

**O EMPREGO DE TODA CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DOS ENTES DA
FEDERAÇÃO E A RESTRIÇÃO QUANTO ÀS POSSIBILIDADES DE
RENÚNCIAS PÚBLICAS COMO CATALISADOR DO FEDERALISMO
COOPERTIVO**

Daescio Lourenço Bernardes de Oliveira

1 - INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constitui-se em um marco regulatório das finanças públicas no Brasil. Ela traz em seu corpo normativo uma série de novas orientações e exigências nas áreas consideradas mais sensíveis do Direito Financeiro, com ênfase no planejamento, no controle e na transparência e com vetor na responsabilização dos agentes públicos

A LRF busca garantir o equilíbrio orçamentário de todos os entes da Federação, estabelecendo uma série de regras, exigências e restrições para a gestão das receitas públicas.

A LRF é um verdadeiro código de finanças que fixou balizas para vários institutos financeiros, como o plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO), lei orçamentária anual (LOA), despesas com pessoal, receita, despesa, resultados primário e nominal, renúncia de receita, receita obrigatória de caráter continuado, dívida e transparência, etc. Dentre eles, é possível destacar dois de extrema importância para a eficiente gestão pública: emprego de toda capacidade de arrecadação dos entes da Federação e; restrição quanto às possibilidades de renúncias públicas.

O emprego de toda capacidade de arrecadação dos entes da Federação e restrição quanto às possibilidades de renúncias públicas constituem mecanismos de coesão da Federação, a fim de evitar a dependência de determinadas unidades em relação às mais poderosas e ao governo central, bem como amenizar a guerra fiscal dos entes mais desenvolvidos como justificativa da diminuição de transferências voluntárias da União.

Como será analisado a seguir, o conhecimento e respeito a essas regras, exigências e restrições, estabelecidas pela LRF, são fundamentais para uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos arrecadados junto aos contribuintes.

2 - EMPREGO DE TODA CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

A LRF impõe um parâmetro comportamental no estilo gerencial da receita dos entes públicos. Assim, quando a lei exige a efetiva arrecadação de todos os tributos, pode-se interpretar que não basta dispor de toda uma estrutura de normatização legal, previsão e planejamento para todos os tributos da competência de cada ente, sendo necessária a sua arrecadação de fato.

Dessa forma, o ente público que deixar de criar ou disciplinar um tributo para o qual a Constituição lhe confere competência ficará impedido de receber transferências voluntárias.

A vedação à realização das transferências voluntárias é um duro golpe àqueles que forem negligentes com o imperativo arrecadatório, porque a LRF visa, a um só turno, arrecadar toda massa de recursos possível e ter cautela com o gasto público. Na esfera municipal, o combate à preguiça fiscal tem uma importância ainda maior, porque a carga tributária à disposição dos municípios não é apenas menor, mas também caracterizada pela dependência arrecadatória dos estados e, com maior razão, da União. Na hipótese de não cobrar todos os tributos de sua competência, dentre eles o IPTU, o município passa a ter uma dependência crítica das transferências constitucionais e voluntárias dos demais entes, sendo que as referidas transferências estão sujeitas à dinâmica da economia nacional e global. Sempre que houver queda na arrecadação, essas impactam irremediavelmente no planejamento municipal. Daí resulta a necessidade de um alinhamento entre o planejamento e a realidade orçamentária para que o gestor público municipal só possa contar com aquilo que realmente seja possível arrecadar e, repita-se, não ter preguiça fiscal para arrecadar tudo aquilo que é seu dever cobrar como receita, alimento que é do financiamento do gasto público.

3 - RESTRIÇÃO QUANTO ÀS POSSIBILIDADES DE RENÚNCIAS PÚBLICAS

Segundo a LRF, a renúncia de receitas compreende a anistia (perdão de multas), remissão (perdão de dívidas), subsídio, créditos presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique na redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Os chamados incentivos fiscais, concedidos de forma indiscriminada, podem configurar-se como uma prática danosa às finanças públicas. Assim, com vistas a fornecer meios para sua prudente aplicação, tal mecanismo fica sujeito às regras disciplinadoras.

Conforme detalhado no art. 14 da LRF, “A concessão ou aplicação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos a uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medida de compensação, no período mencionado no caput, por meio de aumento de receita, proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”

4 - PECULIARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO

No Brasil, diferentemente da alternativa política norte-americana de constituição da Federação sustentada na crença de sua valia para a afirmação dos direitos individuais e para o afastamento do risco de usurpação, por um poderoso Estado central, desses mesmos direitos, a formalização da Federação, pela República, ancorava-se nas antípodas de oligarquias fortemente antidemocráticas, por meio dos poderes locais, cuja formação tem suas raízes na Colônia. Ao invés de nascer uma Federação cooperativa, surge uma Federação competitiva entre entes desiguais.

