

**POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**
*PUBLIC TAX POLICIES AND THE FIGHT AGAINST PANDEMICS: THE
“CORONAVIRUS” CASE AND THE REFLEXES IN THE BRAZILIAN TAX POLICY*

Jeferson Teodorovicz

Estágio de Pós-Doutorado em andamento pela Universidade de Brasília - UnB. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Especialização em Gestão Contábil e Tributária pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sendu em Direito (Mestrado Acadêmico) da Universidade Católica de Brasília. Conselheiro Titular do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF. Distrito Federal (Brasil).

E-mail: jeferson.teodorovicz@yahoo.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5360964638266778>

Antônio de Moura Borges

Pós-doutorado em Direito por Georgetown University Law Center. Pós-Doutorado em Direito pela Universidad Complutense de Madrid. Doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Mestrado em Direito pela Southern Methodist University School of Law. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Adjunto da Universidade de Brasília - UnB. Procurador da Fazenda Nacional. Distrito Federal (Brasil).

E-mail: amouraborges@uol.com.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4152697556483694>

Submissão: 05.09.2020.

Aprovação: 14.06.2022.

RESUMO

O presente trabalho investiga, a partir de uma perspectiva instrumental de Políticas Públicas, o papel que a tributação pode – ou deve – desempenhar no combate a crises estruturais, especialmente considerando a pandemia gerada pelo coronavírus (COVID-19). Em análise que adota o método hipotético-dedutivo, considera-se que a tributação, enquanto mecanismo de Políticas Públicas, apresenta papel elementar no combate às externalidades negativas geradas pela pandemia, especialmente através do reconhecimento das importantes funções (sobretudo extrafiscais) a serem desempenhadas pela tributação. A Política Tributária Anticíclica, nesse contexto, serve aos propósitos contemporâneos de combate à pandemia.

Nessa linha, interessa observar como o Brasil tem refletido – no substrato tributário – para alcançar tal finalidade. Finalmente, o trabalho analisa as recentes medidas tributárias legais e infralegais adotadas para o combate à crise, assim como recentes proposições de leis e propostas oriundas de setores representativos do Fisco, considerando também a experiência dos países membros da OECD com o mesmo propósito.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Tributação; COVID-19.

ABSTRACT

The aim of this paper is to investigate, from an instrumental perspective of Public Policies, the role that taxation can - or should - play in combating structural crises, especially considering the pandemic generated by the coronavirus (COVID-19). In an analysis that adopts the hypothetical-deductive method, it is considered that taxation, as a mechanism of Public Policies, plays an elementary role in combating the negative externalities generated by the pandemic, especially through the recognition of the important functions (especially extra-fiscal) to be performed by taxation. The Anti-cyclical Tax Policy, in this context, serves contemporary purposes of combating the pandemic. In this line, it is interesting to observe how Brazil has reflected - in the tax substrate - to achieve this purpose. Finally, the paper analyzes the recent legal and infralegal tax measures adopted to combat the crisis, as well as recent proposals for laws and proposals from sectors representing the tax authorities, also considering the experience of OECD member countries with the same purpose.

KEYWORDS: Public policy; Taxation; COVID-19.

INTRODUÇÃO

A tributação, desde tempos antigos, tem sido veiculada para atingir diferentes finalidades. Sem ignorar as polêmicas ligadas à natureza funcional ou finalística do tributo, pode-se atestar que a tributação, enquanto aspecto relevante do fenômeno financeiro, que possui natureza essencialmente política e, em igual medida, é também essencialmente um fenômeno político.

Os tributos sempre exerceram papel relevante no campo das Políticas Públicas, especialmente com o desenvolvimento e o gradual reconhecimento das diferentes funções aos quais medidas tributárias podem perseguir.

Seja no campo da intervenção ou indução social, econômica, ambiental ou cultural, a tributação sempre teve e terá papel central. É, e sempre será, instrumento máximo de indução de comportamentos. A suposta “neutralidade” na atividade tributária é, por assim dizer, ponto superado pela literatura tributária contemporânea.

Sempre haverá uma carga política latente ou até mesmo expressiva na atividade tributária estatal, seja no objetivo arrecadatório ou extrafiscal, que se manifestará através da

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

sua formalização (ou posituação) no ordenamento jurídico. Da mesma forma, Políticas Tributárias refletem – e são refletidas – pelo ambiente em que se encontram construídas.

Por isso é sempre oportuno investigar como fenômenos de natureza econômica, social, ambiental, cultural, tecnológica, comportamental ou de qualquer outra campo da realidade interferem na formulação de Políticas Tributárias (e, conseqüentemente, do próprio Direito Tributário).

Nesse contexto, revela-se oportuno investigar como a crise estrutural causada pela pandemia gerada pelo coronavírus (COVID-19) afeta a atividade tributária.

Em análise às informações oficiais da Organização Mundial de Saúde, o coronavírus (COVID-19), originalmente identificado na Província de Wuhan, na China, rapidamente alastrou-se através dos continentes europeu e asiático, chegando, em poucos meses, a ser reconhecido como pandemia em escala mundial, com milhões de infectados.

A European Centre for Disease Prevention and Control, agência da União Europeia, relatou que o número de infectados no mundo até a data de vinte e oito de junho de 2020 (ECDC, 2020), registrou pelo menos 1.546.309 casos registrados na União Europeia, com 176.527 mortes pelo vírus.

Segundo a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), entidade ligada à Organização Mundial de Saúde (OMS),

[...] Foram confirmados no mundo 9.473.214 casos de COVID-19 (177.012 novos em relação ao dia anterior) e 484.249 mortes (5.116 novas em relação ao dia anterior) até 26 de junho de 2020. Na Região das Américas, 2.035.357 pessoas que foram infectadas pelo novo coronavírus se recuperaram, conforme dados de 26 de junho de 2020 (OPAS, 2020).

Em consulta ao sítio virtual da Organização Mundial de Saúde (World Health Organization), registrou-se, até o dia 27 de junho de 2020, nos 216 países afetados, 9.843.073 contaminados mundialmente e, até agora, com 495.760 mortes decorrentes da doença (OMS, 2020).

Já o Ministério da Saúde no Brasil, no mesmo passo, divulgou dados nacionais de infecção, com 1.313.667 casos acumulados de infecções, com 57.070 óbitos acumulados, até o mês de junho de 2020 (OMS, 2020; Ministério da Saúde, 2020).

Nota-se que, proporcionalmente, o Brasil, sem ignorar as dimensões continentais do país, responde por considerável percentual em relação ao número de contaminações mundiais.

Enquanto decorrência previsível do reconhecimento global da pandemia causada pela contaminação desenfreada do coronavírus, os países afetados iniciaram esforços para

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

combater a contaminação, assim como o desenvolvimento de Políticas Públicas, em múltiplos setores, para conter ou restringir os malefícios causados pela pandemia, especialmente para setores mais sensíveis da sociedade.

Nesse contexto, o recurso a medidas tributárias para combater crises estruturais (além dos efeitos socioeconômicos e políticos decorrentes destas) não é novidade na história da Política Tributária. A tributação tem exercido papel central em busca de superações de crises econômicas, sociais, políticas e estruturais, em uma perspectiva interna (ou nacional) ou internacional.

