



As medidas de financiamento dos estados federados em tempos de crise fiscal decorrente do Covid-19: uma análise das estratégias de emergência para resolução do conflito situacional

Financing measures for federated states in times of fiscal crisis arising from Covid-19: an analysis of emergency strategies for resolving the situational conflict



Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça

Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Pos doutora em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina

Fortaleza – CE

Brasil

liridacalou@unifor.br



Thaís de Oliveira Nogueira

Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Mestranda em Direito Constitucional Pública na Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Fortaleza – CE

Brasil

thaisnogueira.adv@outlook.com

Resumo: A preocupação com os custos dos direitos implica na necessidade de compreender as formas de financiamento do Estado, sobretudo em momentos de emergência, como os decorrentes da crise de COVID-19. Este trabalho teve como objetivo compreender os impactos na arrecadação dos Estados federados decorrentes das medidas adotadas para combater a pandemia. Realizou-se, portanto, um trabalho bibliográfico e buscou-se dados nos órgãos públicos acerca das arrecadações estatais. Notou-se uma queda de 3,4% na arrecadação dos tributos estaduais, percebendo-se ainda pouco impacto das regulamentações da União Federal quanto às arrecadações locais. O estado mais afetado pelas medidas foi o do Ceará, com queda superior a 15% nas arrecadações e com medidas precoces para combater a pandemia. Já o estado do Tocantins apresentou medidas tardias, de modo que até a data de análise deste artigo, não havia sofrido impactos relevantes das medidas.

Palavras-chave: tributação; financiamento estado; Covid19; ICMS.

Abstract: The concern with the costs of rights implies the need to understand the forms of state financing, especially in times of emergency, such as those resulting from the COVID-19 crisis. This study aimed to understand the impacts on the revenue of federated states resulting from the measures taken to combat the pandemic. Therefore, a bibliographic study was conducted, and data on state revenues were sought from public agencies. A decrease of 3.4% in state tax revenue was observed, with little impact of Federal Union regulations on local revenues. The most affected state by the measures was Ceará, with a drop of over 15% in revenues and early measures to combat the pandemic. On the other hand, the state of Tocantins presented late measures, so that as of the date of analysis of this article, it had not suffered relevant impacts from the measures.

Keywords: taxation; state financing; Covid-19; ICMS.

Para citar este artigo

ABNT NBR 6023:2018

ARAÚJO e MENDONÇA. Maria Lírida Calou de; NOGUEIRA, Thaís de Oliveira. As medidas de financiamento dos estados federados em tempos de crise fiscal decorrente do Covid-19: uma análise das estratégias de emergência para resolução do conflito situacional. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 40-56, jan./jun. 2023. <http://doi.org/10.5585/2023.20335>

INTRODUÇÃO

No âmbito da ciência jurídica, o direito tributário sempre foi considerado de grande importância pela relação direta com os cidadãos e com a própria consecução de direitos. Todavia, o custo de um Estado de bem-estar social, como propagado pela Constituição Federal, passa por mais pontos do que a mera capacidade de tributar do Estado.

Nesse sentido, a ideia da necessidade de financiamento do Estado é mais abrangente do que a mera tributação. Ou seja, passa pelos mecanismos pelos quais o Estado - aqui entendido de forma ampla - e os entes federados - tratados de forma específica - podem utilizar para cumprir suas obrigações em um sistema capitalista de produção.

A ideia de que direitos têm custos, independentemente da origem do direito, implica uma série de consequências previsíveis, como a necessidade de compreender os modos de financiamento do Estado. Aqui, trata-se da ideia de financiamento em sentido amplo em primeiro momento, isto é, da ideia do Estado sendo custeado por tributos, medidas financeiras como o direito monetário e até mesmo pelas emissões de títulos, que representariam o endividamento do Estado como modelo de autofinanciamento.

Ocorre que a realidade social em que vivemos implica diferentes conjecturas a cada momento. Atualmente, estamos enfrentando uma crise entendida como uma efetiva ruptura dos modelos pré-estabelecidos de expectativas sociais, decorrente da pandemia mundial imposta pela expansão do novo coronavírus. A COVID-19, uma doença respiratória resultante de uma nova cepa dos já conhecidos coronavírus, implicou em reorganizações sociais de larga escala e, sobretudo, em mudanças na forma como os Estados lidam com seus cidadãos e na consecução dos direitos estabelecidos.

Nesse período, houve a preocupação premente com a sobrecarga nos sistemas de saúde e um aumento de demanda generalizada por certos direitos. Por outro, as atividades econômicas sofreram fortes restrições, impostas pelas medidas de isolamento social e de controle da atividade econômica como medida sanitária.

Diante deste contexto, a forma de autofinanciamento estatal por meio da tributação sofreu um impacto quantitativo e impulsionou uma série de alterações legislativas, decorrentes de um esforço conjunto dos Estados, Municípios e União Federal em reorganizar suas finanças para garantir suas capacidades de autossustento.

