências constitucionais (art. 2º), tal como foram afastadas as limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 3º). Está sendo permitida a contratação de empresas em débito com a previdência social (art. 3º, parágrafo único).

A regra de ouro financeira está sendo relativizada, ou seja, a União poderá se endividar para fazer frente a despesas correntes, e não apenas para despesas de capital (art. 4º, *caput*).

O pagamento dos juros e encargos da dívida pública foram expressamente ressaltados, como de hábito, podendo ser realizados (art. 6º).

Durante esse período pandêmico foi autorizado ao Banco Central a compra e venda de: (a) títulos de emissão do Tesouro Nacional, bem como de (b) ativos de empresas privadas que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos uma das três maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro (art. 7º). Destaca-se que nestas operações deve ser dada preferência à aquisição de títulos emitidos por microempresas e por pequenas e médias empresas – o que,

embora meritório, parece algo de difícil operacionalização pois, qual pequena ou média empresa possui classificação de risco?

Para estas operações de crédito o Banco Central do Brasil editará regulamentação sobre exigências de *contrapartidas*, vedando que as empresas: (a) paguem juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido em lei ou no estatuto social vigente na data de entrada em vigor da EC; e (b) aumentem a remuneração, fixa ou variável, de diretores, membros do conselho de administração e dos administradores das empresas privadas envolvidas na operação, incluindo bônus, participação nos lucros e quaisquer parcelas de remuneração diferidas e outros incentivos remuneratórios associados ao desempenho (art. 8º). Trata-se de uma boa iniciativa, de muito difícil acompanhamento e controle, porém bastante adequada para a operação proposta.

A preocupação com a *transparência* de todas essas operações está bastante evidenciada na EC 106, como se vê: (a) o Ministério da Economia publicará, a cada trinta dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas (art. 4º, parágrafo único); (b) as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento do covid-19 devem constar de programações orçamentárias específicas (art. 5º, I); e (c) o Banco Central do Brasil fará publicar *diariamente* as operações realizadas, de forma individualizada, com todas as respectivas informações, inclusive as condições financeiras e econômicas das operações, como taxas de juros pactuadas, valores envolvidos e prazos (art. 7º, §2º).

Havendo irregularidade ou descumprimento dos limites estabelecidos na EC, o Congresso Nacional poderá sustar o ato (art. 9º), o que aponta para o efetivo poder de controle do Legislativo Federal, que se espera seja fortemente exercido.

Também se verifica a preocupação com a *prestação de contas apartada e continuada* do orçamento geral, como se identifica nos seguintes itens: (a) as autorizações para as despesas serão avaliadas separadamente na prestação de contas bimensal que a Presidência da República deve encaminhar ao Congresso (art. 5º, II); e (b) o Presidente do Banco Central do Brasil prestará contas ao Congresso Nacional, a cada 30 (trinta) dias, do conjunto das operações de crédito realizadas (art. 7º, §3º);

14. Enfim, a impressão geral é que a EC 106 foi de um bom produto legislativo, com pesos e contrapesos bastante adequados, mantido o poder de controle no Congresso, que se espera venha a ser exercido com atenção e responsabilidade. Na verdade, trata-se de uma moldura, cuja tela deve ser preenchida pelo Executivo, pois afasta de suas obrigações a busca pelo equilíbrio fiscal, retirando diversos

limites financeiros estabelecidos pela Constituição e pela LRF, por período certo e para objetivos específicos. *Nenhum Presidente teve tanta folga para usar o orçamento nos últimos vinte anos.*

Neste passo, espera-se que o Poder Executivo federal tenha capacidade para enfrentar a pandemia, criando um já tardio *gabinete de crise*, capaz de gerenciar com presteza e habilidade as medidas *nacionais* a serem adotadas, o que envolve as necessárias transferências governamentais para Estados e Municípios. Seguramente existem técnicos no governo federal bastante habilitados para esta tarefa – espera-se que eles sejam colocados à frente dessas funções e que tenham a possibilidade de exercer suas competências sem ingerências nefastas ao escopo pretendido.

Permanece a lição de Keynes, de que a intervenção do Estado nos momentos de crise seja determinante para retornarmos a trilhar os caminhos da boa governança de modo ágil e responsável. Não é uma fase para a adoção de um receituário liberal, pois *a mão invisível do mercado foi atacada pelo covid-19* e precisa de uma boa dose de keynesianismo para ser recuperada.