Não é surpresa, portanto, que a tributação seja novamente o centro das atenções no que tange ao combate aos efeitos adversos trazidos pela Pandemia.

Assumindo como base uma investigação essencialmente legislativa, doutrinária e documental, o trabalho analisará, brevemente, algumas medidas adotadas (ou propostas) pelo Brasil para o combate à pandemia (e aos seus efeitos adversos) gerada pelo coronavírus (COVID-19), a partir de um brevíssimo resgate teórico da Política Tributária e da extrafiscalidade, enquanto campos em que medidas tributárias dedicadas ao combate às externalidades negativas trazidas pela pandemia podem receber melhores análises.

1 OBJETIVOS DA POLÍTICA FISCAL OU FINANCEIRA (E DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA), EXTRAFISCALIDADE E O COMBATE A CRISES ESTRUTURAIS (PANDEMIA)

A Política Tributária envolve a utilização de tributos para alcançar determinadas finalidades (pré-determinadas ou não) (NABAIS, 2007, p. 362; SOARES MARTÍNES, 1997, p. 22 e ss). Assim, essa não prescinde de finalidade que fundamente sua veiculação, seja determinada ou não e, naturalmente, é variável conforme o ideal planejado por cada Estado, em determinado lugar e em determinado contexto histórico (DALTON, 1980, p. 59).

Tem sido comum, na literatura financista, a eleição de diferentes funções delineáveis à tributação, tais como: a) função alocativa (tendo em vista o fornecimento de bens públicos à sociedade), b) função distributiva (buscando ajustar a distribuição de renda segundo as necessidades sociais) e; c) estabilizadora (enquanto instrumento de política econômica tendente a viabilizar crescimento econômico, pleno emprego, etc.) (MORI, 2009, p.03-05).

Nesses quadros, evidentemente, tais medidas relacionam-se diretamente com a Política dos gastos públicos, quando relacionada à Política Financeira ou Fiscal (FERNANDES, 2009, p. 129-131).

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Porém, em preliminar aproximação, não se pode afastar o fato de que, independente da medida adotada, é sempre saliente que a Política Fiscal ou Financeira também é refletida pela realidade política financeira (assim como social, econômica, ambiental, etc.) de cada país.

Sobressai-se nesse aspecto, a análise das funções a serem desempenhadas pela tributação no âmbito das Políticas Tributárias. Há certa tradição, nesse contexto, em dividir em duas grandes funções do tributo. A primeira função, denominada fiscal ou arrecadatória, teria como finalidade última proporcionar receitas financeiras ao Estado, primordialmente. A segunda função, extrafiscal, teria qualquer outro objetivo que não apenas a mera arrecadação de receitas aos cofres públicos estatais. Por esse entendimento, é compreensível que o estudo da função extrafiscal, ou extrafiscalidade, encontre espaço de análise no presente trabalho.

Não por acaso, para Souto Maior Borges, a extrafiscalidade pode atender a diferentes objetivos:

a) combate às depressões, à inflação e ao desemprego; b) proteção à produção nacional (v.g., estímulo industrial por meio de isenções a indústrias novas, direitos alfandegários protecionistas etc.) ; c) absorção da poupança e restabelecimento da propensão para o consumo; d) tributação fragmentadora dos latifúndios improdutivos, pelo imposto territorial fortemente progressivo, e imposição incidente sobre a exploração de jogos de azar; e) incentivos à urbanização, pela tributação de terrenos baldios e áreas inaproveitadas; f) tributos gerais fortemente progressivos sobre as grandes fortunas, renditos e heranças (política de nivelamento e redistribuição); g) impostos suntuários de repressão ao luxo; h) combate ao celibato pela imposição, estabelecimento de isenções em favor de famílias prolíficas e agravamento da tributação sobre casais sem filhos. (BORGES, 1998, p. 01 e ss)

Logo, são evidentes as relações entre a Política Pública Tributária e as funções do tributo (e, notadamente, para os propósitos da presente análise, a função extrafiscal).

Observe-se que a literatura jurídica (ou econômico-financeira) sobre a extrafiscalidade é copiosa (MARINS, TEODOROVICZ, 2010, p. 73-123; DEODATO, 1949, p. 01 e ss; VOGEL, 1984, p. 543-554), mas, especificamente no aspecto jurídico, com a progressiva atenção ao tema, a extrafiscalidade passou a ser enxergada, em determinado momento, através de um viés normativo jurídico (sobretudo para ressaltar as especialidades jurídicas em face das origens financistas do fenômeno), com especial reconhecimento do caráter indutor das normas tributárias - a partir de uma perspectiva pragmática (JÚNIOR, 1998, pp. 14-15; 194-195; BOBBIO, 2007, p. 81-115) de norma jurídica tributária, a exemplo da contribuição de Luís Eduardo Schoueri (SCHOUERI, 2005, p. 32-34).

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Mas note-se que, independentemente do campo a ser estudado para a extrafiscalidade, é evidente que, mesmo observada sob um viés jurídico-normativo, tal fato não afasta a mesma de se configurar em medida de Política Tributária, já que o Direito Tributário é, por excelência, instrumento ou veículo formalizador de Políticas Tributárias (Extrafiscais ou Fiscais).

Assim, a Política Tributária pode perseguir metas arrecadatórias, redistributivas, regulatórias, simplificadoras ou estabilizadoras, assim como intervindo na ordem econômica, social, ambiental, etc., e, por esse motivo, entra no rol da Política Tributária o direcionamento econômico, social ou ambiental da função dos tributos (extrafiscalidade), ou mesmo a busca pela aproximação do sistema tributário frente a determinados ideais, como a justiça fiscal (DALTON, 1980, p. 126-127), a integração econômica regional, ou o próprio desenvolvimento econômico (DUE, 1974, p. 83-85) e, evidentemente, o combate a crises estruturais (quando pode ser considerada “anticíclica”).

A Política Tributária Anticíclica, em verdade, remonta à contribuição de John Maynard Keynes, sobretudo a partir da Crise de Nova York de 1929, com sua proposta de política econômica interventora. O próprio sentido de Política Fiscal ou Financeira (mais ampla, portanto, que a própria Política Tributária), a partir de Keynes, começa a ser remodelado como instrumento de combate a depressões e, por isso, “Anticíclica” (KEYNES, 1992, p. 23; BALEEIRO, 1975, p. 29; KEYNES, 1971, p. 81-119; DEL BRIO, 1971, p. 07-49; KEYNES, 1984, p. 170; CONTADOR, 1992, p. 11-12).

No que tange especificamente à tributação, Keynes (1992, pp. 24-27; 175) defendeu o papel dos gastos públicos como complemento ao dispêndio privado, consagrando a necessidade de que o papel do Estado alterasse sua feição, de índole restritivista e “neutra”, no período liberal, para assumir papel intervencionista na economia e na sociedade. Embora Bernard Pajiste (s/d, p. 26 e ss) contextualize que a temática tributária não ocupe grande extensão e desenvolvimento naquele trabalho de Keynes, a importância da tributação ficou evidenciada “nas conclusões e notas finais redigidas por Keynes sobre a filosofia social da Teoria Geral” (PAJISTE, s/d, p. 26 e ss).