Nessa diretriz, restaram questionamentos sobre como o Estado se autofinanciava antes das pandemias, quais mudanças ocorreram no modelo de autofinanciamento tributário decorrente da COVID-19 e quais os impactos financeiros gerados por essas medidas, pelo menos até o momento da análise deste artigo, ou seja, até junho do ano de 2020. Para fixar um objeto mais plausível, optou-se pela análise exclusiva das receitas dos Estados Federados e do Distrito Federal, uma vez que estes possuem formas de financiamento vinculadas à tributação ou endividamento.

Metodologicamente, este trabalho teve natureza bibliográfica e documental, analisando artigos científicos, livros e publicações da área, além de utilizar dados disponíveis nas bases públicas de divulgação do Estado, especialmente os relatórios do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). A pesquisa teve natureza pura e exploratória.

1 DIREITOS TEM CUSTOS: UMA IDEIA NÃO TÃO INTUITIVA

A ideia de que direito tem custos é, inicialmente, bastante intuitiva. Isso porque, ao pensar em direitos, costuma-se relacionar a ideia de direitos positivos ou prestacionais. Portanto, ao imaginar direitos como saúde, educação, moradia, ou qualquer um dos previstos no artigo 6º da Constituição Federal, não é difícil perceber que estes implicam uma necessidade de financiamento do Estado.

Este pensamento deixa de ser trivial quando diante dos chamados direitos negativos, ou direitos não prestacionais. Quando se analisam direitos como liberdade de locomoção, devido processo legal, ou mesmo direito a propriedade, tem-se uma relação menos direta entre os custos e a consecução dos direitos. Desta forma tem-se que todos os direitos têm custos, sejam os positivos ou negativos, porque todos dependem da tutela estatal para sua garantia e efetivação. (SUSTEIN; HOLMES, 2000).

Tem-se, assim, nos direitos fundamentais, uma face oculta que vai além da sua própria exigibilidade pelo Estado. Os direitos fundamentais são exigíveis, até ao ponto em que são exequíveis, isto é, o Estado tem condições mínimas de provê-los diante de um contexto de escassez e aceitabilidade pelo jurisdicionado. Portanto, os direitos fundamentais dependem de deveres fundamentais, como o de sustentar o sistema de autofinanciamento estatal e da percepção de deveres como cidadãos. (NABAIS, 2002).

No direito brasileiro, essa teoria também foi importada por Flávio Gaudino (2005), que cunhou a frase “direitos não nascem em árvores” para desenvolver sua teoria dos custos dos direitos. Dessa forma, nota-se que os custos são inerentes aos direitos, mas não apenas isso, eles dependem de alocações jurídicas e sociais que transitam entre diversas áreas da vida humana.

Desta forma, quando se fala que direitos têm custos, não se está limitando a uma ideia de que os direitos são pagos com dinheiro, mas se entende que a própria formação destes depende da alocação de recursos tipicamente escassos e da conciliação de interesses, decididos de forma política e influenciados pelas condições do momento.

A alocação de recursos depende das formações políticas e institucionais de cada Estado-nação analisado. No Brasil, temos uma constituição que pretende um Estado de bem-estar social, com ampla garantia de direitos, entretanto, esbarra em uma realidade de ampla desigualdade social histórica e em limitações estruturais, como a formação política e a própria atuação desconexa do Estado e da sociedade em relação a esses direitos e deveres (LIMA, 2010).

A formação dos direitos e a necessidade de vê-los a partir dos custos implicam na compreensão destes como reflexos dos modelos de financiamento do Estado. Ocorre que a Constituição brasileira não traz um modelo claro quanto a opção direta por algum dos modelos possíveis (BRAGA; POMPEU, 2018).

Paulo Roberto de Almeida (2013), ao tratar dos modelos de financiamento brasileiros, indica que a opção feita num contexto de um socialismo declinante implicou em uma baixa preocupação com a forma como os direitos seriam custeados. Desta forma, nota-se que há uma previsibilidade do direito financeiro, todavia, a Constituição mantém centrado o financiamento do Estado no modelo de tributação.

Nesse contexto, as ideias de direitos com custos e a necessidade de uma adoção dos modelos de financiamento do Estado implicam em uma dificuldade na efetivação dos direitos esperados. Deste modo, percebe-se que, acompanhado de uma suposta expansão de direitos, há uma ausência de reflexo prático direto, ou pelo menos um distanciamento entre a expectativa normativa e aquele resultado visto nos relatórios, como no "doing business" ou nos relatórios da CEPAL sobre o desenvolvimento da América Latina. (POMPEU; SIQUEIRA, 2017).

Assim, percebe-se que a ideia de direitos decorrentes de custos não representa um fator trivial, mas é reflexo de um complexo sistema de normas e fatores de poder que se adaptam ao modelo de Estado vigente. Por outro lado, compreender, ao menos em parte, os modelos de financiamento previstos permite adentrar de forma mais precisa no que seriam os direitos e deveres fundamentais.

2 COMO PAGAR POR DIREITOS: FORMAS DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

Uma vez percebido o problema de que os direitos têm custos e dependem do dever de pagar tributos, deve-se entender as formas pelas quais o cidadão custeia a máquina estatal. Isso porque, assim como não é óbvio que todos os direitos têm custos e dependem de uma alocação eficiente de recursos, a ideia de que há diversas formas de financiar o Estado também não é óbvia.