IV – A LEI COMPLEMENTAR 173/20 E O RISCO DO FEDERALISMO DE ÓDIO

15. Não se pode encerrar esta análise, a partir deste ponto histórico de referência, sem mencionar a Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, que criou o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus”, e que renegociou dívidas de Estados e Municípios, destinando também R\$ 60 bilhões de dinheiro novo para a saúde.

Como é sabido, a Constituição de 1988 desenhou para o Brasil um sistema de federalismo cooperativo, em especial no âmbito fiscal, seja com a (1) divisão de competências impositivas tributárias entre os três entes federados (a União arrecada o Imposto sobre a Renda, os Estados arrecadam o ICMS e assim por diante), a qual se denomina de *receitas próprias*, seja com a (2) divisão do produto arrecadado de alguns tributos através do sistema de fundos, pelos quais um ente federado redistribui parte do que arrecadou aos outros entes (por exemplo, através do Fundo de Participação dos Estados – FPE) e do rateio dos *royalties* de seus recursos naturais (federalismo patrimonial), que se denomina de *receita transferida*, (3) dentre outras especificidades que não cabe descrever neste espaço, pois a explicação completa é mais complexa do que essa.

Centremos atenção nesse rateio de receitas *transferidas* através do FPE (e do FPM – Fundo de Participação dos Municípios, sistema semelhante ao dos Estados), que tem uma lógica *redistributiva*, pois

visa reduzir as desigualdades regionais, mandamento constitucional (art. 3º, III, CF). Assim, os Estados menos desenvolvidos, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do Brasil, recebem mais do que o das regiões desenvolvidas, localizadas no Sul e Sudeste. E isso está correto, pois visa equalizar as bases imponíveis de tributação. Afinal, o Imposto sobre a Renda possui uma dimensão nacional, isto é, adquire-se renda tributável em qualquer parte do país, porém, para fins de redução das desigualdades regionais, uma parte dessa arrecadação haurida pela União é repartida com Estados e Municípios das regiões mais pobres, nas quais há menos renda a ser tributada. Isso ocorre com outros tributos, dentro da mesma lógica.

Este desenho foi sendo minado ao longo dos anos. Inicialmente através de *subterfúgios na arrecadação compartilhada*, isto é, na instituição e majoração das contribuições, cuja receita não era dividida federativamente, ficando apenas nos cofres da União. Um bom exemplo disso é a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (criada pela Medida Provisória 22, de dezembro de 1988), que nada mais é do que um acréscimo do IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. Sendo uma “contribuição”, sua arrecadação não é dividida com Estados e Municípios, o que ocorreria se fosse um “imposto”. Exemplos nesse sentido poderiam se multiplicar.

O problema maior está no porvir *imediato*, fruto da pandemia do Covid-19, e diz respeito à correlação entre os aspectos tributários e financeiros do problema. Tentarei ser didático.

16. No âmbito da *receita*, Estados e Municípios viram sua arrecadação tributária desabar, seja a própria, seja a transferida. A União, que só conta com receitas próprias, também teve enorme queda de receita.

No âmbito da *despesa*, constata-se que tanto a União, como Estados e Municípios, estão com muitos gastos extraordinários na área de saúde, em face do combate à pandemia. E mantêm muitos gastos *rígidos*, que não podem ser reduzidos, como os salários dos servidores públicos, sejam os da ativa, sejam os aposentados, além dos gastos com o serviço da dívida.

Consequentemente, haverá forte desequilíbrio orçamentário, com as despesas superando fortemente as receitas. Logo, como compensar esse desequilíbrio, sabendo-se que as penalidades previstas na Constituição e na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) já foram *afastadas* pelo Decreto Legislativo 6/20, pela ADI 6357 e pela EC 106?

A única resposta válida, na emergência em que vivemos, é através do *endividamento*.

Ocorre que no Brasil *só a União pode se endividar*. Estados e Municípios até podem fazê-lo, porém só com o aval da União. Se esta não concordar, estes não poderão se endividar.

Aqui entra a questão do *federalismo de ódio*. Se antes a União adotava uma fórmula de *subterfúgio*, para *desviar* receitas que deixavam de ser compartilhadas, agora desponta uma nova fase, que é a da *asfixia de Estados e Municípios*, podendo até mesmo ocorrer com a própria União, gerando a hipótese de *submissão de toda a sociedade*.