No campo tributário, porém, foi inevitável considerar que tais contribuições ofereciam grande oportunidade de desenvolvimento para o campo da extrafiscalidade, pois vinculava a atividade financeira (e tributária) a objetivos que escapavam à mera arrecadação de receitas públicas (PAJISTE, s/d, p. 26; NEUMARK, 1974, p. 46 e ss; LAUFENBURGER, 1951, p. 251 e ss; DEODATO, 1949, p. 49 e ss; BALEEIRO, 2000, p. 28-29).

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Assim, a Política Tributária dedicada ao combate de efeitos nocivos à economia e à sociedade, decorrentes de crises estruturais, e a utilização de mecanismos tributários (fiscais ou extrafiscais), não é novidade alguma.

Novas crises, porém, geram novas demandas de Políticas Públicas, nas quais a tributação sempre exerce papel de destaque.

Não seria diferente com a crise desencadeada pela pandemia atualmente surgida em face do coronavírus (COVID-19), portanto.

Nesse sentido, medidas de Políticas Fiscais ou Financeiras (e não apenas tributárias) destinadas a combater os efeitos da pandemia têm sido identificadas globalmente.

Em esforço recente, a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) publicou Relatório intitulado “Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience” (2020, p. 01 e ss), buscando relatar as diferentes medidas de Políticas Financeiras e Tributárias adotadas por países membros da OECD para combater os efeitos da crise socioeconômica geradas pela pandemia do COVID-19.

De forma geral, pode-se verificar, através do Relatório, que os países membros da OECD têm mantido políticas financeiras e tributárias ligadas a diferentes frentes e de diferentes espécies para a contenção dos efeitos nocivos causados pela pandemia.

Ainda, o Relatório indica a necessidade de coordenação entre a Política Tributária e Política Monetária, assim como a necessidade de coordenação entre a Política Tributária e outros níveis de Políticas Públicas (OECD, 2020, p. 20 e ss), reforçando a importância da agilidade na implementação de medidas de Política Financeira, Monetária e Tributária para combater a crise, assim como apontando também que a maioria das medidas tributárias é temporária, isto é, somente dedicadas a combater a situação específica da crise e com perspectiva de serem extintas com a supressão dos efeitos da crise.

A maioria dos países também adotou uma abordagem ampla de políticas públicas, combinando ferramentas financeiras e tributárias, introduzindo medidas para incentivar empresas a conservar contratos de trabalho, assim como mantendo medidas para complementação de famílias de baixa renda que foram mais severamente afetadas pela crise.

Outras medidas também são consideradas e recomendadas, relatando que a ampliação do diferimento de impostos pode ser usada para apoiar balanços patrimoniais.

Há também a recomendação de manter a redução ou a isenção tributária para determinados setores empresariais, assim como medidas relativas à tributação indireta para reduzir a pressão sobre a liquidez do contribuinte.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

No mesmo passo, identifica-se a recomendação aos governos para adiar o pagamento de impostos especiais sobre setores mais vulneráveis, inclusive com medidas sugeridas pelas administrações tributárias no combate à crise, apresentando informações relevantes e recomendações. A cooperação internacional, nesse ponto, pode ser muito importante para a recuperação fiscal dos países.

Curiosamente, relatam que experiências de crise tendem a dificultar procedimentos de compliance. Também apresentam recomendações para medidas de estímulos, como ferramentas usadas para garantir a demanda por bens de consumo e de investimento como a chave para a recuperação financeira do país. De modo geral, ainda, trata de diferentes possibilidades estratégicas de combate à crise, além de um possível panorama pós-crise para as políticas tributárias nacionais (OECD, 2020, p. 20-40).

Poder-se-á observar, em atenção ao estudo elaborado pela OECD, que o Brasil tem seguido, em menor ou maior velocidade, a tendência já visualizada em países membros da OECD na adoção de políticas tributárias e financeiras anticíclicas, seja no âmbito da administração tributária, e até mesmo no campo das proposições legislativas, conforme se demonstrará nas linhas seguintes.

2 POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS ANTICÍCLICAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL E PELO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO NO COMBATE À PANDEMIA

A Política Fiscal ou Financeira Anticíclica, especializada na Política Tributária Anticíclica, para os objetivos do presente estudo, apresenta oportuno momento de atuação em decorrência da pandemia causada pela propagação global do vírus COVID-19, cujos efeitos tendem a repercutir em políticas públicas para prevenir, combater ou atenuar os efeitos socioeconômicos causados pela pandemia.

No Direito Tributário Brasileiro, já se identificam diferentes medidas que sinalizam função extrafiscal no campo da consideração dos efeitos nocivos trazidos ao contribuinte pela pandemia. Identificam-se diferentes medidas efetivadas, sobretudo mediante instrumentos normativos infralegais, destinadas a postergar ou a reduzir o pagamento de tributos pelo Fisco, ou mesmo diminuir a alíquota de alguns tributos. Em campos distintos, é possível visualizar os reflexos da Política Tributária Extrafiscal, traduzida em medidas normativas, notadamente infralegais, dedicadas ao incentivo de determinados setores específicos. Em verdade, observam-se diversas medidas tributárias nesse aspecto, mas nem todas

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

propriamente ou prioritariamente extrafiscais, pois várias delas visam garantir, ainda que *a posteriori*, o pagamento do tributo devido, ou parte deste.

Em estudo técnico elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, de autoria de Celso de Barros Correia Neto, José Evande Carvalho Araújo Lucíola Calderari da Silveira e Palos e Murilo Rodrigues da Cunha Soares (2020, p.27 e ss), são abordadas interessantes questões sobre decisões judiciais em matéria tributária no contexto da pandemia, no que se destacam controvérsias judiciais envolvendo:

(1) as ações de suspensão do pagamento de tributos; (2) os pedidos de substituição do depósito judicial por seguro garantia; (3) a ação direta voltada à suspensão das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à concessão de benefícios fiscais e (4) as ações propostas pelos Estados para suspender o pagamento das parcelas relativas ao refinanciamento da dívida pública, débito cuja execução de garantias normalmente envolve a retenção do Fundo de Participação dos Estados (FPE) do ente inadimplente” (Neto; Araújo; Silveira e Palos; Soares, 2020, p. 31 e ss).

Se o Poder Judiciário pode ser afetado – em seus respectivos julgamentos tributários - pelos efeitos da pandemia, é evidente também que o Poder Executivo igualmente reflete – e responde – a essa realidade – adotando diferentes medidas tributárias infralegais para o combate à crise gerada pelo COVID-19.

