

---

**PROVIDÊNCIAS SANITÁRIAS DE FINANÇAS PÚBLICAS E  
TRIBUTÁRIAS FEDERAIS PÁTRIAS EM TEMPOS DE DEFLAGRAÇÃO  
DE PANDEMIA: UM RETRATO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO EM  
MEIO À NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE  
E RETOMADA ECONÔMICA**

***SANITARY MEASURES OF NATIONAL PUBLIC FINANCES AND  
FEDERAL TAX IN TIMES OF PANDEMIC OUTBREAK: A PORTRAIT OF  
PUBLIC INDEBTEDNESS AMID THE NEED TO PRESERVE THE  
HEALTH SYSTEM AND ECONOMIC RECOVERY***

**ROBERTO CORREIA DA SILVA GOMES CALDAS**

Professor permanente do Curso de Maestría en Derecho de las RRII y de la Integración en América Latina de la UDE - Universidad de la Empresa – Montevideo/Uruguai.  
Advogado.

**RESUMO**

**Objetivo:** Este estudo tem como propósito a abordagem brasileira das gestões tributária e financeira pública em âmbito federal, tendo por foco a crise econômica e os impactos de endividamento público verificados em função da pandemia decorrente do COVID-19, considerando, principalmente, a declaração de calamidade pública e as medidas restritivas de isolamento/distanciamento social e paralização das atividades econômicas em quarentena adotadas em todo o País para combate e contenção à disseminação exponencial da doença.

**Metodologia:** Segundo uma metodologia própria para lidar com temas interdisciplinares específicos, como de Direito Tributário, Administrativo, Financeiro, Constitucional e



---

Gestão Pública, parte-se de um recorte crítico da realidade exposta, tendo-se como marco teórico a doutrina contemporânea referida, ao adotar-se o método dedutivo, com apoio da exploração bibliográfica e documental enquanto técnica de abordagem, para se comprovarem as premissas levantadas e se alcançarem os objetivos propostos.

**Resultados:** Divisa, sob tal contextura, as formas adotadas, no ensejo da pandemia por COVID-19 pelo governo federal, para obtenção de um equilíbrio entre a ordem econômica e a ordem social, isto é, de sorte a ter-se, de um lado, a preservação do sistema de saúde (público e privado) de um colapso imediato ante o excesso abrupto de demanda e, de outro lado, o resguardo das forças produtivas pátrias da recessão e endividamento público causados pela paralisação forçada das atividades econômicas e do isolamento social/distanciamento social imposto pela quarentena.

**Contribuições:** O estudo aponta, segundo a metodologia adotada, a necessidade de uma concomitante e correlata intervenção estatal de regulação macroprudencial no domínio econômico (com determinações financeiras, tributárias e assistenciais) para um reequilíbrio do desenvolvimento sustentável em função do desbalanceamento advindo da intervenção na ordem social com a imposição de medidas sanitárias tão austeras (de isolamento social/distanciamento social e paralisação de atividades econômicas ante a quarentena infligida) para contenção da pandemia que afastem recessão e endividamento público descontrolado, de maneira a ter-se, em conclusão, um sustentável planejamento estratégico estatal de recuperação e reestruturação desenvolvimentista pátrio à luz de um concerto democrático com a sociedade.

**Palavras-chave:** Endividamento público pandêmico; Finanças públicas; Tributação federal; Sistema de Saúde; Desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

**Objective:** *This study aims to approach the Brazilian public tax and public financial management, at the federal level, focusing on the economic crisis and the impacts of public indebtedness verified due to the pandemic resulting from COVID-19, considering mainly the declaration of public calamity and restrictive measures of social isolation/distancing and paralysis of economic activities in quarantine adopted throughout the Country to combat and contain the exponential spread of the disease.*

**Methodology:** *According to an appropriate methodology to deal with specific interdisciplinary themes, such as Tax Law, Financial Law, Administrative Law, Constitutional Law and Public Management, it is from a critical view of the exposed reality, taking as a theoretical framework the contemporary doctrine referred to, when*



---

*adopting the deductive method, with the support of bibliographic and documentary exploration as an approach technique to prove the premises raised and to achieve the proposed objectives.*

**Results:** *Under such a context, the paper identifies the forms adopted, in the occasion of the pandemic by COVID-19 by the federal government to obtain a balance between the economic system and the social order, that is, in order to have, on the one hand, the preservation of the health system (public and private) from an immediate collapse in view of an abrupt excess of demand and, on the other hand, the protection of the national productive forces of the recession and public indebtedness caused by the forced paralysis of economic activities and social isolation/distancing imposed by quarantine.*

**Contributions:** *This paper notes, according to the adopted methodology, the need for a simultaneous and correlated state intervention of macroprudential regulation in the economic domain (with financial, tax and assistance determinations) for a rebalancing in sustainable development due to the lack of harmony arising from the intervention in the social system with the imposition of such austere sanitary measures (of social isolation/distancing and paralysis of economic activities in quarantine) to contain the pandemic that would remove recession and uncontrolled public indebtedness, in order to have, in conclusion, a sustainable state strategic planning for national developmental recovery and restructuring in light of a democratic concert with society.*

**Keywords:** *Pandemic public indebtedness; Public finances; Federal taxation; Health System; Sustainable development.*

## 1 INTRODUÇÃO

Busca-se, no presente estudo, uma análise das gestões tributária e financeira pública empreendida por parte do Estado brasileiro em âmbito federal, tendo por foco específico as vias para se mitigarem a crise econômica e os impactos de endividamento público verificados em função das custosas medidas sanitárias emergenciais para evitar-se a disseminação maciça do contágio por COVID-19, considerando-se, principalmente neste contexto, a declaração de calamidade pública e as imposições de



---

isolamento/distanciamento social, mediante a decretação de quarentena, adotadas em todo o País.

O Coronavírus (Sars-Cov-2) causador da pandemia deflagrada em fins de 2019 na China e, daí, para o mundo, à luz da sua periculosidade para a saúde humana e da celeridade de sua propagação, determinou um elevado grau de austeridade em 2020 quanto às providências de prevenção e precaução ao seu contágio, tanto em âmbito global como nos Estados, com determinações severas de isolamento/distanciamento social, cujos precedentes em plagas brasileiras datam de 1918, quando da então chamada “gripe espanhola” (GOULART, 2005).

Tais imposições sanitárias restritivas à habitualidade no cotidiano não apenas nacional, mas também global, levaram, inevitavelmente, à contração dos mercados e à respectiva diminuição generalizada da arrecadação tributária, ante não apenas a acentuada e repentina queda do volume de negócios, mas também pela consequente falta de liquidez das empresas para o cumprimento de suas obrigações pecuniárias, as quais, quando relacionadas aos custos fixos, persistem como em tempos de normalidade.

Assim, esse descompasso entre entradas e saídas causado pela intervenção sanitária dos Estados em distintos setores sociais com reflexos nos segmentos empresariais e, com isto, no domínio econômico globalizado (porquanto drasticamente afetado pelas determinações sanitárias de isolamento/distanciamento social), em si, implica uma necessária concomitante e correlata intervenção estatal também para, nesta perspectiva, equilibrar os efeitos dessa crise econômica deflagrada não apenas no território nacional, mas de forma sistêmica no seio da hodierna sociedade do risco e da informação.

E tal intervenção equalizadora do domínio econômico-social para reequilíbrio das finanças públicas e restabelecimento das arrecadações tributárias prejudicadas pela intervenção sanitária ocorrida, a seu turno, impõe a criação e aplicação diferenciada de normas financeiras, fiscais e até mesmo assistenciais que sejam aptas



---

a contornarem o aprofundamento de questões tão significativas como desigualdade, desemprego e o conseqüente empobrecimento da sociedade brasileira.

