

Federalismo fiscal na crise: como dividir o dinheiro



Fernando Facury Scaff
Tributarista e professor

Federalismo fiscal é uma técnica de divisão das competências entre os entes federados, e possui diversas dimensões entre arrecadação, gasto e endividamento públicos. Concentremo-nos na arrecadação. A distribuição pode ocorrer através da distribuição de competências arrecadatórias (a União arrecada o Imposto sobre a Renda, os Estados arrecadam o ICMS e assim por diante) ou 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). Claro que a explicação completa é mais complexa do que essa, mas é o suficiente para os fins deste texto.

Esse rateio de receitas através do FPE (e do FPM — Fundo de Participação dos Municípios, sistema semelhante ao dos Estados) 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.

Pois bem, estamos no meio de uma crise sanitária, ímpar na história do homem, e que está, de modo colateral, trazendo fortes impactos na atividade econômica. Isso afeta as empresas, que estão fazendo menos negócios, e, por conseguinte, haverá menor arrecadação tributária.



Todavia, os gastos públicos tendem a aumentar nesse período, em especial na área de saúde, pois todos os esforços devem ser centrados no combate à pandemia. E existem os gastos públicos rotineiros, que devem ser mantidos, como o pagamento dos salários dos servidores públicos – até defendendo o pagamento de um bônus aos funcionários do SUS, em face do esforço que vem sendo realizado nessa área importantíssima no combate ao vírus.

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, através da liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6357, que comentei em [outro texto](#). 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?

Discute-se no Congresso Nacional um pacote de ajuda para compensar as perdas de arrecadação de Estados e Municípios — e aqui entra a questão do federalismo fiscal objeto desta análise.

Uma vertente do debate propõe que esta ajuda seja efetuada através do mesmo sistema 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. Trata-se de uma solução fácil e errada, pois esta ajuda “extra” não deve ter um critério *redistributivo*, mas *compensatório*. Não será 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, que me parece mais adequada, é redistribuir esse dinheiro “extra” através de um mecanismo de “seguro arrecadação”. Simplificando: a União transferirá a cada ente federado o valor equivalente às perdas de arrecadação, computadas de um ano para outro. Assim, se o Estado de São Paulo tiver uma queda de arrecadação de 30% entre abril/19 e abril/20, a União reporá 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. Parece-me mais adequada essa sistemática para a emergência ora vivida.

Adotada essa premissa, outros problemas se apresentam ao debate, dentre eles: qual o valor global que a União deve transferir ao conjunto de Estados e Municípios e sob quais condições.

O montante global a ser transferido se constitui 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 deve 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 implica em limitar o valor individual das transferências, o que é inadequado no presente momento. E será péssimo misturar renegociação de outras dívidas e antecipação de desembolsos nessa negociação. A União deve se endividar e transferir os recursos, sem entrar em um labirinto negocial federativo, o que só atrapalhará o já burocratizado mecanismo de transferência de recursos entre governos.

Por outro lado, é corretíssima a imposição de condicionantes, desde que sejam adequadas no contexto. Uma que se discute é a de impedir que sejam concedidos reajustes salariais aos servidores públicos estaduais e municipais, de todos os órgãos e Poderes (ressalvo apenas o bônus para a turma do SUS, mas esta é outra prosa). O Estado de Minas Gerais, que concedeu [aumento indiscriminado](#) de 42% para todos os servidores públicos estaduais, é um mau exemplo que deve ser coibido. Logo, a criação de condicionantes adequadas é uma boa trilha a ser percorrida para essas transferências de “seguro arrecadação”.

Outro debate é sobre a duração dessa ajuda “extra”. Parece-me adequado que seja 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 for prorrogado, este mecanismo de “seguro arrecadação” também o deve ser.

Em apertada síntese: 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.

Isso aponta para outro 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 Fortunas, de empréstimos compulsórios ou de outros mecanismos tributários semelhantes, como já expus ([aqui](#) e [aqui](#)), 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”.

Nunca foi tão importante estudar direito financeiro como nos dias atuais, pois só através da análise dos diversos mecanismos financeiros do Estado é que se poderá vislumbrar saídas para esta crise nada “ortodoxa” que estamos vivendo.