Nesse sentido, podem-se dividir as ferramentas atualmente adotadas pelo Poder Executivo em diferentes grupos: medidas de prorrogação de pagamento de tributos; medidas de simplificação tributária, especialmente no que tange ao cumprimento de determinadas obrigações acessórias e de certidões; medidas de prorrogação do cumprimento de obrigações acessórias; prorrogação da validade de certidões; medidas de redução da alíquota ou da base de cálculo de tributos; medidas de isenção ou de alíquota zero para determinados produtos (específicas para determinadas atividades ou produtos); medidas de facilitação do pagamento dos tributos e; medidas de transação fiscal.

Exemplificativamente, a Portaria n.139, de 3 de abril de 2020, que “Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação que especifica em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus”, no que tange a determinadas contribuições previdenciárias, segundo os artigos 1^a e 2^a (BRASIL, 2020). Poucos dias depois foi editada a Portaria n.150, de 7 de abril de 2020, que alterou o artigo 1^a da Portaria n.139/2020, ampliando o leque de contribuições afetadas pelo diferimento (BRASIL, 2020).

Ainda, o Comitê Gestor do Simples Nacional aprovou a Resolução n. 152/2020, que foi publicada em 18 de março, também prorrogando o prazo para pagamento de tributos

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

federais no âmbito do Simples Nacional. Logo depois, porém, a Resolução 152 foi revogada pela Resolução n. 154, de 03 de abril de 2020, que dispôs sobre “a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da Covid-19”, atualizando os meses de prorrogação do pagamento dos tributos no âmbito do Simples Nacional, nos termos do artigo 1^a (BRASIL, 2020).

Nessa linha, de autoria da Presidência da República, foi editada a Medida Provisória n. 927 de 2020, inserindo “Medidas trabalhistas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus”. Para além das disposições trabalhistas, também estabeleceu, dentre outras medidas sobre o FGTS, o diferimento do prazo por 3 (três) meses dos pagamentos devidos nos meses de março a abril de 2020, conforme dispõem os artigos 19 a 24 (BRASIL, 2020).

A Medida Provisória n.952/2020, por sua vez, beneficiou taxas e contribuições incidentes sobre serviços de telecomunicação, segundo os artigos 1^a e 2^a, que passaram a ter vencimento prorrogado para 31 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020).

Ainda, registram-se duas diferentes prorrogações do prazo de entrega das obrigações acessórias federais, trazidas pela Instrução Normativa n.º. 1.930/2020, nos artigos 1^a e 2^a, assim como a Instrução Normativa n.º. 1.932/2020, no que tange às EFD-Contribuições, à DCTF e à DIRF, segundo o artigo 1^a (BRASIL, 2020). Reforce-se que a Instrução Normativa 1.930/2020 também prorrogou o prazo de entrega da Declaração de Ajuste Anual da Pessoa Física, com postergação da data final de entrega da Declaração de Ajuste Anual prorrogada para o dia 30 de junho de 2020.

A Medida Provisória prorrogou o prazo de validade da CND, permitindo que, em caráter excepcional, a Secretaria Especial da RFB e a PGFN prorroguem a validade das CNDs que já foram expedidas, na hipótese de calamidade pública.

A Portaria Conjunta RFB n.555/2020, que dispôs sobre a “prorrogação do prazo de validade das Certidões Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND) e Certidões Positivas com Efeitos de Negativas de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CPEND), em decorrência da pandemia relacionada ao coronavírus (COVID-19)”, segundo o artigo 1^a (BRASIL, 2020), estendeu por noventa dias a validade das CNDs e Certidões positivas com efeitos de negativa.

Além de medidas simplificadoras, ou que prorrogam os prazos para pagamento de tributos e para o cumprimento de obrigações acessórias ou de certidões (ou sua validade), foram reforçadas por instrumentos de redução de alíquotas tributárias, conforme pode se

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

observar na Medida Provisória n. 932 de 2020, que, segundo o artigo 1^a, alterou as alíquotas de contribuições aos serviços sociais autônomos, entre outras providências (BRASIL, 2020).

Houve também redução da alíquota de alguns tributos, como foi o caso do IOF, já que o Decreto nº 10.305/2020 estabeleceu alíquota zero para o "IOF/Crédito" em certas operações (BRASIL, 2020).

No que tange ao comércio exterior, também se registra que houve redução à alíquota zero para o Imposto de Importação sobre produtos médico-hospitalares, nos termos da Resolução CAMEX n. 17/2020 (BRASIL, 2020).

A normativa fixou a redução temporária sobre produtos ligados à proteção do profissional de saúde, tais como álcool etílico, vestuários, acessórios de proteção, desinfetantes, artigos de laboratório e farmácia, máscaras de proteção, de plástico, entre outros, conforme se observa no Anexo I (BRASIL, 2020).

No mesmo sentido, também houve a desoneração temporária do IPI para produtos essenciais para o combate à COVID-19 (tais como álcool etílico, vestuário e acessórios de proteção, etc.), viabilizada pelo Decreto nº 10.285/2020, no art. 1^a (BRASIL, 2020), e pelo Decreto nº 10.302/2020, também no artigo 1^a (artigos de laboratório ou de farmácia; luvas, mitenes e semelhantes, exceto para cirurgia e termômetros clínicos), respectivamente (BRASIL, 2020).

No mesmo passo, ocorreu a redução do Imposto de Importação, nos termos da Resolução nº 29 de 1 de abril de 2020, para “zero por cento as alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os Bens de Informática e Telecomunicação que menciona, na condição de Ex-Tarifários.”

Também se registram medidas de Transação Tributária, por sua vez regulamentadas pela PGFN, através da Portaria PGFN nº 9.924/2020, que estabeleceu “[...] as condições para transação extraordinária na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em DAU”, segundo prescreve o art. 1^a (BRASIL, 2020).

Dentre os objetivos da transação extraordinária (artigo 2^a), podem-se citar: “I - viabilizar a superação da situação transitória de crise econômico-financeira dos devedores inscritos em dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19), a fim de permitir a manutenção da fonte produtora e do emprego dos trabalhadores; II - assegurar que a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa da União seja realizada de forma a permitir o equilíbrio entre a expectativa de recebimento dos créditos e a capacidade de geração de resultados dos contribuintes pessoa jurídica; e III -

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

assegurar que a cobrança de créditos inscritos em dívida ativa seja realizada de forma menos gravosa para os contribuintes pessoa física” (BRASIL, 2020).

A adoção pela transação extraordinária, porém, nos termos do artigo 3^a, implica em realização por adesão à proposta da PGFN, de maneira exclusiva mediante acesso à plataforma REGULARIZE (www.regularize.pgfn.gov.br), segundo o artigo 4^a (BRASIL, 2020).

Ainda, a adesão à proposta de transação extraordinária implica em desistência de ações, de impugnações, ou de recursos ligados aos créditos objeto de transação, conforme preveem os artigos 5^a a 8^a (BRASIL, 2020).

Evidentemente, tais medidas não excluem a possibilidade de celebrar outras modalidades de transação adotadas pela Portaria PGFN, conforme prevê o art.10 (BRASIL, 2020).

Também se estabeleceu a suspensão dos atos de cobrança, pela Portaria nº 7.821/2020, que determinou “[...] medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional” (BRASIL, 2020).