Com efeito, as drásticas restrições infligidas a partir do primeiro trimestre de 2020 à maioria das atividades econômicas presenciais e a quarentena imposta aos cidadãos brasileiros, vistas como meios efetivos de se reduzir a celeridade da progressão de disseminação do Coronavírus (Sars-Cov-2) enquanto uma cura não fosse encontrada, tiveram por objetivo maior se evitar o então iminente colapso do sistema de saúde (público e privado) e, por via oblíqua, preservar a continuidade de algum atendimento médico-hospitalar, ainda que sob uma eficiência questionável à luz dos ditames de boa administração pública e seus padrões de referência.

E isso em função da declarada e notória ausência generalizada de condições para, à época, se prestarem serviços médico-hospitalares que fossem capazes de, a um só tempo, atender a todos os necessitados de um qualificado tratamento de urgência e que se mostrasse responsivo de forma satisfatória à proporção geométrica em que essa doença global se dissemina, segundo padrões de excelência estipulados em *global governance* e governança regulatória pátria na área de saúde pública (TEIXEIRA, CALDAS, 2020), *maxime* por não haver, àquele momento, qualquer perspectiva de vacinação e/ou medicamentos que trouxessem imunização ou cura seguras.

Não obstante, o contraponto de reequilíbrio a tais ordens estatais sanitárias tão austeras e excepcionais, a sua vez, teve por papel impedir que seus referidos efeitos nefastos à economia pátria se cronificassem e protraíssem por longo período, porquanto isso certamente implicaria um possível caos de recessão sem precedentes, redundando em um empobrecimento da sociedade ante a brutal diminuição do consumo e a inércia forçada das atividades produtivas, o que, por ilação, defluiria na vitanda falta de liquidez financeira empresarial, inviabilizando o cumprimento das obrigações pecuniárias (tributárias, trabalhistas, contratuais etc.) a, assim, acarretar desemprego com evidente sobrecarga ao já afetado tripé da Seguridade Social – Saúde



---

Pública (para todos), Previdência Social (a quem a ela contribui) e Assistência Social (a quem dela necessitar) –, em um indesejável círculo vicioso redutor da qualidade de vida das pessoas.

De conseguinte, é relevante, também sob uma óptica jurídica, a crítica, a análise sistêmica do arcabouço normativo (de regras e princípios) constitucional e infraconstitucional que autoriza a tomada dessas decisões na área da Saúde Pública, com tão significativas externalidades econômicas e sociais negativas, de sorte a encontrar-se o ponto de homeostase entre tais decisões e as correlatas providências sanitárias, de finanças públicas e tributárias, visto, assim, como necessário a permitir-se o combate à pandemia, de um lado, e, de outro, evitar-se tanto a temida recessão alvitrada como o endividamento público descontrolado.

Para tanto, no breve estudo que ora se empreende, o objetivo é explicitar-se os limites fático-jurídicos dos comandos constitucionais, legais e infralegais nas relações entre a sociedade e o Estado, ou seja, que permitam se estabelecer um ótimo de Pareto (um estado de eficiência máxima dos sistemas) entre os setores privados e públicos nos segmentos sanitário, financeiro e fiscal, principalmente quando considerados sob os efeitos da decretação de calamidade pública em âmbito nacional.

Em defluência de raciocínio, adota-se uma metodologia de pesquisa que viabiliza analisar-se tal temática interdisciplinar e atual que envolve questões de Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro e Tributário, bem como de Gestão Pública, e que seja apta a identificar-se, à luz dos distintos instrumentos jurídicos aplicados ao combate e contenção à disseminação exponencial da pandemia por COVID-19, segundo a técnica de abordagem bibliográfica e documental, os impactos macroeconômicos recessivos sobre as finanças públicas e as exações pátrias federais mais concretamente considerados, e, assim, ter-se um quadro mais claro do contexto em que inserida uma gestão equilibrada do endividamento público federal (ante a flexibilização das barreiras de responsabilidade fiscal) em função dos gastos necessários (e antes imprevisíveis) com o tripé da Seguridade Social (sistemas, repita-



---

se, de Previdência Social, Assistência Social e Saúde Pública) e a reestruturação econômica nacional, principalmente ao ter-se em conta o comprometimento então contemporâneo da capacidade de o setor privado produzir riquezas e adimplir com suas obrigações.

## **2 A PANDEMIA E AS EFLUENTES CRISES ECONÔMICA, FINANCEIRA PÚBLICA E TRIBUTÁRIA FEDERAL PÁTRIAS**

Conforme constatado pelo relatório Focus do BACEN - Banco Central do Brasil (2019) para 2020, as análises econômicas voltadas ao País externavam expectativas macroeconômicas de mercado favoráveis, com confiança no crescimento nacional, o que se amparava na então taxa de câmbio oficial pela paridade do dólar norte-americano em relação ao real de “1USD=R\$4,10”, segundo dados de 06 de dezembro de 2019.

Tais alvissareiras projeções de mercado, consoante observadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN, 2019), vale salientar, também encontraram eco nas análises à época desenvolvidas pelo setor privado, de acordo ao que verificado pelo ICE - Índice de Confiança Empresarial (FGV IBRE, 2019) que, todavia, já em abril de 2020 demonstrava um cenário absolutamente distinto em função da intensificação, cada vez maior, das imposições de isolamento (ou mesmo distanciamento) social e de restrições ao desempenho de atividades econômicas presenciais, e, assim, ao funcionamento de estabelecimentos comerciais e empresariais (CAMPELO JUNIOR; GOUVEIA, 2020), conforme estabelecidas em contraposição à então crescente propagação da pandemia por COVID-19 no País.

E esse reflexo negativo na economia pátria advindo das externalidades negativas decorrentes das medidas de combate à disseminação da pandemia por Coronavírus (Sars-Cov-2), a sua vez, não escapou da projeção realizada por parte do



---

FMI - Fundo Monetário Internacional, segundo a qual a queda esperada, em abril de 2020, foi de 5,3% (cinco inteiros e três décimos por cento) no PIB - Produto Interno Bruto brasileiro, em paralelo a uma retração global da economia, de acordo com o próprio FMI àquela mesma época, maior do que a da Grande Depressão de 1929 (IMF, 2020).

Diante de tais constatações, as tributações sofrem influência tão acentuada quanto à própria crise econômica verificada, refletindo queda significativa de arrecadação, quer diretamente pela redução de geração das riquezas sobre as quais incidem os tributos, quer indiretamente pela perda da capacidade financeira dos combatidos contribuintes, os quais, dessa forma, quedaram-se sazonalmente inadimplentes.

Desse modo, se no início de 2020 a arrecadação federal apresentou um crescimento real em relação ao início de 2019 correspondente a 4,65% (quatro inteiros e sessenta e cinco centésimos por cento), a partir dos meses de março e abril deste mesmo 2020, o resultado não foi o mesmo, externando intensa retração (UF, 2020).

Tal quadro de redução das receitas tributárias, há que se mencionar, restou ainda mais aprofundado em função também de a arrecadação federal não ser suficientemente diversificada, a expor, de conseguinte, uma falta de planejamento estratégico arrecadatário por parte da Receita Federal.