Vamos aos cenários que se desenham no horizonte.

17. Primeiro cenário: Em mais alguns meses Estados e Municípios ficarão sem recursos até mesmo para pagamento do pessoal da área de saúde e demais gastos neste setor, pois suas fontes de receita se tornarão mais rarefeitas. Minas Gerais já aponta nesse sentido, referente a outros gastos¹⁸. Pode ocorrer de a União decidir se endividar e não partilhar os recursos com Estados e Municípios. Nesta hipótese, apenas o ente central teria dinheiro, deixando os demais entes federados asfixiados e os obrigando a aceitar qualquer termo de acordo federativo para que possam manter suas atividades. Consequência: Estados e Municípios aos pés da União para que possam pagar suas despesas.

Segundo cenário, a partir do primeiro: A União também não se endivida, sob o argumento que os indicadores financeiros estão péssimos e ficarão ainda piores, ou expondo argumentos semelhantes. Nesta hipótese faltará dinheiro até mesmo para a União realizar seus gastos correntes, não havendo dinheiro nem mesmo para transferir a Estados e Municípios. Consequência: toda a sociedade fragilizada. Nesta hipótese a saída será através de uma trágica e desordenada política de redução de gastos públicos e da venda do patrimônio público *na bacia das almas*, a qualquer preço.

Aqui se encontra o problema. Menos arrecadação e mais gastos levarão inexoravelmente ao desequilíbrio das contas públicas, a qual será mais acentuada nos Estados e Municípios, pois, por um lado, terão mais gastos, uma vez que o atendimento de saúde pública é feito primordialmente nesse âmbito federativo, e, por outro, sua arrecadação é fortemente centrada na circulação de bens (ICMS) e serviços (ISS), fortemente impactados. Como resolver essa situação? Juridicamente já foram afastadas as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém isso é insuficiente, uma vez que *afastar as penalidades e restrições não resolve o problema da falta de dinheiro, esta sim, central ao debate*. Como resolver a questão?

¹⁸ NASCIMENTO, Pablo. Zema diz não ter dinheiro para repasses do Legislativo e Judiciário. R7, Minas Gerais, 15 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/minas-gerais/zema-diz-nao-ter-dinheiro-para-repasses-do-legislativo-e-judiciario-15052020>. Acesso em: 20 jul. 2020.

18. Aqui entra a Lei Complementar 173/20, elaborada com o escopo de auxiliar Estados e Municípios a combater a pandemia. Durante o trâmite legislativo dessa norma diversas possibilidades foram cogitadas para o rateio desse dinheiro.

Uma vertente do debate propunha que a União aportasse dinheiro através de transferências *voluntárias* através do mesmo sistema de transferências *obrigatórias*, isto é, através de Fundos (FPE e FPM), pois se trata de um mecanismo financeiro já estabelecido, conhecido e acatado por todos, e que vigora no Brasil há cerca de cinquenta anos. Seria uma solução fácil e errada, pois esta ajuda “extra” não deveria ter um critério *redistributivo*, mas *compensatório*. Não seria distribuindo mais dinheiro aos entes federativos das regiões mais pobres que este problema será equacionado. O sistema do FPE e do FPM deve ser mantido, pois é importantíssimo, mas não para esta ajuda “extra”.

Outra fórmula, seria redistribuir esse dinheiro “extra” através de um mecanismo de “seguro arrecadação”. Simplificando: a União transferiria a cada ente federado o valor equivalente às perdas de arrecadação, computadas de um ano para outro. Assim, se o Estado de São Paulo tivesse uma queda de arrecadação de 30% entre abril/19 e abril/20, a União reporia essa perda. Aqui *não* se estará defronte a um mecanismo *redistributivo* de renda, mas a um mecanismo financeiro *comutativo* de reposição de perdas de arrecadação. Pareceu mais adequada essa sistemática para a emergência. Ocorre que, adotada essa premissa, outros problemas se apresentam ao debate, dentre eles: (1) qual o valor global que a União deve transferir ao conjunto de Estados e Municípios e (2) sob quais condições.