Margaret Thatcher, em discurso histórico, indicou que não há dinheiro público, mas apenas o dinheiro dos pagadores de impostos. Assim, impõem-se deveres extras ao Estado de eficiência e zelo, porque toda forma de financiamento estatal, ao final, volta para o cidadão. (VIANNA; BOSELLI, 2016). Entretanto, ao contrário do que possa parecer, nem todo o valor recebido pelo Estado é expropriado diretamente, ou seja, é expropriado por meio dos tributos.

Em suma, há 5 (cinco) formas de financiamento das atividades do Estado. São elas: a emissão de moeda ou mecanismos de controle econômicos, o endividamento, a venda de bens ou serviços públicos, e a tributação (VIOL, 2005).

A pilhagem, no que pese ter sido um modo de financiamento bastante comum dos Estados antigos, atualmente não representa um modelo civilizado e ético, o qual não é visto como uma alternativa para o financiamento estatal. Isso porque depende do uso da força e de uma negação do direito internacional, de modo que não se adequa ao parâmetro contemporâneo ou constitucional brasileiro.

A cunhagem monetária, apesar de não ser vista diretamente como uma forma de financiamento estatal, aparece como um efetivo modelo de custeio do Estado. Isso ocorre porque o Estado utiliza sua soberania para emitir a moeda, injetando-a por meio de mecanismos institucionais e pagando pelas atividades humanas envolvidas nesse processo. Nesse sentido, o Estado injeta dinheiro por intermédio dos bancos, com os títulos emitidos em programas de lastro financeiro. (WALD, 2002).

A estrutura financeira por emissão monetária, no Brasil, é controlada por decisões do Conselho Monetário Nacional (CMN), conselho formado pelo Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo presidente do Banco Central. Este órgão autoriza programas como o Programa de Financiamento da Educação Superior (FIES) ou os programas do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), decorrentes da emissão de crédito pelo Estado (MAUAD, 2020).

A forma de financiamento por cunhagem de dinheiro, apesar de causar estranheza em um primeiro momento, é bastante utilizada. Nesse sentido, pode-se verificar, a título de

exemplo, a política instituída pela União Europeia, que limita a cunhagem nacional de moeda e centraliza essa forma de financiamento, obrigando cada estado-membro a adotar outros modelos que não sejam a emissão monetária, como o endividamento ou a tributação. Dessa forma, justifica-se, no exemplo europeu, países com cargas tributárias em média mais elevadas do que o resto do mundo ou com altos índices de endividamento para sustentar seus modelos de bem-estar social. (CABESTRÉ, 2019).

A dívida pública surge como outro mecanismo possível de financiamento estatal. Nesse caso, o agente estatal pega dinheiro no mercado, com a promessa de devolvê-lo, sob seu grau de confiabilidade. Assim, utiliza-se de ativos vendidos pelo Estado no mercado, constituídos pelos chamados títulos da dívida pública. Todavia, sempre houve preocupação com a sustentabilidade da dívida, ou seja, com a capacidade do Estado de devolver o capital pego no mercado. (SIMONASSI; ARRAES, 2007).

Nesse sentido, a dívida pública como modelo de autofinanciamento ainda se subdivide em dívida pública interna e dívida pública externa. Isso significa que depende da obtenção de valores no mercado nacional ou com entidades internacionais, as quais levam em consideração, além das condições momentâneas, a sustentabilidade a longo prazo da medida (VIEIRA FILHO, 2019). Além disso, representa um plano de pagamento a longo prazo, que só poderá ser suprido com uma das formas de financiamento do Estado, ou seja, só poderá ser pago mediante tributação, venda de bens ou serviços públicos, cunhagem de moeda ou novo endividamento.

Outra possibilidade de financiamento do Estado é por meio da realização de serviços ou venda de bens públicos. Num primeiro momento, pode parecer uma alternativa bastante viável. Todavia, de forma estrutural, essa medida surge como pouco eficiente para efetivar direitos. Primeiro, porque a própria noção de Estado implica a gestão de bens públicos. Em seguida, porque o Estado não é propriamente um ente de mercado, por mais que o influencie (VIOL, 2005).

Cabe salientar que esta forma de financiamento pode ainda gerar uma confusão jurídica. Isso porque as receitas decorrentes da atividade do Estado podem ser tributárias ou não. No caso, exclui-se desta base de financiamento aquelas que são decorrentes de taxas, deixando aqui apenas aquelas decorrentes dos chamados preços públicos. (AMARO, 2011).

Por fim, tem-se a tributação como último e precípuo modelo de financiamento do Estado. Nesse caso, tem-se o mecanismo pelo qual o Estado exige, de forma compulsória, do cidadão (contribuinte) uma prestação pecuniária em moeda, não constituindo punição, mas

representando obrigação prevista em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada (SABBAG, 2016).

Ademais, a tributação no Brasil possui, além do caráter de financiamento do Estado, eventual caráter extrafiscal, o que é importante na análise das políticas públicas relacionadas (HACK, 2008). No entanto, independentemente dos caracteres e das finalidades da tributação, essa é uma forma de autofinanciamento do Estado.