Com efeito, a arrecadação federal apresenta-se basicamente fundada na renda das pessoas físicas e jurídicas, como também nas contribuições sociais sobre a receita das empresas, consubstanciando-se em fontes de ingressos tributários com evidentes fragilidade (pelo grande risco decorrente de sua volatilidade) e mediocridade (ante a quantidade reduzida em que se apresentam para fazer frente a todos os gastos públicos), o que restou maximizado por ocasião dessa crise econômica advinda do combate à pandemia, a qual afetou justamente renda e receita, segundo bem apontado por Mosquera





---

Uma análise mais detalhada da arrecadação federal nos últimos anos demonstra que nossa fonte de receita tributária basicamente está concentrada na renda das pessoas físicas e jurídicas e em contribuições sociais sobre receita das empresas. Algo em torno de 60% de a nossa arrecadação federal está calcada na tributação sobre a renda. [...] Portanto, a tributação sobre a renda no Brasil está em 1º lugar no *ranking* dos tributos federais e, também, não há como negar que as pessoas físicas têm uma grande repercussão nesse número. Ou seja, se computarmos os tributos das pessoas jurídicas frente aos tributos pagos pelas pessoas físicas veremos como é importante esse último número. A tributação das pessoas físicas incide, em especial, sobre o trabalho. Num segundo plano estão os tributos que incidem sobre receita – COFINS e PIS. O total da arrecadação desses tributos em 2019 representa 20% de todo o bolo arrecadado no ano. Em suma: algo em torno de 80% de toda a arrecadação brasileira depende de duas variáveis: RENDA e RECEITA. Numa linguagem mais simples, nossas fontes de recursos para fazer frente aos gastos públicos são em pequeno número. Nosso risco está concentrado em duas variáveis sujeitas a grande volatilidade. E quando esses dois índices de riqueza caem, obviamente, a arrecadação também cai. No caso da atual pandemia, a perspectiva de arrecadação para o próximo trimestre é extremamente preocupante, pois haverá a necessidade de suprir o gasto público é isso será inviável. Além disso, o próprio governo permitiu o diferimento de alguns tributos para permitir que as empresas se organizem com o seu caixa nesse período (2020, n. p.)

Aliás, a necessidade de uma reestruturação de toda a arrecadação federal revela-se há muito presente no cenário desenvolvimentista nacional, expondo a carência de um planejamento estratégico participativo de cunho financeiro, capaz de identificar em que segmentos econômicos há fontes rentáveis que permitam se promover um incremento dos ingressos em almejada diversificação das receitas tributárias (com incidência mais intensa, v. g., sobre a propriedade territorial rural ou o agronegócio) e, a partir daí, verificar-se a mitigação dos efeitos sobrevividos de crises, como a atualmente vivida, de que tais ingressos possam se ressentir, descobrindo-se, assim, quais seus reflexos e sua extensão a prol da melhoria e racionalidade das exações, em um processo que se possa definir como a tão decantada “Reforma Tributária”.

Entretanto, enquanto o consenso nacional em torno dessa racionalização e melhoria das exações federais não se configura presente no cotidiano pátrio como fruto de um processo de planejamento estratégico participativo, tem-se que lidar com a



---

contemporânea e premente necessidade de ajustes imediatos nas contas públicas, a fim de que, com isso, de um lado se permita um nível maior de endividamento estatal e, de outro, sejam planejadas novas e suplementares receitas, tudo para se fazer frente às despesas extraordinárias para implementação das políticas públicas de saúde em combate à disseminação do Coronavírus (Sars-Cov-2).

Tal circunstância fez com que medidas emergenciais fossem debatidas no Congresso Nacional em relação às outras unidades federativas, de sorte que parte das receitas do orçamento público federal restasse em benefício dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, mediante repasses voluntários e/ou a suspensão, por um determinado período, do dever de adimplemento de parte das suas dívidas junto à União Federal e às instituições financeiras governamentais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S/A etc.), conforme o mais abaixo explicitado “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)” instituído pela Lei Complementar nº 173/20.

Consoante essa flagrante debilidade das fontes de receita em que se fundamenta a arrecadação federal, dada sua pouca diversificação, grande vulnerabilidade e intensa volatilidade, a conclusão a que se chega é que as determinações sanitárias de prevenção e precaução à disseminação do Coronavírus (Sars-Cov-2) acabam por impactar sobremaneira as finanças públicas federais (e, assim, a capacidade de auxílio, por parte da União Federal, aos demais entes federativos), dificultando as ações governamentais para execução e alocação de recursos orçamentários neste período emergencial, impondo um maior nível de endividamento público, conforme se verifica mais adiante.



---

### 3 AS PERSPECTIVAS DA CALAMIDADE PÚBLICA COM FLEXIBILIZAÇÃO ÀS BARREIRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NACIONAL

A dita Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), ao veicular normas gerais de cunho econômico e de finanças públicas, conforme previstas no art. 163, I a VII, e art. 165, § 9º, I a III, ambos da Constituição Federal de 1988, sob o prisma jurídico brasileiro, é vista como uma forma de se contornar a evidente precariedade e vulnerabilidade concreta e hodierna das vias de criação e avaliação concertadas das políticas públicas (e seus gastos inerentes), ainda mais quando consideradas ao longo do seu processo de implementação, bem como das correlatas vias de controle institucional e, inclusive, à luz dos incipientes mecanismos de controle social (CALDAS, 2011), revelando-se, desse modo, como um importante instrumento de Direito Econômico, no qual

[...] o estudo dos instrumentos jurídicos ligados à disciplina creditícia para a implementação das políticas públicas de acordo com a ordem econômica estabelecida constitucionalmente, tem papel fundamental, pois busca regradar a atuação dos agentes... diretamente com os fluxos monetários, com o funcionamento do câmbio ou com o crédito financeiro (MORETTINI; NASCIMENTO, 2018, p. 375).

Assim, cumpre esclarecerem-se quais as consequências da decretação de calamidade pública no âmbito nacional, principalmente à luz do art. 65, *caput* e II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), quanto à pandemia por COVID-19, assim declarada em março de 2020 pela OMS - Organização Mundial de Saúde, a qual, em conjunto com a Fundação das Nações Unidas e a *Swiss Philanthropy Foundation*, criou um novo fundo, o “Fundo de Resposta Solidária ao COVID-19” (OMS, 2020), forçando que medidas preventivas e precaucionais fossem tomadas junto aos Estados para combate e contenção à disseminação desta doença causada por este novo Coronavírus (Sars-Cov-2).



---

De fato, no âmbito infraconstitucional, à luz do art. 2º, IV, do Decreto federal nº7.257/2010, calamidade pública, vale lembrar, se caracteriza por ser uma “situação anormal – no caso em estudo, provocada pelo COVID-19 –, causando danos e prejuízos em comprometimento significativo e substancial a capacidade da União Federal cumprir com seu dever de prestar serviços públicos de saúde eficazes, eficientes e efetivos dentro dos padrões de qualidade almejados”.

Seu reconhecimento pelo Congresso Nacional, por intermédio do Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, em atendimento à solicitação realizada pelo Presidente da República, mediante a Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, implicou a dispensa de atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º, da Lei nº 13.898/19 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020) e da limitação de empenho de que trata o art. 9º, da Lei Complementar nº 101/00, com seus efeitos para até 31 de dezembro de 2020.

Conforme explicitado na Mensagem presidencial de nº 93/20, a expectativa (ulteriormente confirmada) era de que os impactos decorrentes da pandemia por COVID-19 transcendessem a saúde pública e afetassem toda a economia nacional e global, podendo implicar, inclusive, uma queda à época estimada de até 2% (dois por cento) no Produto Interno Bruto - PIB mundial de 2020.

Contudo, esta ampliação dos gastos públicos com o sistema de saúde (público e privado) não significou uma autorização por parte do Congresso Nacional de dispêndios ilimitados a serem realizados pelo Executivo, não implicando gastos sem controle para que o Poder Público federal pudesse descumprir com o seu dever de satisfação dos interesses públicos com responsabilidade, prestando contas ao Tribunal de Contas da União, ao próprio Congresso Nacional e à sociedade em exercício de seu constante controle social<sup>1</sup>, em atividade de *accountability* legitimadora de todas as suas ações e recursos utilizados para a contenção da pandemia, conforme inclusive previsto no Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, que estabeleceu o estado de

---

<sup>1</sup> Controle social este, dito por alguns, *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998; ROBL FILHO, 2013).