O montante global a ser transferido se constituiria em um falso dilema. Estados e Municípios não podem se endividar sem a concordância da União. Só esta pode se endividar sem limitação legal, e com relativa facilidade, através da emissão de títulos públicos no mercado. Logo, o montante a ser transferido deveria seguir a lógica do “seguro arrecadação”, no valor que for necessário para suprir as perdas de receita dos entes subnacionais. Estabelecer um valor global a ser transferido implicaria em limitar o valor individual das transferências, o que seria inadequado no presente momento. E seria péssimo misturar renegociação de outras dívidas e antecipação de desembolsos nessa negociação. A União deveria se endividar e transferir os recursos, sem entrar em um labirinto negocial federativo, o que só atrapalharia o já burocratizado mecanismo de transferência de recursos entre governos.

Por outro lado, estaria corretíssima a imposição de condicionantes, desde que fossem adequadas no contexto. Uma das condicionantes discutidas era a de impedir que fossem concedidos reajustes salariais aos servidores públicos estaduais e municipais, de todos os órgãos e Poderes. O Estado de Minas Gerais, que concedeu aumento indiscriminado de 42% para todos os servidores públicos estaduais, é um mau

exemplo que deve ser coibido¹⁹. Logo, a criação de condicionantes adequadas seria uma boa trilha a ser percorrida para essas transferências de “seguro arrecadação”.

Outro debate foi sobre a duração dessa ajuda “extra”. Pareceria adequado que fosse seguido o mesmo prazo estabelecido pelo Decreto Legislativo 6/20, que é até o final do ano de 2020. Nem mais, nem menos, a se olhar a crise a partir de hoje. Se aquele fosse prorrogado, este mecanismo de “seguro arrecadação” também o deveria ser.

O que acabou ocorrendo? A Lei Complementar 173 concedeu R\$ 60 bilhões de *dinheiro novo* (*transferências voluntárias*) a Estados e Municípios (art. 5º), sendo R\$ 10 bilhões para combater o coronavírus e R\$ 50 bilhões para gastos em geral, tendo decidido que o rateio desses recursos seria feito na seguinte proporção: (I) 40% conforme a taxa de incidência da doença, e (II) 60% de acordo com a população de cada Unidade Federada.

Ou seja, (1) limitou o valor, (2) não atendeu ao pleito de Estados e Municípios na proporção de suas necessidades e (3) envolveu a questão de renegociação de dívidas, o que retardou fortemente sua aprovação – o que significou mais mortes e mais prejuízos para a saúde das pessoas. Além disso, criou critérios desconectados com a realidade do problema a ser enfrentado. E fará com que Estados e Municípios, em pouco tempo, retornem à negociação política-financeira de novo socorro, de *pires nas mãos*.

Em suma: a União não fez o dever de casa, e tratou a pandemia com uma moeda financeira de austeridade, sacrificando saúde e vidas – que são atendidas prioritariamente por Estados e Municípios. Existem pouquíssimos hospitais federais, quase todos vinculados à Instituições Federais de Ensino Superior.

Todo esse debate evidencia que a saída para a crise econômico-financeira, decorrente da crise sanitária, deve ocorrer através do endividamento da União e a transferência de recursos a Estados e Municípios, através do mecanismo de “seguro arrecadação”, sem limitação global e com condicionantes, até o final do presente exercício financeiro.

CONCLUSÕES

19. Tudo isso aponta para um aspecto relevantíssimo: não será através de mecanismos *tributários* que se sairá da crise financeira posterior à crise sanitária. De nada adiantará a criação do Imposto sobre Grandes

¹⁹ CANOFRE, Fernanda. Assembleia aprova reajuste salarial a todos os servidores de Minas Gerais. *Folha de São Paulo*, Belo Horizonte, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/assembleia-de-minas-aprova-emenda-prevendo-reajuste-para-70-dos-servidores.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Fortunas, de empréstimos compulsórios ou de outros mecanismos tributários semelhantes, pois a arrecadação daí decorrente será uma gota no oceano das necessidades públicas. Tais medidas se inserem em um necessário debate sobre *justiça fiscal*, que nada tem a ver com a recomposição do equilíbrio fiscal dos entes federados, pós crise sanitária.

Usar os instrumentos tributários para solucionar essa crise financeira será gastar tempo e esforços em vão. O caminho é pelo endividamento público da União e transferências para Estados e Municípios, através de “seguro arrecadação”.