Basicamente, a referida Portaria concedeu suspensão por 90 dias (até 18/06/2020) da instauração de novos procedimentos de cobrança, do encaminhamento de certidões de dívida ativa para cartórios de protesto, assim como da instauração de procedimentos de exclusão de parcelamentos em atraso (artigos 1^a a 5^a) (BRASIL, 2020).

Assim, há medidas estabelecidas pela Administração Tributária e pelo Poder Executivo, na linha dos instrumentos tributários adotados em países membros da OECD, de maneira geral, mas focados naqueles campos específicos de atuação acima mencionados.

3 PROPOSTAS DE POLÍTICAS LEGISLATIVAS TRIBUTÁRIAS (FEDERAL OU NACIONAL) NO COMBATE À PANDEMIA

Recentemente, foi apresentada Proposta de Lei (PL 2169/2020), de autoria dos Deputados Alexis Fonteyne e Lucas Gonzalez, buscando a alteração da "Lei do contribuinte legal (Lei nº 13.988, de 2020) para prever o Programa Especial de Regularização Tributária por força de Calamidade Pública - PERTCP nos termos que especifica" (BRASIL, 2020).

Em síntese, a Proposta tenciona alterar a Lei do Contribuinte legal para estabelecer Programa Especial de Regulamentação Tributária por força de calamidade pública – PERTCP (BRASIL, 2020).

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

O artigo 1^a da PL propõe acrescentar o artigo 15-A na Lei 13.988/2020, prevendo que, na hipótese de calamidade pública, seja instituído o referido Programa de Regularização que concede a possibilidade, na hipótese de decretação do estado de calamidade pública, da instituição do referido Programa, com a possibilidade de quitação de débitos de natureza tributária ou não tributária, por sua vez “[...] vencidos até o último dia em que vigorar o decreto de calamidade pública, de pessoas jurídicas, inclusive objeto de parcelamentos anteriores rescindidos ou ativos, em discussão administrativa ou judicial”(δ 1^a) (BRASIL, 2020).

Os parágrafos seguintes estabelecem modalidades especiais de pagamento e de parcelamento das dívidas tributárias ou não tributárias, diante da Secretaria da Receita Federal do Brasil (δ 2^a) e junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (δ 3^a). Já os parágrafos 4^a, 5^a, 6^a, 7^a e 8^a, preveem, respectivamente, a possibilidade de parcelamento de valor remanescente após a amortização dos créditos, nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo 3^a, da ampliação da utilização de créditos de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa de CSLL, com ampliação dos beneficiários que poderiam utilizar-se desse recurso. Ainda, concede ordem cronológica aos benefícios contidos nos parágrafos 2^a e 3^a, já que devem ser priorizados os créditos próprios, ao passo que oportuniza também a possibilidade de que o valor do crédito de prejuízo fiscal de CSLL seja utilizado integralmente (BRASIL, 2020).

Logo, a Proposta de Lei, diretamente influenciada por programas similares adotados em países da OCDE, amplia as possibilidades de aproveitamento de créditos, institui formas de pagamento e de parcelamentos mais flexíveis e benéficos ao sujeito passivo, facilitando a liquidez, o pagamento de dívidas e a atividade das empresas diante da situação de crise.

Outras propostas ligadas à pandemia podem ser mencionadas, ainda que rapidamente.

Por exemplo, destaque-se a PL 766/2020, que previa inicialmente a exclusão da isenção para distribuição de dividendos, conferindo a prerrogativa à União estabelecer alíquotas progressivas (§§ 3^o e 4^a) (BRASIL, 2020).

Há propostas também sobre o Simples Nacional, como a PL 09/2020, estabelecendo a possibilidade de transação fiscal para beneficiados do Simples Nacional (art.1^a), ao passo que a PLC 72/2020 tenciona alterar o art.10 da Lei Kandir para suspender o regime de substituição tributária do ICMS no período de pandemia (art.10-A) (BRASIL, 2020).

Outro Projeto de Lei (PL 950/2020), de autoria do Deputado JHC, pretende suspender os prazos para pagamento de tributos federais, estaduais e municipais para empresas que não promovam demissões. A PL busca alterar a “[...] lei 13.979/2020 para dispor sobre as medidas protetoras ao contribuinte para enfrentamento do estado de calamidade pública

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), decretada pelo Ministro de Estado da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, nos termos do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.” (BRASIL, 2020).

A PL referida acima ainda propõe alterar o artigo 3^a da Lei 13.979, que passaria a prever também o inciso IX e o parágrafo 12^a, nos seguintes termos:

IX – Suspender, mediante decreto, a exigibilidade de tributos e aplicação de sanções municipais, estaduais e federais, em relação aos contribuintes empregadores que não promovam demissões durante o período, ressalvados casos de justa causa na forma da lei trabalhista (AC).

§12º. A suspensão de que trata o inc. X do caput deste artigo se aplica também aos parcelamentos de tributos federais, celebrados administrativa ou judicialmente, sem a incidência de multa, juros ou atualização, bem assim cancelamento do parcelamento por ausência de pagamento em relação aos contribuintes empregadores que não promovam demissões durante o período, ressalvados casos de justa causa na forma da lei trabalhista. (AC) (BRASIL, 2020).

Há, portanto, Proposta com o intuito de proteger o empregador e garantir a manutenção do vínculo empregatício do empregado.

Segundo a justificativa apresentada da PL, em face do COVID-19,

[...] há justo receio e colapso do sistema de saúde, já previsto por autoridades da República, porém há, na sociedade em geral, verdadeiro pavor em relação às repercussões econômicas do que se desenha como maior “shutdown econômico” da história brasileira, superior àquele observado com a II Grande Guerra. Em que pese a necessidade de equilíbrio fiscal em situação normal, a excepcionalidade do período atravessado pela Nação Brasileira exige medidas excepcionais. Como as medidas impostas para enfrentamento ao COVID19 terão repercussões em todas as áreas da economia, é correto que a Fazenda, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal), realize sacrifícios, ainda que tais medidas importem em uma momentânea suspensão com a saúde fiscal do país. (BRASIL, 2020).

Ainda, houve a proposição, de iniciativa da senadora Eliziane Gama, da Proposta de Lei Complementar n.50/2020, que busca implementar a competência federal para o imposto sobre grandes fortunas (IGF) (art. 1^a), além do empréstimo compulsório sobre a mesma matéria tributável (art.2^a), ambos propostos com o objetivo de reunir fundos para as necessidades sociais trazidas pelo COVID-19 (BRASIL, 2020). Os dois tributos seriam provisórios, diferindo pelo fato de que o primeiro (IGF) se submeteria ao princípio da anterioridade, ao passo que o empréstimo compulsório seria restituível, pela sua própria natureza constitucional.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

A finalidade dos dois tributos, conforme declara o artigo 4^a da PLC, centra-se no financiamento da saúde pública, da assistência social e da previdência social, áreas particularmente afetadas pela pandemia gerada pelo COVID-19 (BRASIL, 2020).