---

calamidade pública. Nesse sentido, convergem à mesma conclusão Dantas *et al.* ao asseverarem que

Foram, ainda, descritas as legislações específicas para a decretação do estado de calamidade por meio da Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020) e, também, as específicas para atual pandemia mundial como o Decreto Legislativo nº 6 de 2020, estabelecendo o reconhecimento da Calamidade Pública Nacional e, ainda, a Medida Provisória nº 921 de 2020, proporcionando a concessão de “Créditos para enfrentamento do Coronavírus”. Verificou-se que, por meio da legislação existente, há a possibilidade jurídica de uma resposta dos agentes estatais, frente à atual pandemia de COVID-19 que impõe vultosos recursos na área da saúde. Essas legislações são importantes para que, em casos graves, sejam utilizados os dispositivos específicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente, aqueles que prescrevem a suspensão de prazos e o alargamento da possibilidade de utilização dos recursos públicos, tal como aponta o artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000. Ponderou-se, porém, que, com a utilização solidária de recursos da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, há a necessidade de atuação dos órgãos de Controle Externo, principalmente do Ministério Público e dos Tribunais de Contas que, para além das suas clássicas competências, devem atuar de forma propositiva (2020, p. 18).

Tal reconhecimento, vale ressaltar, deu-se ao contexto da Lei nº 13.979/20, a qual dispôs sobre as determinações para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional à luz da pandemia do COVID-19. A referida lei veio a disciplinar quais as determinações necessárias à proteção da coletividade para evitar a contaminação ou propagação do Coronavírus (Sars-Cov-2), sendo estas mais detidamente explicitadas entre os arts. 2º a 3º-J.

Entre tais providências, tem-se o isolamento/distanciamento com a separação de pessoas doentes ou contaminadas (inclusive pela decretação de quarentena), bem como de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetados, além de, se necessário, a realização compulsória de exames médicos e laboratoriais, vacinação e tratamentos específicos (art. 2º, I e II, c/c art. 3º, I a III, “a” a “e”, da Lei nº 13.979/20).



---

Há previsão, ainda, da dispensa temporária de licitações para aquisição de bens e prestação de serviços, inclusive os de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia (art. 4º, *caput* e § 1º, da Lei nº 13.979/20), assegurando-se às pessoas afetadas o direito de serem permanentemente informadas sobre o seu estado de saúde, assistência familiar e tratamento gratuito, com pleno respeito à dignidade humana (art. 3º, § 2º, I a III, da Lei nº13.979/20).

No Brasil, os reflexos dos gastos para combate à disseminação e contenção da infecção pelo Coronavírus (Sars-Cov-2), apenas no início, impuseram para as contas públicas a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), conforme a Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020, representando um significativo impacto negativo às finanças públicas federais, sendo certo que, tal determinação de cunho orçamentário, não fora suficiente para fazer frente aos demais gastos advindos com este evento de proporções sem precedentes na hodierna sociedade do risco e da informação, claramente despreparada para lidar com tal situação.

Nesse quadro preconizado é que a incidência do previsto no art. 65, *caput* e II, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), foi providência que se impôs, mesmo porque o cumprimento do resultado fiscal previsto no art. 2º, da Lei nº13.898/19, ou a fixação de um referencial alternativo, mostrar-se-iam algo temerário, ou inclusive proibitivo ao se considerar a adequada execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o que traria riscos de paralisação das políticas públicas em curso.

As incertezas geradas pela pandemia em comento, unidas ao decréscimo de receitas com aumento das despesas para a União Federal, indicaram o afastamento dos mecanismos de contingenciamento, conforme exigidos bimestralmente pelo art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de sorte a se viabilizar, entre outras, as próprias políticas públicas essenciais e, neste momento, necessárias ao sistema de saúde (público e privado) e ao fomento econômico pátrio.



---

Não obstante a possibilidade dada pelo Congresso Nacional para o endividamento público federal para além dos limites antes estabelecidos de responsabilidade fiscal, tal permissivo não se deu sem que fosse criado, como mecanismo de controle, uma Comissão Mista parlamentar a fim de acompanhar a gestão da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira para as providências emergenciais de saúde pública e de fomento econômico por ocasião da pandemia por Coronavírus (Sars-Cov-2) (art. 2º, do Decreto Legislativo nº 06/20). Esse órgão colegiado teve previsão de funcionamento até o fim do estado de calamidade pública decorrente do COVID-19, previsto para 31 de dezembro de 2020.

De tal modo, com a possibilidade de os trabalhos serem desenvolvidos por meio virtual (§ 1º do art. 2º, do Decreto Legislativo nº 06/20), assim a referida Comissão se reuniu, mensalmente, inclusive com o Ministério da Economia para avaliação da situação fiscal e da execução orçamentário-financeira dos afazeres emergenciais de saúde relacionados à pandemia (§ 2º do art. 2º, do Decreto Legislativo nº 06/20), além de promover audiências públicas para debater assuntos como evolução das vacinas, prazos, necessidades e possibilidades de imunização dos brasileiros.

Para efeitos de participação popular (no sentido de mero fornecimento de informações à sociedade), tais audiências públicas ocorreram ao longo dos meses, sendo que as que contaram com a presença do Ministro da Economia, o foram bimestrais e para que se apresentasse e avaliasse os relatórios circunstanciados da situação fiscal e da execução orçamentário-financeira das referidas providências.

Tais audiências públicas foram precedidas da publicação de seus respectivos editais, por parte do Poder Executivo, a fim de que os interessados pudessem delas participar (§ 3º do art. 2º, do Decreto Legislativo nº 06/20) e, *in casu*, apreciar o processo de formação e conformação das decisões que viriam a ser tomadas, de sorte que, assim, ressaíssem algo mais legitimadas e, em consequência, mais bem aceitas pela população em geral.



---

Vale ainda salientar que, à luz do reconhecimento da pandemia por COVID-19 (de parte da OMS - Organização Mundial de Saúde, em âmbito internacional) e da decretação de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 06/20 (em âmbito nacional), na sequência dos acontecimentos houve, também por parte do Congresso Nacional, aos idos de 02 de abril de 2020 (em sessão remota), a aprovação do projeto que regulamentou o chamado “Orçamento impositivo”, alterando a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019) no intuito de resolver a então disputa existente entre o Poder Executivo e o Legislativo por R\$ 30.800.000.000,00 (trinta bilhões e oitocentos milhões de reais) pertencentes ao Orçamento Público federal, destinando parte de tal quantia para a adoção das determinações de combate e contenção à disseminação da referida pandemia, bem como de fortalecimento do sistema público de saúde, além de fomento à economia já combatida em decorrência de tais providências sanitárias.

As mudanças na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 também estabeleceram que as medidas destinadas a enfrentar a pandemia, e que fossem adotadas ao longo do estado de calamidade pública provocado pela crise do COVID-19, não precisariam apontar fontes para compensar aumento de despesas em tal enfrentamento, o que, por outro lado, trouxe o grande perigo de, em somatório à flexibilização dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, exsurgir uma gestão ruínosa para a economia nacional quanto aos gastos públicos deste período.

Malgrado tal realidade, como forma de se afastar, ou, ao menos, minimizar tal perigo, é importante que se reconheça a necessidade pungente não apenas de um controle social mais intenso, efetivo e concomitante a tais despesas, mas, principalmente, de uma maior concertação (que não seja de mera informação técnica) quanto à tomada das decisões legislativas e executivas relativas ao que se fez e fará, de sorte que as escolhas quanto aos dispêndios ressaíam como fruto de um consenso deliberativo com a sociedade que, assim, espera-se reste cônica dos riscos econômicos e financeiros assumidos para futuro não muito distante.





---

E justamente para se racionalizarem os gastos desse inusitado e excepcional período de calamidade pública, é que o Congresso Nacional passou a debater uma PEC - Proposta de Emenda à Constituição, batizada como sendo do “Orçamento de Guerra” (PEC nº10/20), posteriormente sancionada como a Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020.