Nesse sentido, há pelo menos cinco formas de financiamento do Estado. Entretanto, há uma concentração das medidas em três formatos, quais sejam: política monetária, endividamento e tributação. Luiz Carlos Bresser Pereira (1987) indicava uma maior utilização dos mecanismos monetários e do endividamento. No entanto, as soluções finais apontam a tributação como elemento de maior relevância, com mais mecanismos de implicação institucional.

Ademais, não há como escapar desses modelos de financiamento. Dessa forma, em momentos de crise e rupturas, como diante de uma pandemia internacional, só se pode recorrer aos mecanismos tradicionais, que são políticas tributárias, emissão monetária ou novos empréstimos.

3 PANDEMIA DO COVID-19: MEDIDAS TRIBUTÁRIAS E ECONÔMICAS

De antemão, durante a pandemia, houve um empecilho global que implicou a necessidade de realocação de recursos em escala mundial. Deste modo, o Estado brasileiro como um todo precisou criar uma série de medidas para enfrentar a crise sanitária e fiscal esperada em decorrência dos efeitos no sistema de financiamento estatal.

Deste modo, adotou-se uma série de medidas centralizadas no Governo Federal e uma série de medidas em cada Estado Federado de forma individualizada que implicaram em um tratamento tributário diferenciado e consequentemente num impacto nas receitas públicas e na forma de custeio da máquina estatal.

3.1 Medidas tributárias adotadas frente à pandemia

A pandemia de COVID-19 teve um impacto tributário inegável para os contribuintes e também para o Fisco. Com a desaceleração da economia, nem os contribuintes têm meios para o pagamento desses tributos, nem o Fisco consegue arrecadar o necessário para a manutenção de um Estado assistencialista, como previsto na Constituição brasileira.

Diante disso, o Governo Federal agiu em diversas frentes para tentar conter a drástica queda na arrecadação que teria ocorrido, buscando meios de diminuir esses impactos. O período

de pandemia afetou diretamente a coleta de tributos em diversas esferas, tanto a nível federal, como o imposto sobre produtos industrializados (IPI), quanto a nível estadual, como o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) (GUEDES, 2020).

No âmbito dos impostos federais, houve algumas mudanças e medidas realizadas para o enfrentamento dessa pandemia. Além da prorrogação da validade de certidões e dos prazos de parcelamento administrativos, também se adotou redução de carga tributária em alguns impostos, em especial os extrafiscais, ou seja, aqueles que têm uma função regulatória de mercado e não somente uma função arrecadatória. O maior exemplo disso é a redução a zero das alíquotas de IPI sobre produtos específicos para o enfrentamento da COVID-19 (GOVERNO DO BRASIL, 2020). Além disso, também houve a redução a zero da alíquota do imposto de importação de bens do exterior destinados ao combate à epidemia.

No entanto, houve pouco impacto na vida do contribuinte com as medidas adotadas pelo Governo. Isso porque o grande imposto federal pago, ou seja, o imposto de renda, não teve qualquer modificação significativa em virtude da pandemia do coronavírus. Ocorreu apenas a prorrogação do prazo da realização dessa declaração, sendo alterado, no ano de 2020, o prazo final de entrega de 30 de abril para 30 de junho. Ainda em relação ao imposto de renda, um aspecto interessante que deveria ter sido levado em conta seria o aumento da faixa de isenção. Hoje, a faixa de isenção desse imposto de renda é de R\$ 1.903,98 (um mil novecentos e três reais e noventa e oito centavos), o que representa um pouco mais que um salário-mínimo e não é uma faixa razoável, principalmente em virtude da alta inflação atual agravada pela pandemia. (UOL, 2020) Houve iniciativas legislativas no sentido de aumentar essa faixa de isenção, como o Projeto de Lei nº 2.589/2020, que propõe aumentar essa faixa para o montante de R\$ 3.000,00 (três mil reais), no entanto, sem qualquer encaminhamento efetivo até a presente data, não alcançando a declaração do imposto de renda vivenciada em meio à pandemia do COVID-19 (NOTÍCIAS, 2020).

Ainda no âmbito federal, houve avanços na transação tributária, com expectativa de arrecadação fiscal de R\$ 8,2 bilhões até o fim de 2023, segundo a Procuradoria da Fazenda Nacional (MAIA, 2020). Cumpre informar que o instituto da transação tributária, previsto no artigo 171 do CTN, é considerado o novo REFIS, ou seja, é o único benefício fiscal concedido aos contribuintes. Segundo fontes do governo, as vantagens desse instituto tributário são o fato de não beneficiar todos os contribuintes, inclusive o devedor contumaz, mas conceder tal benefício somente para classes de contribuintes determinadas, excluindo os costumeiramente inadimplentes e os que agem com dolo.

Já nos Estados federados brasileiros, há outro tratamento jurídico. Neste caso, o de maior relevância é o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Em resumo, o que os estados brasileiros tendem a fazer é zerar a alíquota deste imposto para itens essenciais no combate ao coronavírus, como máscaras e álcool em gel.