No mesmo sentido, as PECs de reforma tributária em discussão apontam para aumento da carga tributária, o que é inadequado no presente momento, pois os Estados e Municípios estão literalmente *quebrados*, conforme exposto, e a União não estará em muito melhor condição. Isso seguramente fragilizará o contribuinte, elo fraco dessa cadeia decisória.

Usando uma metáfora, constata-se que em época pandêmica não são construídos centros de pesquisa como o Emílio Ribas ou hospitais como o Sírio Libanês ou o Albert Einstein – todos prédios com vários andares e complexas estruturas. Nesse período são construídos hospitais de campanha, que são montados em poucos dias e, quando a borrasca sanitária ameniza, são desmontados e reconstruídos em outro local, onde sejam mais necessários. Pois bem, uma reforma tributária é um edifício para durar décadas, e não apenas a pandemia. Visa estabelecer alicerces, e não montar tendas. Em suma, é como entrar com fome em um supermercado – compra-se de tudo, mesmo sem necessidade e sem olhar a conta que será apresentada no caixa. No caso, todas as máquinas fiscais públicas se caracterizam como os caixas e os famintos do exemplo, sendo os contribuintes meros pagantes de toda essa conta.

Espera-se que haja bom senso da União em se endividar e repartir esses recursos com Estados e Municípios, a fim de permitir um combate mais eficaz ao Covid-19, inimigo comum de toda a humanidade.

Políticas de redução do tamanho do Estado e de reforma tributária devem ser discutidas com a sociedade, através dos mecanismos políticos – Poder Legislativo e Executivo – nos limites da Constituição. E eventuais desvios devem ser coibidos pelo Judiciário, sob o olhar atento do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e de toda a sociedade.

Fazer essas reformas estruturais de forma atabalhoada só trará prejuízos a todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e Estado de Exceção Permanente*. São Paulo: Azougue, 2004.

- _____. Constituição Econômica e dignidade da pessoa humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, jan./dez. 2007.
- CANOFRE, Fernanda. Assembleia aprova reajuste salarial a todos os servidores de Minas Gerais. *Folha de São Paulo*, Belo Horizonte, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/assembleia-de-minas-aprova-emenda-prevendo-reajuste-para-70-dos-servidores.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- CARTOLA. *A sorrir*. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/cartola/1922244/>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- HOBSBAWM, Eric. *A Era dos extremos: O breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KEYNES, John Maynard. *As consequências econômicas da paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- _____. Como pagar a guerra. In: SMZRECSÁNYI, Tamás (org.). *John Maynard Keynes: Economia*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1984. p. 189-196.
- _____. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- NASCIMENTO, Pablo. Zema diz não ter dinheiro para repasses do Legislativo e Judiciário. *R7*, Minas Gerais, 15 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/minas-gerais/zema-diz-nao-ter-dinheiro-para-repasses-do-legislativo-e-judiciario-15052020>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- QUEIRÓS, Eça de. *O mandarim*. Porto, Portugal: Livraria Chardron de Lello e Irmão Ltda., 1880. Disponível em: <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?id=210420>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SCAFF, Fernando Facury. *O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?* Consultor Jurídico, [S.l.], 29 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SCHREIBER, Mariana. Meirelles defende 'imprimir dinheiro' contra crise do coronavírus: 'Risco nenhum de inflação'. *BBC Brasil*, Brasília, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52212033>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- SILVA, Ramon Mapa. *Paradoxos da Encarnação: por uma radicalização democrática da teologia política*. Belo Horizonte: D'Placido, 2019.
- SILVEIRA, Francisco Secaf. *O Estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro*. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2019. (Coleção Direito Financeiro Atual).
- TITÃS. *Tudo ao mesmo tempo agora*. [S.l.]: WEA, 1991. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/titas/discografia/tudo-ao-mesmo-tempo-agora.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- TOMAZELLI, Idiana; CASTRO, Fabrício de. Presidente do BC diz que ideia de imprimir dinheiro de Meirelles é 'perigosa'. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-bc-diz-que-ideia-de-imprimir-dinheiro-de-meirelles-e-perigosa,70003266427>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- TSE conclui votação: Jair Bolsonaro teve pouco mais de 55% dos votos. *Jornal Nacional*, [S.l.], 29 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/10/29/tse-conclui-votacao-jair-bolsonaro-teve-pouco-mais-de-55-dos-votos.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2020.