Essa Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 10/2020), a seu turno, visava incluir um novo art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para criar um orçamento federal que fosse mais flexível, para melhor responder às necessidades deste período extraordinário, e distinto do orçamento geral da União Federal, de sorte que vigorasse até o dia 31 de dezembro de 2020, permitindo mais facilitada alocação de verbas orçamentárias de caráter emergencial para o combate ao COVID-19, sem as travas tradicionais da LOA - Lei Orçamentária Anual.

A PEC nº 10/2020, ao final, acabou sendo sancionada pelo Congresso Nacional, com as alterações decorrentes dos debates ocorridos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, convolvendo-se na Emenda Constitucional nº 106 que veicula disposições próprias em 11 (onze) artigos.

Com a PEC nº 10/20 houve a finalidade de se criar um “Comitê de Gestão de Crise”, enquanto órgão centralizador das ações, além de um “instrumento para impedir que os gastos emergenciais gerados em virtude do estado de calamidade pública sejam misturados ao Orçamento da União, facilitando, por exemplo, as contratações e compras do governo durante a crise” (AGÊNCIA SENADO, 2020).

A previsão de tal “Comitê de Gestão de Crise”, todavia, não persistiu no texto final da Emenda Constitucional nº 106, por meio do qual preferiu-se que as ações com impacto orçamentário relacionadas ao enfrentamento do COVID-19 restassem tomadas por parte do Poder Executivo sem precípua aprovação deste então aventado Comitê, ou qualquer outro órgão, restando apenas o controle *a posteriori* do Congresso Nacional por intermédio de eventual e futuro Decreto legislativo (art. 9º).



---

Com isso, a própria Emenda Constitucional nº 106 possibilitou que, durante o período de enfrentamento da calamidade pública nacional, fossem realizadas contratações públicas, por processos simplificados, de pessoal em caráter temporário e emergencial, como também de serviços, obras e compras relacionados exclusivamente a tal desiderato (art. 2º, *caput*), além de que restassem dispensados de limitações legais sobre criação e expansão de despesas, neste mesmo período, os atos do Poder Executivo e propostas legislativas que não implicassem despesas permanentes (art. 3º, *caput*), limitando-se, assim, as externalidades econômicas negativas apenas a este contexto.

A Emenda Constitucional nº 106 incorporou, outrossim, a previsão havida na PEC nº10/20 sobre a possibilidade de o BACEN - Banco Central adquirir e alienar títulos públicos e privados (art. 7º, I e II, e §§ 1º a 4º, e art. 8º, I e II, e parágrafo único), o que, se por um lado aumenta a liquidez das empresas fomentando o setor produtivo para se manter o funcionamento adequado e eficiente dos mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, por outro pode implicar a assumpção de um elevado risco de inadimplência a ser custeado, assim, pelo Tesouro Nacional, o que não é sequer aconselhável, mesmo porque também existem outras vias de se fomentar a economia pátria, à luz, *e. g.*, de linhas de crédito subsidiadas por parte do BNDES ou, ainda, da CEF - Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S/A, por meio das quais o referido risco é melhor equalizado.

Vale ressaltar, outrossim, que a preocupante possibilidade havida na PEC nº10/2020 de um incremento no nível de endividamento público federal por parte do Poder Executivo, mediante a emissão títulos públicos (operações de crédito), sem autorização do Congresso Nacional, em valores que superassem as despesas de capital (investimentos e amortizações) pelo lapso de vigência da calamidade pública, se confirmou na Emenda Constitucional nº106.

Com efeito, o art. 6º, da Emenda Constitucional nº 106, estabeleceu que, durante esse período de calamidade pública nacional, os recursos obtidos com emissão



---

de títulos (operações de crédito) nessas condições para o refinanciamento da dívida pública mobiliária podem, inclusive, ser utilizados para o pagamento de seus juros e encargos.

Há que se explicitar, ainda, que o financiamento desse aumento do endividamento público federal para fazer-se frente às novas despesas e à queda de arrecadação por ocasião da calamidade pública nacional, dar-se-á por parte do BACEN - Banco Central ao adquirir os títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, à luz do permissivo contido no art. 7º, I, da Emenda Constitucional nº 106, que viabiliza se contornar a vedação contida no art.164, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Diante dessa realidade financeira e orçamentária pública federal em que insertas as respectivas políticas públicas de combate pátrio à pandemia à luz da calamidade pública decretada, cumpre mencionar-se que o Supremo Tribunal Federal, aos idos de 30 de março de 2020, em medida cautelar nos autos da ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº6.357-DF, conforme concedida por meio da decisão monocrática de seu Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, ressaltando a obediência indispensável à responsabilidade fiscal pelos entes federativos em tempos de normalidade, esclarece que a disseminação do COVID-19 caracteriza situação imprevisível, com consequências gravíssimas à sociedade brasileira, a impor pungentes decisões que se afigurem diligentes e que perdurem de forma harmônica perante todas as autoridades federais, estaduais e municipais em prol da defesa da vida de cada um, da saúde pública e da subsistência econômico-financeira do País, bem como que afastem, de plano, certos primados da referida responsabilidade fiscal (consonante verificada na Lei Complementar nº 101/00), como também na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.

De fato, a medida cautelar fora concedida, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, restando vazada no DJe - Diário da Justiça eletrônico de 31 de março de 2020, *ipsis litteris*



---

[...] conceder interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de Covid-19, 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 gerado pela disseminação de Covid-19. Ressalto que a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 (STF, 2020, n. p.).

Diante de tal decisão é que exsurge no cenário nacional o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)”, conforme sancionado pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual trouxe, entre outras providências, a previsão do repasse de recursos financeiros às entidades federativas subnacionais (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), com o sobrestamento de suas dívidas perante a União Federal e instituições financeiras, dê observada a imposição de que tais recursos, assim resultantes, resem empregues ao enfrentamento e combate à pandemia, além de se implementarem determinações que garantam a transparência a evidenciar tal circunstância. De fato, Caymmi assim descreve as medidas advindas com tal Lei Complementar nº 173/20

A nova lei complementar, nesta perspectiva, se divide em quatro conjuntos de medidas, (1) a suspensão do pagamento das dívidas de Estados e Municípios com a União; (2) a reestruturação de operações de crédito com instituições financeiras e entidades multilaterais de crédito; (3) a instituição de transferências legais de recursos para os entes federados subnacionais, na tentativa de equacionar a queda de receitas; e (4) alterações temporárias e permanentes no regime instituído pela lei complementar 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (...) O primeiro eixo, que trata da suspensão dos pagamentos à União durante o exercício de 2020, contempla tanto as parcelas do refinanciamento das dívidas estaduais e municipais ocorrido no final da década de 90 quanto, no caso dos Municípios, os parcelamentos de débitos previdenciários efetuados em 2017, o Programa de Regularização dos Débitos Previdenciários dos Estados, Distrito Federal e Municípios (PREM)... A suspensão do pagamento das parcelas, que tem eficácia imediata e dispensa, inclusive, a prévia celebração de aditivos, envolve, como dito, dois tipos de dívidas. Primeiro, a dívida contraída junto a União por Estados e Municípios que, em 1997, se encontravam em situação de grave desequilíbrio de suas



---

finanças por força de um enorme passivo acumulado durante o período de hiperinflação e sucessivas gestões temerárias... Buscando evitar essa situação, e, ao mesmo tempo, impor um padrão de regularização das finanças públicas que permitisse um ambiente de responsabilidade fiscal no Brasil, a União, buscando auxiliar os entes subnacionais, instituiu um Programa de Apoio à Estruturação e Ajuste Fiscal, primeiro para os Estados (RSF 99/96, MP 1560-8/1997 e lei federal 9.496/1997), e, em seguida, para os Municípios (MP 1891-5/1999, reeditada até se converter na MP 2185-35/2001, RSF 37/99 e decreto 3.099/99)... Além disso, também ficam com vencimento suspenso as parcelas vencidas no mesmo período (março a dezembro de 2020) do refinanciamento de dívidas previdenciárias efetuado por municípios nos termos da lei federal 13.485/2017 [9], o citado PREM... Os valores aqui com pagamento postergado devem, de acordo com o art.2º, § 1º, II da LC 173/2020, ser aplicados “preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19”, no que se deverá, de acordo com o § 5º, “demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes” (2020, p. 559-562).