No Ceará, as medidas se restringiram à isenção do ICMS em máscaras confeccionadas no estado (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2020a), além da suspensão de termos e notificações de fiscalização dos contribuintes, prazos processuais no Contencioso Administrativo e a suspensão da cobrança administrativa realizada pela Procuradoria Geral do Estado (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2020b). Houve prorrogação da validade de certidões negativas de empresas também, mas não houve nenhuma medida mais enérgica ou substancial que impactasse positivamente no dia a dia das empresas, principalmente nesse momento tão delicado que se está vivenciando.

Ademais, não foram verificadas grandes medidas de alteração estrutural tributária, de modo que a maior parte do impacto econômico parece ter surgido de outra fonte que não a normativa tributária, mas sim das consequências dos impactos econômicos das medidas restritivas de comércio, as quais implicam em menor circulação de bens e serviços e, conseqüentemente, menor incidência de fatos geradores de tributos.

3.2 Medidas econômicas adotadas no período de COVID-19

Além disso, as mudanças não ocorreram apenas no âmbito das medidas fiscais. Também foram tomadas medidas econômicas pelo governo com o intuito de minimizar o impacto sofrido por esta pandemia. A primeira dessas medidas anunciadas foi a suspensão do pagamento do FGTS. Cabe mencionar ainda medidas que têm caráter essencialmente assistencial, como a criação do benefício assistencial e programas trabalhistas para evitar demissões (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Em continuidade, outra medida econômica tomada pelo governo federal foi reduzir pela metade, durante três meses, as contribuições do chamado "sistema S", grupo formado por instituições como SESC, SENAC, SENAI, SEBRAE, entre outras. Isso representa um percentual alto de renúncia fiscal. Além disso, outra medida importante diz respeito ao "congelamento" dos preços dos remédios, principal item de compra em épocas de pandemia. Para possibilitar a estagnação desses preços por dois meses, também houve renúncia fiscal envolvida.

Igualmente, em continuação, houve a homologação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de um acordo entre a União e os estados que disciplina o repasse de R\$ 58 milhões pela

União aos estados, no período de 2020 a 2037. Este acordo faz referência a valores devidos, vencidos e vincendos referentes a compensações de ICMS, tendo sido dado quitação desses valores pelos estados em prol da pandemia vivenciada. Além disso, foi instituído o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito para Pequenas e Médias Empresas, facilitando o acesso dessas empresas a empréstimos.

Fazendo uma análise crítica das medidas econômicas e tributárias adotadas pelo governo federal, pode-se concluir que o cenário ideal a ser buscado é o equilíbrio entre a grande renúncia de receita e uma arrecadação menor e postergada de tributos. Na economia, existe o conceito de “curva de Laffer”, desenvolvido pelo economista Arthur Laffer (RETORNO, 2020), que representa o ponto ideal. É recomendável prestar atenção nesses conceitos econômicos, especialmente neste momento de pandemia, uma vez que uma redução tributária poderia gerar maior atividade econômica das empresas, que são a principal fonte de riqueza do Brasil e responsáveis por empregar diversos trabalhadores.

Em um momento de crise econômica, não deve ser o Estado a inviabilizar a atividade econômica empresarial, posto que se as empresas não têm condições de funcionamento, isso aumenta ainda mais o desemprego, bem como a necessidade da população de auxílio governamental, em um eterno looping.

4 SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS EM 2020 – DADOS DA CONFAZ

Os dados disponíveis pela CONFAZ foram analisados previamente, os quais comparam a arrecadação tributária mês a mês de todos os Estados da federação. Desta forma, a CONFAZ coleta, em suma, os dados de arrecadação por IPVA, ICMS, ITCMD e taxas dos Estados, conforme os dados divulgados pelas Secretarias de Fazenda, Economia, Tributação e Receita dos Estados e do Distrito Federal. Frise-se que esses dados são divulgados por força do Convênio 98/96, que trata do ICMS.

Esses dados são relevantes para a análise, uma vez que o modelo de financiamento dos Estados se restringe ao uso da tributação ou do endividamento, já que os Estados Federados não possuem competência monetária (WALD, 2002).

Em primeiro momento, verificou-se a tabela com o resultado das arrecadações globais de janeiro a maio do ano de 2020, momento em que os dados estavam disponíveis. Os dados coletados estão graduados em bilhões e têm como maior fonte o ICMS:

Gráfico 1. Arrecadação global de todos os estados

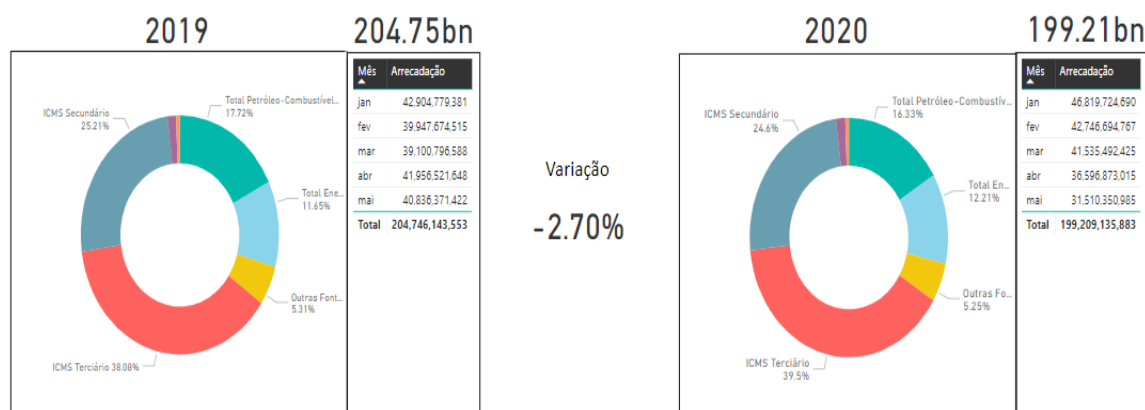


Fonte: CONFAZ, 2020.

Observou-se uma redução de 3,73% na arrecadação em comparação com o mesmo período do ano de 2019. No entanto, não houve grande diferença entre os tributos que possuem maior peso na soma. O ICMS continua sendo o tributo mais relevante, responsável por cerca de 80% da arrecadação dos Estados.

Nesse caso, como o ICMS foi o subitem que teve a maior redução, a consequência lógica é que a redução global é próxima ao do valor do ICMS. No caso, tem-se redução de 2,70% da arrecadação de ICMS, que implicou na redução global supramencionada. Veja-se o comparativo da CONFAZ.

Gráfico 2. ICMS em todos os Estados



Fonte: CONFAZ, 2020.

Cabe salientar que a distribuição da redução das arrecadações não foi igualitária, pois percebeu-se que os estados do Nordeste e Sudeste tiveram as maiores perdas, com reduções de 6,49% e 5,26%, respectivamente. A região que teve o menor impacto relativo foi a Norte, com redução de apenas 1,37%. Conveniente salientar que a região Sudeste é a que tem o maior impacto global, uma vez que é responsável por 50% da arrecadação (CONFAZ, 2020).

Nesse caso, convém indicar que apenas o estado de São Paulo é responsável por 29% da arrecadação tributária do período (CONFAZ, 2020). Portanto, a arrecadação de São Paulo está diretamente ligada ao resultado global do país. Cabe ressaltar que os casos de São Paulo representam um pilar efetivo da guerra fiscal, repercutindo diretamente nos municípios envolvidos (ARAÚJO, 2014).

O estado que teve a maior redução na arrecadação foi o estado do Ceará, com uma variação negativa de 15,27%. Por sua vez, o estado que teve o melhor resultado foi o Tocantins, único estado com variação positiva, tendo crescido neste período 0,8% (CONFAZ, 2020).

O Estado do Ceará vem há bastante tempo utilizando a política de ICMS como mecanismo fiscal de desenvolvimento (BRANDÃO, 2014). Dessa forma, o ICMS era utilizado para promover políticas públicas, o que também tornou a situação financeira mais delicada diante das reduções de atividades decorrentes da pandemia de COVID-19.

Frise-se que proporcionalmente, o estado do Ceará foi um dos mais afetados pela pandemia. Além disso, o fechamento das atividades econômicas ocorreu em março de 2020, no dia 16, por força do decreto 33.510 (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2020c). A redução na arrecadação do Ceará iniciou-se exatamente no mês de março e se manteve praticamente estável em um patamar bastante inferior ao do mesmo período do ano anterior, enquanto as atividades permaneceram fechadas.

Por outro lado, o Estado do Tocantins, até agora, é o estado menos afetado e somente paralisou as atividades em 15 de maio de 2020, por força do decreto 6.095/20. Deste modo, de fato, as repercussões do fechamento ainda não seriam perceptíveis nos boletins da CONFAZ, uma vez que o fechamento ocorreu em maio, com apenas 15 dias de paralisação econômica (TOCANTINS, 2020).

Portanto, são perceptíveis os impactos da pandemia, e em especial dos fechamentos da economia, na forma de financiamento estatal por meio da tributação. Além disso, ainda é impossível verificar quais impactos terão na efetivação de direitos. Entretanto, tem-se que estes certamente representam maiores embaraços à sua consecução diante da impossibilidade material de cumprimento decorrente da crise fiscal, invariavelmente instalada.

CONCLUSÃO

A partir do trabalho, nota-se inicialmente que os direitos têm custos e que essa resposta não é trivial. A noção de direitos decorrentes de custos implica na consequente necessidade de alocação de bens escassos e na premente preocupação com o modelo de financiamento adotado pelo Estado.

Por sua vez, o Estado possui apenas 5 maneiras de se financiar: pela exploração de outros povos, pela venda de bens ou serviços públicos, pelo manejo da cunhagem de moeda, pelo endividamento e pela tributação. Nesse caso, ainda se nota um especial apreço pelo modelo tributário, inclusive por refletir um arsenal com maior disponibilidade jurídica.