A renúncia dos direitos de soberania dos estados em favor da Federação atrai para esta deveres para com as unidades federativas, entre outros, de partilha federal, o de distribuição equitativa das riquezas produzidas pela formação federal e o de defesa de cada uma das partes. Ocorre que, a medida que se frustram as expectativas de equalização das diferentes inter-regionais e de participação das unidades na riqueza

produzida pelo conjunto, perde relevância a relação de pertinência e de integridade no âmbito da ordem federativa.

Paradoxalmente, o desequilíbrio entre a renúncia de poderes e as compensações é argumento a que se apegam também algumas unidades subnacionais mais desenvolvidas, com participação mais efetiva na produção de riquezas, pretensamente prejudicadas no concerto federativo, por suportarem o ônus do subdesenvolvimento de outras. Sustentando sua auto-suficiência, sobretudo para conectar-se diretamente ao processo de globalização, não encontram compensações por sua renúncia de direitos de soberania em favor da Federação, vista, então, como estorvo.

No bojo desses mecanismos de troca com vistas à atenuação das desigualdades fiscais e econômicas inter-regionais, colocam-se, de modo paliativo, as medidas de transferência de capitais de regiões mais desenvolvidas para as de economia mais deprimida, as transferências fiscais e parafiscais de caráter compensatório e, ainda, as transferências voluntárias para execução de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, por exemplo, regiões menos desenvolvidas são bem mais aquinhoadas com transferências de receitas disponíveis, se comparadas com as mais desenvolvidas, que lidam com receitas próprias significativas. Ocorre que tais mediadas reforçam a dependência de determinadas unidades em relação às mais poderosas e ao governo central.

Daí a importância da LRF em impedir que o ente federativo, por preguiça fiscal, deixe de arrecadar os tributos de sua competência, a fim de que seja minimizada sua dependência econômica do ente maior. Da mesma forma, a LRF inibe a guerra fiscal, onde há disputa entre Estados e entre municípios, com a justificativa de atrair investimentos para superar a diminuição de transferências voluntárias da União e para compensar a retração dos investimentos federais e ausência de planos regionais de desenvolvimento.

O fator das desigualdades associado ao da carência de motivação dos entes subnacionais para a alimentação processual do pacto federativo, em razão do desequilíbrio entre renúncia de direitos de soberania e compensações distributivas, militam ao mesmo tempo contra um federalismo competitivo, já que o suposto deste é a própria igualdade entre os entes federativos e a motivação pela pertinência ao conjunto, e contra um federalismo cooperativo eficaz, que se deve apoiar em mecanismos institucionais e contratuais de trocas equilibradas mediadas pela União. Por outro lado, tanto a competição quanto a cooperação só são eficazes se inseridas em arranjos de controle de que participem em posição ativa das unidades do conjunto, arranjos que serão meramente nominais em um quadro de fortes desequilíbrios e de descompromisso com o pacto federativo.

5 - CONCLUSÃO

A receita orçamentária se constitui como um instrumento por meio do qual se viabiliza a execução de políticas públicas, sendo a fonte de recursos utilizada pelo Estado para o atendimento das necessidades públicas e demandas da sociedade. Ocorre que os recursos públicos são limitados, enquanto a necessidade de gasto é inesgotável, por tal razão há necessidade de equalizar necessidades a recursos limitados. Daí a necessidade de uma legislação capaz de auxiliar a busca do equilíbrio orçamentário.

A administração pública brasileira já vivenciou períodos sem a menor efetividade de normas de finanças públicas que eram desprovidas de seu caráter cogente, ou seja, de obrigatoriedade e forma suficiente para exigir o cumprimento de seus dispositivos.

A LRF nasceu sob o império da cogência a partir da percepção de que uma norma com o seu conteúdo e leque de abrangência só poderia ser efetivada se estivesse

respaldada pelo seu caráter compulsório. Neste contexto, a LRF limita a prática corruptiva da administração pública , tornando-se instrumento de consecução de desenvolvimento econômico do País.

A exigência do emprego de toda capacidade de arrecadação dos entes da Federação e a restrição quanto às possibilidades de renúncias públicas são regras da LRF capazes de dar um novo contorno ao federalismo brasileiro, o qual tem origem no oligopólio, práticas corruptivas, desigualdade dos entes e dependência ao governo central. A LRF passa a motivar os entes federativos a arrecadarem todos os tributos de sua competência e esforçarem a esgotarem as tentativas de ampliar suas receitas, a fim de evitar a preguiça fiscal e dependência das transferências de receitas voluntárias. A LRF também limita a guerra fiscal, neutralizando o espírito competitivo do federalismo para influenciá-lo a sedimentar o cooperativismo, onde os entes federativos mais desenvolvidos sejam solidários àqueles menos desenvolvidos.

O conhecimento e respeito a essas regras, exigências e restrições, estabelecidas pela LRF, são fundamentais para uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos arrecadados junto aos contribuintes.

REFERÊNCIAS

CONTI, José Maurício. Orçamentos públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

KELLES, Márcio Ferreira. Controle da Administração Pública democrática – Tribunais de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do, (orgs.). Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013.