Dessa forma, dados os principais efeitos decorrentes da decretação de calamidade pública em flexibilização às barreiras de responsabilidade fiscal para o endividamento público federal, e propositalmente abstraindo-se do campo amostral deste estudo as prescrições a respeito do repasse de verbas da União Federal para os demais entes federativos, cumpre que, na subsequência, sejam analisadas as decisões federais tomadas em âmbito tributário para observar-se como que, neste mesmo momento, restaram geridas as exações para que a significativa queda de arrecadação tivesse suas consequências econômicas mitigadas, com o menor comprometimento possível e, a um só tempo, possibilitando ao setor privado condições de se recuperar da crise pandêmica instaurada.



---

#### 4 VIAS DE POSSÍVEL MITIGAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS ADVINDAS DA QUEDA DE ARRECADAÇÃO FEDERAL PROVOCADA PELA PANDEMIA

No cenário internacional, a Organização das Nações Unidas lança seu relatório (2020b) em um esforço de oferecer aos Estados um paradigma estrutural de apoio socioeconômico urgente em face do COVID-19, visando pôr em prática o relatório anterior de seu Secretariado-Geral sobre responsabilidade compartilhada e solidariedade global (2020a), no intuito de, com isso, salvarem-se mais vidas e proteger-se um número maior de pessoas de acordo com uma melhor reestruturação das ações estatais.

Ante essa tessitura global, ao se verificar as determinações tributárias adotadas em 43 (quarenta e três) Estados para o combate ao COVID-19, tem-se que, em metade deles, estas foram relacionadas com a postergação dos prazos para o adimplemento das obrigações tributárias, sendo que em 15,7% (quinze inteiros e sete décimos por cento) dos casos houve apenas a redução da carga tributária, com diferimento dos deveres instrumentais – na terminologia de Carvalho (2019) – em outros 11,4% (onze inteiros e quatro décimos por cento) e diminuição de encargos moratórios em 9,6% (nove inteiros e seis décimos por cento) deles, bem como outras determinações não especificadas em mais 7,8% (sete inteiros e oito décimos por cento) das situações, além da devolução de tributos em uma minoria de 5,4% (cinco inteiros e quatro décimos por cento) (INSPER, 2020).

No Brasil, as entidades que representam os auditores fiscais da União Federal, bem como os membros integrantes dos Fiscos dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, propuseram 10 (dez) alterações essenciais para um aumento da arrecadação tributária estimado entre R\$ 234.000.000.000,00 (duzentos e trinta e quatro bilhões de reais) e R\$ 267.000.000.000,00 (duzentos e sessenta e sete bilhões de reais), as quais, embora passíveis de serem implementadas pelo Congresso



---

Nacional por meio de leis ordinárias e complementares (SINDIFISCO NACIONAL *et al.*, 2020), se revelam, sob um ponto de vista de política fiscal, de difícil concreção em razão da sua baixa legitimidade e aceitação por parte de distintos setores produtivos da sociedade brasileira.

Entre tais mudanças sugeridas, de modo geral, as de cunho arrecadatórias foram: a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), em caráter permanente, com um empréstimo compulsório sobre a mesma base em 2020, como também outro empréstimo compulsório de calamidade pública, criado por lei, incidindo sobre uma mesma base de incidência para vigência e eficácia no ano de 2020; uma contribuição social (em caráter temporário), estabelecida com alíquota de 20% (vinte por cento), incidente sobre todas as receitas financeiras; e um acréscimo temporário de 15% (quinze por cento) na CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, com outro (acréscimo temporário) de 4% (quatro por cento) na COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, devidos pelas instituições financeiras (SINDIFISCO NACIONAL *et al.*, 2020).

Quanto a tais sugestões, ainda que algumas sejam de cunho sazonal (como os empréstimos compulsórios), é preciso se ter presente que sua implementação implicaria uma imensa falta de sensibilidade por parte do governo federal em um momento de tamanha fragilidade econômica nacional, *maxime* por encerrarem significativo aumento da carga tributária, em acréscimo à já elevada observada em tempos de normalidade, o que, por si só, certamente geraria uma postura extremamente refratária por parte da sociedade, ainda em função do histórico do governo brasileiro de não devolver os valores arrecadados com os, por isso famigerados, empréstimos compulsórios.

E, além dessas proposições mais acima arroladas, tem-se, ainda como arrecadatórias à época indicadas, a tributação do ganho cambial extraordinário auferido pelo setor de exportação nesse período de crise, com alíquota de 10% (dez por cento) incidente sobre os contratos de câmbio de exportação fechados acima da cotação de R\$ 4,45 (quatro reais e quarenta e cinco centavos) por dólar norte-americano,



---

independentemente da data de liquidação, bem como um empréstimo compulsório, com alíquota de 15%, (quinze por cento), incidente sobre o lucro líquido auferido em 2019, e distribuído em 2020, de empresas com faturamento anual superior a R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) (limite de faturamento do lucro presumido), e outro, com alíquota de 25% (vinte e cinco por cento), incidente sobre os lucros e dividendos remetidos ao exterior em 2020, a ser majorada para 50% (cinquenta por cento) caso o destinatário esteja localizado em paraíso fiscal, além da alteração, por Resolução do Senado, da alíquota máxima do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) para 30% (trinta por cento), permitindo aos Estados e Distrito Federal maior autonomia para imprimir aplicação mais progressiva deste tributo, em alinhamento com a experiência internacional. (SINDIFISCO NACIONAL *et al.*, 2020).

A par de as mesmas críticas feitas acima às outras sugestões também a essas se ajustarem, não obstante representarem um esforço na direção da colimada diversificação das fontes de ingressos tributários, mostram-se, para o momento vivido, como uma solução extremamente simplista, pouco criativa e, principalmente, sem qualquer legitimidade perante a sociedade para problemas de consequências econômicas tão profundas.

E, a despeito dessas propostas meramente arrecadatórias de baixa aceitabilidade social, também foram apresentadas outras mais populares e, assim, legítimas e democráticas, quais sejam, as de cunho exoneratório, consistentes na isenção tributária plena às pequenas e micro empresas optantes do regime jurídico de pagamento simplificado de tributos (Simples Nacional), na redução ou desoneração da arrecadação compulsória para o sistema “S” (relacionado aos chamados “serviços sociais autônomos”), além de consubstanciarem-se na própria desoneração sobre a folha salarial e na utilização da taxa de câmbio de 31 de dezembro de 2019 para o cálculo dos tributos incidentes sobre importação (SINDIFISCO NACIONAL *et al.*, 2020), traduzindo-se, com isso, em um conjunto de sugestões politicamente audaciosas e





---

economicamente auspiciosas de fomento estatal das atividades produtivas e geradoras de emprego e riquezas, claramente em prol do desenvolvimento nacional.

Efetivamente, à luz desse quadro de possíveis e eventuais mudanças no sistema tributário federal, várias providências tributárias ganharam corpo e, de antemão, passaram a ser executadas pela União Federal, a qual, se utilizando de distintos veículos normativos para dar um novo tratamento ao cumprimento das obrigações tributárias federais no Brasil, promoveu várias alterações de caráter emergencial em um espírito de colaboração com o setor privado, segundo um esforço conjunto para superação das dificuldades vivenciadas.