O artigo 5^a dispõe sobre a materialidade dos referidos tributos, ambos incidentes sobre grandes fortunas, aplicando alíquotas progressivas sobre o patrimônio líquido que supere 12 mil vezes o limite de isenção do Imposto de Renda (cerca de R\$ 1,9 mil reais mensais). A variação de alíquotas varia de 0,5% a 1% dependendo da extensão patrimonial (BRASIL, 2020). Já o artigo 6^a trata do critério subjetivo dos tributos, estabelecendo as pessoas (físicas ou jurídicas), inclusive o espólio, que estarão sujeitas aos referidos tributos (BRASIL, 2020). O critério material é definido no artigo 7^a, abrangendo a propriedade, domínio útil ou posse de titularidade de grande fortuna (nos termos do artigo 5^a), dispondo também de diferentes situações em que a incidência dos tributos ocorreria, inclusive na herança. Os demais artigos estabelecem a titularidade da receita federal do Brasil para a cobrança dos tributos, dentre outras medidas (BRASIL, 2020).

Finalmente, o artigo 9^a prevê a possibilidade de compensação entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social, inclusive possibilitando ao Poder Executivo a criação de um fundo extraorçamentário para administrar as receitas oriundas dos referidos tributos (BRASIL, 2020).

Recordem-se também outras Propostas de Lei que tencionam a criação do imposto sobre grandes fortunas ou do empréstimo compulsório sobre grandes fortunas e que também se encontram em trâmite no Poder Legislativo:

a) PL 924/2020, cujo “fato gerador do imposto é a titularidade de bens e direitos de qualquer natureza, no Brasil ou no exterior, no dia 31 de dezembro de cada ano, em valor global superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais)”, fixando alíquotas que variam entre 0,5% e 5%, na seguinte ordem: 0,5%, para patrimônio entre R\$ 5 milhões até R\$ 10 milhões; 1%, para patrimônio entre R\$ 10 milhões e R\$ 20 milhões; 2%, para patrimônio entre 20 milhões e 30 milhões; 3%, para patrimônio entre R\$ 30 milhões e 40 milhões e; 5%, para patrimônio superior a 40 milhões (artigo 6^a). O PL ainda prevê a repartição da arrecadação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 9^a) (BRASIL, 2020).

b) PL 964/2020, que institui o “o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de forma emergencial para combate aos efeitos da epidemia de COVID-19, durante a vigência de decreto de calamidade pública”. O § 1^o do artigo 1^a delimita a materialidade do imposto, considerando como “grande fortuna” o valor superior a R\$ 50.000.000,00. Há também a aplicação de alíquotas progressivas, variando entre isenção e 3%. Assim, nos termos do artigo

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

4ª e seus incisos, a cobrança ocorrerá da seguinte forma: “I - Até R\$ 50.000.000,00: Isento; II – De R\$ 50.000.000,01 até R\$ 100.000.000,00: alíquota de 2%; III – De R\$100.000.000,01 até R\$ 300.000.000,00: alíquota de 2,5%; IV – A partir de R\$ 300.000.000,01: alíquota de 3%” (BRASIL, 2020).

c) PLC 38/2020, que tencionava instituir o imposto com alíquotas progressivas, a partir do patrimônio avaliado acima de 50 mil salários mínimos, com alíquota de 0,5% (BRASIL, 2020).

d) PLP 63/2020, que considera como grande fortuna o valor superior a 5 milhões de reais, aplicando alíquotas que variam entre isenção e alíquota de 0,5% (BRASIL, 2020).

e) PLP 82/2020, que considera grande fortuna o valor superior a 20 milhões de reais, aplicando alíquotas progressivas de 1% (entre 20 milhões a 50 milhões), de 2% (entre 50 milhões e 100 milhões de reais) e de 3% (acima de 100 milhões de reais) (BRASIL, 2020).

f) PLP 103/2020, que considera grande fortuna o valor superior a 20 milhões de reais, aplicando alíquotas progressivas de 0,5% (entre 20 milhões a 50 milhões) e 2% (acima de 50 milhões) (BRASIL, 2020).

g) PLP 77/2020, ao estabelecer como grande fortuna o patrimônio superior a 20 milhões de reais, fixando alíquotas proporcionais que variam entre isenção e 3%, para valores acima de 100 milhões de reais (BRASIL, 2020).

h) PLP 59/2020, para valores superiores a cinco mil vezes o valor da isenção do IRPF, com alíquotas variando entre 0,5% a 1% (BRASIL, 2020).

i) PLP 88/2020, considerando grande fortuna o patrimônio acima de 20 milhões de reais, aplicando alíquotas de 1% a 3% (BRASIL, 2020).

j) PL 1315/2020, considerando grande fortuna o valor superior a 10 milhões de reais, e aplicando alíquotas que variam entre 0,2% (10 a 30 milhões de reais) a 1%, para fortunas superiores a 100 milhões de reais (BRASIL, 2020).

k) PLP 123/2020, que considera grande fortuna o valor superior a 50 milhões de reais, estabelecendo alíquota única de 2% (BRASIL, 2020).

l) PLP 112/2020, considerando grande fortuna o valor superior a 20 milhões de reais, com alíquotas que variam de 1% a 3% (para valores superiores a 100 milhões de reais) (BRASIL, 2020).

m) PL 49/2020, que define grande fortuna como o valor que supere 1 bilhão de reais, com aplicação de alíquota de 3% (BRASIL, 2020).

n) PLP 34/2020, instituindo empréstimo compulsório sobre patrimônio líquido superior a 1 bilhão de reais, com alíquota de 10% sobre o lucro líquido obtido nos doze meses anteriores à publicação da Lei (BRASIL, 2020).

Além da tributação sobre grandes fortunas, seja através do IGF ou por empréstimo compulsório, salta aos olhos o grande número de propostas legislativas ligadas a essa materialidade tributária.

Da mesma forma, a variedade de critérios adotados para definição de grandes fortunas e das alíquotas também mostra a necessidade de melhores discussões para a implantação de um tributo com essa característica.

Ignora-se também as dificuldades da implementação, na prática, de tributos dessa natureza, a exemplo da larga variedade de critérios para definição de uma grande fortuna, a dificuldade de fiscalização das grandes fortunas, além do risco da fuga de receitas para o exterior. Mesmo que o ambiente político esteja aparentemente mais favorável para medidas dessa natureza, os obstáculos à implementação de tais modalidades tributárias ainda permanecem.

4 PROPOSTAS ORIGINÁRIAS DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO FISCO.

Além das proposições originárias do Poder Legislativo de combate, através de medidas tributárias, aos efeitos da pandemia, recorde-se também que entidades representativas do Fisco Brasileiro também se manifestaram sugerindo caminhos tributários para que o País possa enfrentar a crise socioeconômica gerada pela pandemia.

As entidades representativas, tais como a FENAFIM (Fiscos municipais), a FENAFISCO e FEBRAFITE (Fiscos estaduais) e SINFIFISCO NACIONAL, além da ANFIP e UNAFISCO (Fisco federal), nos termos do artigo 37, XVIII, da CF/88, apresentaram o conjunto de proposições denominado, 10 PROPOSTAS TRIBUTÁRIAS EMERGENCIAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PROVOCADA PELA COVID-19, pretendendo que tais propostas auxiliem o País para alcançar o reequilíbrio financeiro, econômico, produtivo e social.