Além disso, analisaram-se as medidas econômicas e tributárias impostas pelo Estado brasileiro em decorrência da crise imposta pelo COVID19. Verificou-se um impacto direto e mais próximo dos Estados Federados do que da União Federal. Os Estados foram os mais afetados pela diminuição da circulação de bens e serviços, resultando em uma queda significativa na arrecadação do ICMS, que é o tributo de maior relevância para eles.

Conclui-se, por conseguinte, que a análise da situação financeira e social de um estado passa por muitas vertentes, incluindo uma visão econômica e uma análise aprofundada dos números de receita e renúncias fiscais, principalmente em momentos de pandemia, como o vivenciado no ano atual. Assim, deduz-se que a crise do coronavírus não causou impacto apenas no setor da saúde, mas um colapso econômico e financeiro que demorará alguns anos para cessar seus reflexos na economia do Brasil.

A tributação tem influência direta nesse processo, haja vista que o Estado, da forma como é constituído, é composto em grande parte pelas receitas arrecadadas oriundas de tributos. Assim, o ideal é encontrar um equilíbrio mínimo entre a necessidade de arrecadar tributos para a manutenção do Estado e a garantia de que essa arrecadação não asfixie as empresas. Isso é especialmente importante, visto que as empresas são as molas propulsoras da economia do Brasil, gerando empregos e riquezas que não são compatíveis com uma alta carga tributária, principalmente no atual cenário de crise.

Além disso, verificou-se um impacto das medidas nos estados, que tiveram uma redução média de arrecadação de cerca de 3,4%. Entre eles, destaca-se o estado do Ceará, que sofreu uma queda superior a 15% nas receitas. Por outro lado, o estado do Tocantins apresentou estabilidade na arrecadação, sem sofrer impactos relevantes das medidas adotadas para combater a pandemia.

Cumprir frisar que o estado do Ceará mantém medidas severas de combate ao COVID-19 desde março de 2020, quando se notou uma intensa redução na arrecadação. Por outro lado, Tocantins só iniciou suas medidas em junho de 2020, não sendo ainda perceptível o impacto global das medidas tomadas.

Por fim, cabe frisar que as medidas de ordem federal, de antemão, tiveram pouco impacto nas quedas de arrecadação local. Dessa forma, a relação direta percebida foi quanto ao

efeito de regulação dos Estados, restrição de circulação de bens e serviços e a queda direta na arrecadação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Constituição Brasileira Aos 25 Anos: Um Caso Especial De Esquizofrenia Econômica (V). **Instituto Milenium**. On-line, 2013. Disponível em: <http://www.institutomilenium.org.br/artigos/constituio-brasileira-aos-25-anos-um-caso-especial-de-esquizofrenia-econmica-2/>. Acesso em: 21 jun. 2020.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ARAÚJO, Erika Amorin. Repercussão da guerra fiscal do ICMS nos municípios brasileiros. In: Banco interamericano de desenvolvimento. **Cooperação técnica BR-T1184**. Online, 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Repercuss%C3%A3o-da-guerra-fiscal-do-ICMS-nos-munic%C3%ADpios-brasileiros.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRAGA, Italo Farias; POMPEU, Gina Marcílio Vidal. A LIBERDADE ECONÔMICA E A CONFIABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES: ESTUDO LEGISLATIVO-COMPARATIVO DAS MATRIZES DO BRASIL, CUBA E URUGUA. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – NATAL** – v. 20, n. 2, p. 177-199, maio/ago. 2018. Disponível em: http://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/1570/775. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. Fls. 88. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13149/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Julia%20Brand%c3%a3o%20vers%c3%a3o%20final%20site%20biblioteca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21 jun. 2020.

CABESTRÉ, Rafael Rodrigues. **Moeda e Estado: uma análise da soberania monetária e os dilemas macroeconômicos do Euro**. 156 f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2019. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/336160/1/Cabestre_RafaelRodrigues_M.pdf. Acesso em 21 jun. 2020.

CONFAZ. **Boletim de Arrecadação tributária**. Online, 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzIzYjIyXNGMtZTRlNy00ODMyLTg2MTU0OWY3NTJmZmFjZDIxIiwidCI6ImNmODdjOTA4LTRhNjUtNGRlZS05MmM3LTExZWE2MTVjNjMyZSIsImMiOiR9>. Acesso em 21 jun. 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Medidas econômicas voltadas para a redução dos impactos da Covid-19 (Coronavírus)**: linha do tempo. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/covid-19/timeline?b_start:int=0. Acesso em: 22 jun. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Governo do Ceará zera ICMS de máscaras produzidas manualmente durante pandemia.** 2020a. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/05/05/governo-do-ceara-zera-icms-de-mascaras-produzidas-manualmente-durante-pandemia/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Governo prolonga medidas econômicas adotadas para reduzir impactos da Covid-19.** 2020b. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2020/05/14/governo-prolonga-medidas-economicas-adotadas-para-reduzir-impactos-da-covid-19/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020.** Declara situação de emergência em saúde pública e dispõe sobre medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus. Diário da Justiça Eletrônico, Fortaleza, 16 mar. 2020. 2020c. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/DECRETO-N%C2%BA33.510-de-16-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.