Essas alterações ocorreram, preferencialmente, com o diferimento do dever de adimplemento pela instituição, em caráter geral, de uma moratória (art. 152, I, “a”, do CTN) quanto a determinados tributos federais, sobrestando-se as correlatas exigibilidades por certo lapso (art. 153, I e III, “a” e “b”, do CTN), com postergação de seus recolhimentos, a abranger, inclusive, as exações sob a modalidade de pagamento simplificado de tributos (Simples Nacional).

Nessa direção é que a União Federal, ao sancionar a Portaria Conjunta nº555/2020 (da Receita Federal com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), aos idos de 24 de março de 2020, fez por protrair em 90 (noventa) dias a validade das certidões negativas e certidões positivas, com efeito de negativas, das suas dívidas ativas e dos tributos federais, de sorte a permitir, com isso, uma sazonal capacidade de capitalização por parte das pessoas jurídicas (inclusive junto ao Fisco Federal), não obstante, em curtíssimo espaço de tempo, há que se reconhecer.

É de se mencionar, ainda, a redução à metade proporcionada por meio da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, durante os três meses de abril, maio e junho de 2020, quanto à contribuição social incidente sobre o faturamento, buscando uma diminuição dos custos por parte das empresas e demais empregadores junto ao sistema “S”, composto, como acima mencionado, pelos chamados “serviços sociais autônomos”, instituídos por lei, com personalidade jurídica de direito privado



---

para desempenhar atividades de assistência (social ou técnica), de ensino ou capacitação laboral, além de consultoria e pesquisa voltadas a determinadas categorias sociais ou grupos profissionais, e. g., das áreas de indústria, comércio e transporte, entre outras, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por tais contribuições parafiscais (MEIRELLES, 2018).

Em paralelo, a Receita Federal, isoladamente no âmbito de suas atribuições (Instrução Normativa nº 1.930, de 01 de abril de 2020), determinou o diferimento, por um lapso de 02 (dois) meses, do termo final para cumprimento do dever instrumental (dito, mais comumente, “obrigação acessória”) de entrega das declarações de ajuste anual do IR - Imposto de Renda por parte das pessoas físicas (trespassando-o de 30 de abril para 30 de junho de 2020), como também quanto ao adimplemento do correlato débito tributário referente ou à sua primeira parcela, ou à sua cota única, inalteradas, no mais, as datas para as respectivas restituições, ou seja, de maio a setembro deste mesmo ano-calendário.

A seu turno, o Poder Executivo federal, à luz do Decreto nº 10.305, de 01 de abril de 2020, por um lapso de 90 (noventa) dias (isto é, entre 03 de abril de 2020 a 03 de julho de 2020), promoveu a suspensão do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras, no caso, incidente sobre operações de crédito e empréstimos sob qualquer modalidade, regulando de forma macroprudencial<sup>2</sup> a redução, com tal sazonal providência, de parte das despesas com os custos de capital (consistente no retorno mínimo exigido pelos credores), permitindo sua recuperação mais facilitada, como também sua melhor remuneração em investimentos, além de um maior incentivo à sua

---

<sup>2</sup> Quanto à regulação macroprudencial, tem-se, segundo CAGNIN e FREITAS (2015, p. 150, nota 14) serem “...aquelas medidas cujo efeito direto sobre as operações ativas e passivas das instituições bancárias ajudaria a evitar riscos potenciais de instabilidade financeira associada ao comportamento pró-cíclico do sistema bancário. Instrumentos das diversas políticas macroeconômicas (monetária, fiscal, cambial) podem ser utilizados com a finalidade de limitar a assunção excessiva de risco que possa resultar em problemas de iliquidez e/ou insolvência de uma ou mais instituições financeiras, resultando, assim, na iliquidez dos mercados, na venda forçada de ativos, na deterioração dos balanços e na contração abrupta do crédito. Do mesmo modo, medidas macroprudenciais podem ser instrumentos auxiliares na busca dos objetivos das demais políticas”.



---

captação junto a mercados, ou seja, do capital enquanto recurso financeiro para desenvolvimento, a trazer, assim, um aumento generalizado nos seus fluxos em atenção aos propósitos das políticas econômica e financeira nacionais durante o período desta calamidade pública, inclusive visando o incremento de um mercado secundário de títulos privados de dívida que também já conta com a presença do BACEN - Banco Central do Brasil, antes proibida conforme mais acima explicitado.

E, em concomitância a tais incentivos desoneratórios, é editada pelo Ministério da Economia a Portaria nº 139/2020, nos idos 03 de abril de 2020, postergando, do primeiro semestre para o segundo, os recolhimentos tanto da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários devida ao INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, como também das contribuições incidentes sobre o faturamento (receita bruta) das empresas para o financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do PIS/PASEP, de sorte a, deste modo, ter-se significativo, porém momentâneo, aumento do fluxo de caixa a prol da recuperação das empresas.

Ademais, também determinou-se a postergação por um semestre do adimplemento relativo à parcela federal dos débitos tributários referentes ao ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, de titularidade dos Estados, e do ISS - Imposto sobre Serviços, pertencente aos Municípios, insertos no regime tributário do Simples Nacional, revelando a mesma intenção de aumento do fluxo de caixa das empresas durante este período de restrições forçadas pelo Estado brasileiro em combate à disseminação do COVID-19.

De tal forma, as empresas – considerando-se, na hipótese, também suas demais modalidades economicamente mais acanhadas, quais sejam, as de microempreendedor individual, microempresa e empresa de pequeno porte, conforme tratadas pela Lei Complementar nº13/2006 –, subsumidas ao regime jurídico do pagamento simplificado de tributos, nos meses de abril, maio e junho de 2020 puderam adimplir os mencionados tributos federais, estaduais e municipais nos meses de outubro, novembro e dezembro deste mesmo ano-calendário, conforme disciplinado



---

pela Resolução do Conselho Gestor do Simples Nacional nº 154/2020, de 03 de abril de 2020.

Por derradeiro, há que se registrar que o Decreto federal nº 10.305, de 09 de abril de 2020, determinou a redução temporária das alíquotas a zero para a Contribuição ao PIS/PASEP e ao Financiamento da Seguridade Social - COFINS, como também da COFINS-importação, incidentes sobre o faturamento decorrente do mercado interno e sobre a operação de importação de sulfato de zinco – principalmente porquanto componentes para a fabricação da cloroquina e hidroxicloroquina inicialmente usadas no tratamento do COVID-19 –, com vigência imediata, ficando restabelecidas as alíquotas ao seu patamar original a partir de 01 de outubro de 2020.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise causada pela intervenção estatal no domínio social em função das medidas sanitárias tão austeras e excepcionais para contenção da pandemia pelo COVID-19, em si, revela a necessidade de uma concomitante e correlata intervenção estatal de regulação macroprudencial no domínio econômico para um reequilíbrio acorde com a implementação, em contraponto, de tantas outras determinações financeiras, tributárias e assistenciais que afastem recessão e endividamento público descontrolado, de sorte a, assim, não se ter um severo empobrecimento da sociedade pátria ante a inércia forçada das atividades produtivas.

Tratam-se, pois, de determinações excepcionais e emergenciais, vocacionadas ao imperioso equilíbrio para que, de um lado, os sistemas público e privado de saúde restem preservados, ante o aumento abrupto de demanda, sem que haja um colapso na prestação eficaz, eficiente e efetiva dos respectivos serviços médico-hospitalares, e, de outro lado, a capacidade de empreendedorismo da iniciativa privada fique mantida apesar da retração forçada dos mercados.



---

Todavia, tais reflexos políticos e financeiros verificados impõem não apenas providências heterodoxas e emergenciais de cunho social (mais especificamente para saúde pública e assistência social) e econômico-financeiro, mas que impliquem, outrossim, um planejamento de recuperação e reestruturação do setor privado em fomento às forças produtivas do País, com incentivos e subsídios de toda ordem para fazer frente ao extraordinário acontecimento com a retomada do desenvolvimento sustentável, o que, de conseguinte, se traduz também em níveis de endividamento público segundo riscos devidamente ponderados e discutidos com a sociedade.