Em síntese, dentre os objetivos das referidas entidades:

Com tais objetivos, foram identificados contribuintes e setores com capacidade contributiva, seja em razão do patrimônio acumulado, seja porque, a despeito da crise, suas atividades e receitas tendem a ser mantidas ou até mesmo incrementadas, cabendo-lhes maior contribuição em prol do conjunto da sociedade. De outro lado, buscou-se resguardar as pessoas de baixa renda e desonerar as empresas mais fragilizadas economicamente, com

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

objetivo de garantir os empregos formais por elas gerados. O contingente de empregados informais, bastante expressivo no Brasil, será beneficiado pelo conjunto de receitas provenientes de setores favorecidos com a crise e com maior capacidade contributiva, enfatizando a premissa de não gerar aumento de carga tributária que configure obstáculo para a retomada da atividade econômica” (FENAFIM; FENAFISCO; FEBRAFITE; SINFIFISCO NACIONAL; ANFIP; UNAFISCO, 2020).

Ainda, as propostas foram divididas em dois grupos: a) Propostas de desoneração tributária e de incentivo à economia (Propostas n.1, 2 e 3); b) Propostas de incremento de arrecadação, sem prejuízo para a retomada da economia (Propostas n.4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10):

4.1 PROPOSTAS DE DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA E DE INCENTIVO À ECONOMIA

a) Proposta n.1: Propõem a isenção completa de tributos até o mês de abril de 2021 para pequenas e microempresas que sejam optantes do Simples Nacional e que tenham faturamento anual equivalente até um milhão e duzentos mil reais, nos meses em que o faturamento destas apresente decréscimo de pelo menos 20% (vinte por cento) relativamente ao período equivalente no ano anterior. A isenção limita-se ao valor referente à folha de salários. Para tal benefício é necessário a manutenção dos empregos. Preveem uma desoneração de vinte bilhões de reais com a implementação de tal medida.

b) Proposta n.2: Propõem a eliminação ou pelo menos a redução da arrecadação compulsória destinada ao “Sistema S”, por sua vez incidente na folha de salários. A adesão ao sistema e os respectivos pagamentos devem ser feitos de forma facultativa, através de convênios com as empresas. Estimam que tal medida gere uma desoneração de R\$ 17,67 bilhões.

c) Proposta n.3: Propõem a adoção da taxa de câmbio da data de 31/12/2019 para o cálculo dos tributos incidentes sobre importação. Tal medida geraria efeitos sobre o Imposto de Importação (II), sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sobre a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS e para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, na importação. Esperam que, com a viabilização dessa medida, ocorra a redução de custo para as áreas do comércio e da indústria, especialmente para os que dependam de insumos e produtos importados, protegendo tais mercados da flutuação cambial extraordinária decorrente do período. A desoneração esperada seria de R\$ 12 bilhões (com câmbio médio de 5,00 reais para os próximos doze meses).

4.2 PROPOSTAS DE INCREMENTO DE ARRECADAÇÃO, SEM PREJUÍZO PARA A RETOMADA DA ECONOMIA

a) Proposta n.4. Propõem a criação de um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) cumulado com um Empréstimo Compulsório (também sobre grandes fortunas) no ano de 2020. Nesse sentido, ambos teriam incidência de alíquotas progressivas variáveis de até 3%, embora a alíquota efetiva prevista seja de 2,5%. O critério pessoal dos referidos tributos (ambos sobre a mesma “base tributária”), seriam pessoas físicas domiciliadas no Brasil, físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior no que tange ao patrimônio localizado no território nacional. Para fins de grandes fortunas, considera-se como grande fortuna o patrimônio líquido superior a vinte milhões de reais. Como o IGF, devendo respeitar o princípio da anterioridade, só seria aplicável em 2021, se criado em 2020, propuseram o empréstimo compulsório (motivado por calamidade pública) pela possibilidade de ser criado e aplicado no mesmo ano de 2020 (por ser exceção à anterioridade tributária). Com a criação dos dois tributos, haveria arrecadação estimada entre R\$ 30 a 40 bilhões anuais.

b) Proposta n.5. Propõem a criação de uma Contribuição Social temporária com alíquota de 20% sobre todas as receitas financeiras e quaisquer fundos, inclusive incidentes sobre Tesouro Direto, com isenção para pessoas físicas que, em 2019, tenham rendimento anual de até 5 vezes o limite da isenção anual de IRPF. Com essa medida, as entidades acreditam que a arrecadação geraria R\$ 60 bilhões anuais.

c) Proposta n.6. As entidades propõem novas incidências sobre instituições financeiras, especialmente com: acréscimo temporário de 15% na CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), com arrecadação estimada em R\$ 18 bilhões anuais, mas propondo também, alternativamente, uma CSLL extraordinária de 30% para as instituições financeiras, “sem incremento de Cofins”. Também preveem um acréscimo de 4% (temporariamente) na COFINS, o que geraria ganhos estimados de R\$ 20 bilhões anuais.

d) Proposta n.7. Propõem a tributação do ganho cambial extraordinário obtido pelo setor de exportação com alíquota de 10% incidente “sobre os contratos de câmbio de exportação fechados acima de 4,45 reais, independentemente da data de liquidação”. Não incidiria sobre contratos de importação, nem sobre empresas do Simples Nacional. Sugerem a possibilidade de uma Contribuição Social específica (por meio de Lei Complementar), nos termos do artigo 154, I, e 195 da CF/88, assim como a possibilidade, pelo Poder Executivo, de alterar as alíquotas do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) ou do IE (Imposto de Exportação), através de Decreto, e sem precisar respeitar ao princípio da anterioridade tributária (anual e

mínima). Os ganhos estimados em nível de arrecadação, com tais medidas, seriam de R\$ 90 bilhões de reais anuais.

e) Proposta n.8: Propõem a criação de empréstimo compulsório, com alíquota de 15% incidente sobre o lucro líquido auferido no ano de 2019 e distribuído em 2020, para empresas que tenham faturamento anual superior a R\$ 78 milhões de reais. Preveem que, com tal medida, gere-se um ganho na arrecadação de R\$ 10 bilhões de reais. As entidades ainda asseveram a natureza extrafiscal da medida, já que teria o condão de incentivar o “reinvestimento dos lucros de 2019 nas atividades das empresas em 2020”, não incidindo também sobre valores recebidos até o limite da isenção anual de IRPF.

f) Proposta n.9. Propõem também a criação de um empréstimo compulsório, com alíquota de 25% cuja incidência se daria sobre lucros e dividendos remetidos ao exterior no ano de 2020, com proposta de majoração da alíquota para 50%, caso o destinatário esteja situado em paraíso fiscal. A estimativa de arrecadação seria de R\$ 28 bilhões de reais. Da mesma forma que a proposta n.8, assinalam a função extrafiscal idêntica da medida tributária.

g) Proposta n.10. Propõem, finalmente, a majoração da alíquota máxima do ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação) para 30%, através de Resolução do Senado (nos termos do artigo 155, §1º, IV, da Constituição Federal) elevando a progressividade do tributo e a autonomia dos Estados e Distrito Federal, na aplicação da alíquota. Criticam o limite atual (8%) e a média cobrada pelos entes federativos (4%), destacando que é uma das menores alíquotas aplicadas no mundo. Estimam que a arrecadação gere aproximadamente R\$ 30 bilhões (a partir de 2021), o que triplicaria a arrecadação do referido imposto (já que atualmente é em torno de 9 bilhões de reais).