HACK, Érico. A sustentabilidade da tributação e a finalidade do tributo. **II Seminário sobre Sustentabilidade da FAE**, 2008. Disponível em: https://facebook.ereportz.com/Apps/uploads/fileshare/uploads/file_357465801053921_5262_1.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

LIMA, Vanessa Batista Oliveira. **A formação sociopolítica do Estado brasileiro revisitada.** In: POMPEU, Gina Marcílio Vidal; HISSA, Carolina Soares (org.). O Escopo das instituições nos países da América do sul e a inserção na econômica global. Fortaleza: Premium, 2010.

GOVERNO DO BRASIL. **Receita Federal lança medidas para reduzir impactos da pandemia do novo coronavírus.** Publicação 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/04/receita-federal-lanca-medidas-para-reduzir-impactos-da-pandemia-do-novo-coronavirus>. Acesso em 20 abr. 2020.

GUEDES, Gilciane. **Medidas adotadas pela Receita Federal do Brasil diante da pandemia do novo coronavírus.** 2020. Disponível em: <http://academiafiscal.com/medidas-adotadas-pela-receita-federal-do-brasil-diante-da-pandemia-do-novo-coronavirus/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Mudanças no padrão de financiamento do investimento no brasil. **Revista de Economia Política**. v. 7, n. 4 out./dez. 1987. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/45713901/BRESSER_-_mudancas_no_padrao_de_financiamento_do_investimento_no_brasil.PDF?1463500007=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DMudancas_no_padrao_de_financiamento_do_i.pdf&Expires=1592772070&Signature=C6Wh6ZXwWqpD9lu49BKeD9w0a80nIoOdo8seJwR1Q6kt8cq9WQFEcPfRs5-CcbIVzY4GGr18ROfdN0Vu4uTSZV5TpyVH1SkBCi50VOPwunvV0ZPkrG8Pvnee5QdiQld6oLFsL1sYFTBwpZAJlR6ywQZuPej5UoQFkG9osQ3SaJEkSeldE0Xjcym3AH3hupTWu3MkbHE72c5UlfB2ypGiguK8PHx-A34Y4IQ8S45MxRO7~waG2qNPD0oWD3tJMk3iMdDC7GgyFO0I2P-

lswqnGQo9RsvNIENSshr04X3DScb3~UgA9DF4BVG2BEVMgesG8Ywz8s7NEN8Wjc3idQ5bZg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em 21. Jun. 2020.

POMPEU, Gina Marcílio Vidal. SIQUEIRA, Natércia Sampaio. **Democracia contemporânea e os critérios de justiça para o desenvolvimento socioeconômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MAIA, Flávia. **União espera negociar R\$ 56 bilhões em dívidas com novo parcelamento**. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/uniao-espera-negociar-r-56-bilhoes-em-dividas-para-empresas-afetadas-por-covid-19-17062020>. Acesso em: 22 jun. 2020

MAUAD, Rogério Paulucci. **Mercado Monetário e de Câmbio**. São Paulo: Editora SENAC, 2020.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, v. 3, n. 2, 2002.

NOTÍCIAS, Senado. **Projeto aumenta faixa de isenção do imposto de renda durante pandemia**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/05/projeto-aumenta-faixa-de-isencao-do-imposto-de-renda-durante-pandemia>. Acesso em: 22 jun. 2020.

RETORNO, Mais. **Curva de Laffer**. 2020. Disponível em: <https://maisretorno.com/blog/termos/c/curva-de-laffer>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SIMONASSI, Andrei G.; ARRAES, R. A. Função de resposta fiscal, múltiplas quebras estruturais e a sustentabilidade da dívida pública no Brasil. **Anais do Encontro Nacional de Economia da ANPEC**, Recife-PE, 2007.

SUSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 2000.

TOCANTINS. Dispõe sobre a suspensão total de atividades não essenciais, em municípios tocaninenses para o enfrentamento e a contenção do avanço da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), e adota outras providências. 2020. **DJE 15 de maio 2020**. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/506566/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

VIEIRA FILHO, Luiz Alberto Marques. **Gestão da Dívida Pública e a Política Monetária nos EUA e no Brasil**. 149. Fls. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2019. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/334083/1/VieiraFilho_LuizAlbertoMarques_M.pdf. Acesso em 21 jun. 2020.

VIOL, Andréa Lemgruber. A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade. **Seminário de Políticas Tributárias**, v. 2, 2005. Disponível em:

ARAÚJO e MENDONÇA. Maria Lírida Calou de; NOGUEIRA, Thaís de Oliveira. As medidas de financiamento dos estados federados em tempos de crise fiscal decorrente do Covid-19: uma análise das estratégias de emergência para resolução do conflito situacional

<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributarios/eventos/seminarioii/texto02afinalidadedatributacao.pdf>. Acesso em 21 jun. 2020.

UOL. **Governo não atualiza tabela do IR, e você vai pagar mais imposto em 2020.**

Disponível em: <https://economia.uol.com.br/imposto-de-renda/noticias/redacao/2020/02/19/tabela-imposto-de-renda-isencao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2020.

WALD, Arnold. **O novo direito monetário: os planos econômicos, os contratos, o FGTS e a justiça**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.