De conseguinte, a decretação do estado de calamidade pública e a sanção da Emenda Constitucional nº 106, como também a tomada de várias determinações por parte da Administração Pública federal, embora permitam um aumento do endividamento público para além dos limites estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, tal circunstância não deve implicar ausência de controle e ponderação sobre os novos riscos envolvidos, o que, aliás, deve se dar por parte do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, com auxílio de um concomitante controle social exercido pela sociedade e de uma participação popular na tomada das decisões mencionadas.

É de se verificar que, doutro bordo, a crise vivida em função do combate à pandemia por COVID-19 fez por evidenciar a debilidade e vulnerabilidade das fontes de ingressos tributários em que se fundamenta a arrecadação federal (renda e faturamento das empresas), o que aconselha mudanças para que se tenha uma maior diversificação e menor volatilidade, passando a fundar-se mais em outras bases (como, *v. g.*, propriedade rural).

O replanejamento do setor público, assim, deve ser direcionado para promoção de um desenvolvimento sustentável pós-crise, que vá para além do simplório aumento da carga tributária e, talvez, a nefasta emissão de moeda sem lastro para se cobrirem as despesas públicas (como visto em um passado não tão remoto da história nacional), atraindo-se investimentos de capitais estrangeiros e nacionais ociosos, com um sistema



---

tributário mais simplificado e menos gravoso para os setores produtivos que, embora tenham sido afetados, ainda revelam capacidade de reação e lucratividade, o que implica, indiretamente, aumento de arrecadação, *maxime* se a União Federal garantir um ambiente de retomada do crescimento econômico que apresente austeridade pública fiscal e financeira (com não apenas contenção, mas redução de gastos), oferecendo, portanto, segurança e certeza econômica, financeira e regulatória.

## REFERÊNCIAS

BACEN - Banco Central do Brasil. **Focus**: relatório de mercado. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/06122019>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.357-DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF. Julgamento 30/03/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342780618&ext=.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

CAGNIN, Rafael Fagundes; FREITAS, Maria Cristina Penido de. Tributação das Transações Financeiras: a Experiência Brasileira com o IOF e a CPMF. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre: FCE/UFRGS, ano 33, n. 63, mar. 2015, p. 139-169. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/35893/33366>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CALDAS, Roberto (Correia da Silva Gomes). **Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

CAMPELO JUNIOR, Aloisio; GOUVEIA, Anna Carolina Lemos. Incerteza em nível estratosférico em tempos de covid-19. **Blog do IBRE**, *on line*, 7 abr. 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/incerteza-em-nivel-estratosferico-em-tempos-de-covid-19>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 30ª ed., 2019.

CAYMMI, Pedro Leonardo Summers. O Programa Federativo de Enfrentamento a COVID-19 (Lei Complementar 173/2020). *In: Direitos e deveres fundamentais em*



---

**tempos de coronavírus** - v. 03. BAHIA, Saulo José Casali; MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis; PAMPLONA, Rodolfo (coord./org.). São Paulo: Editora Iasp, 2020, p. 555-572.

DANTAS, Bruno; GONÇALVES, André Luiz de Matos; SANTOS, Júlio Edstron S.; CORDEIRO, Paulo Henrique Perna. Crise e execução do orçamento público no contexto atual brasileiro. **Revista Fórum Administrativo – FA**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 20, n. 230, abr. 2020, p. 9-19.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia (FGV IBRE). **Índice de Confiança Empresarial (ICE)**. *on line*, nov. 2019. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/data/files/0E/E7/7A/39/C6FAF610199794F68904CBA8/\\_ndice%20de%20Confian\\_a%20Empresarial%20FGV\\_press%20release\\_Nov19.pdf](https://portalibre.fgv.br/data/files/0E/E7/7A/39/C6FAF610199794F68904CBA8/_ndice%20de%20Confian_a%20Empresarial%20FGV_press%20release_Nov19.pdf). Acesso em: 14 abr. 2020.

GOULART, Adriana da Costa. Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 12, n. 1, jan./abr. 2005, p. 101-142. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702005000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702005000100006). Acesso em: 27 abr. 2020.

IMF - *International Monetary Fund*. **World economic outlook: the great lockdown**. Washington: IMF, apr. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>. Acesso em: 02 nov. 2020.

INSPER. Núcleo de Tributação do Centro de Regulação e Democracia. Países adotam medidas tributárias para combater a crise econômica deflagrada pela COVID-19. **Inspere Conhecimento**, *on line*, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/paises-adotam-medidas-tributarias-para-combater-a-crise-economica-deflagrada-pela-covid-19/>. Acesso em: 16 abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; NASCIMENTO, Jefferson Rodrigo do. O impacto na dívida pública ocasionado por meio das transferências realizadas pelo Tesouro Nacional ao BNDES a partir de 2009: uma análise funcional no contexto de crise econômico-financeira internacional. **Revista de Direito Econômico Socioambiental**. Curitiba: PUC/PR, v. 9, n. 3, set./dez. 2018, p. 366-401. Disponível em:



---

<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/21993/23505>. Acesso em: 28 abr. 2020.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. Pandemia e a arrecadação dos tributos federais. **JOTA, on line**, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/pandemia-e-a-arrecadacao-dos-tributos-federais-13042020>. Acesso em: 13 abr. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 44, 1998, p. 27-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf> . Acesso em: 15 nov. 2020.

OMS - *Organización Mundial de la Salud*. **La OMS, la Fundación pro Naciones Unidas y sus asociados ponen en marcha el Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19, primera iniciativa en su género**. 2020, on-line. Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/detail/13-03-2020-who-un-foundation-and-partners-launch-first-of-its-kind-covid-19-solidarity-response-fund>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e *accountability***. São Paulo: Saraiva, 2013.

SINDIFISCO NACIONAL - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil *et al.* **10 propostas tributárias emergenciais para o enfrentamento da crise provocada pela Covid-19**. 2020. Disponível em: <http://afresp.org.br/Medidas-Emergenciais-Fiscos.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Governança glocal/global deliberativa rumo à normatização democrática: a necessidade de legitimidade em compatibilização das medidas pandêmicas de exceção vs. direitos humanos. **Opinión Jurídica**, v. 19, n. 40, out. 2020, p. 393-419. Disponível em: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a19>. Acesso em: 15 nov. 2020.

UN - UNITED NATIONS. **Shared responsibility, Global solidarity: responding to the socio-economic impacts of COVID-19**. Mar. 2020a. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

UN - UNITED NATIONS. **A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19**. Apr. 2020b. Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/UN-Framework-for-the-immediate-socio-economic-response-to-COVID-19.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.





---

UNIÃO FEDERAL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo n. 06**, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decreto-legislativo-2020-coronavirus.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

UNIÃO FEDERAL, Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Relatórios do resultado da arrecadação 2020**. *on line*. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>. Acesso em: 16 abr. 2020.

UNIÃO FEDERAL. Presidência da República. **Mensagem n. 93**, de 18 de março de 2020. Disponível em: [https://lex.com.br/legis\\_27991293\\_MENSAGEM\\_N\\_93\\_DE\\_18\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2020.aspx](https://lex.com.br/legis_27991293_MENSAGEM_N_93_DE_18_DE_MARCO_DE_2020.aspx). Acesso em: 13 abr. 2020.

UNIÃO FEDERAL. Senado Federal. Agência Senado. **Senadores questionam necessidade da PEC do 'Orçamento de Guerra'**. 14 abr. 2020, *online*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/08/senadores-questionam-necessidade-da-pec-do-orcamento-de-guerra>. Acesso em: 14 abr. 2020.