Finalmente, esclarecem ainda que, no que tange às propostas do empréstimo compulsório, que a restituição ocorresse a partir do ano de 2024, com correção IPCA, sem juros, pois “[...] não faria sentido remunerar com juros o Empréstimo Compulsório, pois isso equivaleria à emissão de títulos da Dívida Pública” (FENAFIM; FENAFISCO; FEBRAFITE; SINFIFISCO NACIONAL; ANFIP; UNAFISCO, 2020).

Merece pelo menos uma breve menção também algumas projeções apresentadas pelos Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados, Celso de Barros Correia Neto, José Evande Carvalho Araújo, Lucíola Calderari da Silveira e Palos e Murilo Rodrigues da Cunha Soar (2020, p. 43 e ss), em estudo técnico já lembrado neste estudo.

No que tange às medidas de Políticas Tributárias aptas a combater a pandemia, os autores consideram distribuí-las por estágios (ou etapas) de superação da crise: a) primeira etapa (isolamento social): apontam medidas de prorrogação de pagamento, parcelamento e

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO “CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

transações especiais (incluindo análise crítica das certas medidas adotadas pelo governo até o momento, considerando-as tímidas, mas pendentes de ampliação); b) segunda etapa (retomada das atividades) e terceira etapa (sustentação da economia), por sua vez analisadas conjuntamente: ponderam sobre as dificuldades de medidas coordenadas sobre a tributação indireta, considerando a maior probabilidade de medidas tributárias ligadas à tributação direta, com redução de alíquotas ou incentivos fiscais ligados a esses tributos, mas também reconhecendo as possíveis insuficiências de determinadas medidas, recomendando igualmente a ampliação ou prorrogação de tais benefícios, ou de outros novos, a exemplo do fim “da trava dos 30%”, assim como a utilização da compensação de prejuízos “para trás” – loss-carry-back e; c) quarta etapa (pós-pandemia): indicam o provável aumento da tributação sobre a renda e sobre o patrimônio e a correspondente redução da tributação sobre o consumo (para não penalizar os menos favorecidos economicamente), com revisão dos incentivos fiscais, além de considerar a probabilidade de efetivação de algumas medidas tributárias atualmente em análise no Brasil (como o IGF, eventual empréstimo compulsório, a eventual ampliação da alíquota na tributação sobre heranças e a ampliação da margem tributária sobre determinados setores beneficiados pela crise, como o setor de serviços de streaming e de outras tecnologias digitais). (Neto; Araujo; Silveira e Palos; Soares, 2020, p. 43-57).

Finalmente, observa-se que a maioria das propostas formuladas pelas demais entidades acima mencionadas caminha para a elevação da carga tributária, mas não se conecta necessariamente com outros instrumentos de Política Financeira (além da Política Tributária), necessários para a reestruturação estatal apta a diminuir as necessidades de receitas e o gasto com despesas públicas.

CONCLUSÕES

Não há dúvida de que as medidas tributárias, sejam implementadas pela Administração Tributária, sejam as propostas legislativas ou até mesmo propostas por entidades representativas dos fiscos brasileiros, que tencionam a criar novos tributos ou desonerar os já existentes, caminham em consonância com práticas tributárias adotadas em outros países, a exemplo dos países membros da OECD.

Porém, deve-se considerar também se o aumento da carga tributária é o caminho ou saída para a superação da crise.

Nesse sentido, reforça-se que as referidas medidas tributárias pelas entidades representantes do Fisco, embora tratem também de desoneração tributária, acabam conferindo

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

maior atenção ao aumento da carga tributária (em sua maior parte temporária), já que 70% de suas medidas referem-se à majoração da tributação e não à diminuição da carga tributária suportada pelo contribuinte.

Salta aos olhos também que nem todas as medidas apresentam caráter nitidamente temporário, levando à consideração de que, na eventualidade de serem aplicadas, algumas possam acabar tornando-se “definitivas”, como já ocorreu no passado.

Acredita-se que as medidas elaboradas e propostas pelas entidades representativas dos Fiscos brasileiros, em certo sentido, são até melhores do que as Proposições Legislativas de criação de tributos sobre as grandes fortunas, em geral.

Porém, as mesmas precisam ser testadas sob a premissa de que o equilíbrio fiscal não depende apenas de calibrações na tributação, mas também depende de boa gestão financeira e de adequada destinação de recursos públicos.

Apenas concentrando o foco na tributação não será o suficiente para superar os efeitos da crise.

As medidas também devem pesar na diminuição de despesas públicas em todos os níveis da administração pública (e demais Poderes). Por isso, a OECD, no relatório analisado nas linhas anteriores, é enfática ao apontar a necessidade de coordenação entre a Política Tributária e a Política Financeira.

E, nesse aspecto, não há como não reconhecer que uma reestruturação financeira estatal é urgente e tão ou mais relevante que medidas dedicadas à arrecadação.

Além disso, é temeroso considerar também que certas medidas tributárias (historicamente defendidas sobre premissas de justiça social) como a criação de tributos sobre grandes fortunas e a oneração da distribuição de dividendos, ou mesmo a tributação sobre a herança, sejam os primeiros caminhos apontados para a superação da crise. Não há como não considerar a possibilidade de que tais medidas (tidas como temporárias) acabem ganhando ares de permanência.

Propostas de Reforma Tributária Estrutural também devem ser rechaçadas, pois o ambiente (econômico, político e social) não reflete a normalidade da realidade tributária brasileira. Na hipótese de efetivação de uma eventual reforma tributária, correr-se-ia o risco de se viver em eterna situação tributária emergencial ou extraordinária, com a consolidação da carga tributária emergencial *ad eternum* sobre o patrimônio dos contribuintes que, aliás, sempre eles, os mais onerados em crises socioeconômicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Ainda que as intenções manifestadas nas propostas de Políticas Fiscais sejam as melhores possíveis, não há como não considerar os riscos dessa natureza no ambiente tributário brasileiro.

Espera-se, por fim, que a adoção de medidas tributárias decorrentes de Políticas Tributárias Anticíclicas no Brasil considere tais fatores (de natureza tributária e de natureza financeira), na mesma medida.

REFERÊNCIAS

AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da Tributação. *In: Revista Direito Tributário Atual n.º. 22.* Alcides Jorge Costa, Luís Eduardo Schoueri e Paulo Celso Bergstrom Bonilha (Coord.). São Paulo: IBDT-Dialética, 2008.

BALEEIRO, Aliomar *Uma Introdução à Ciência das Finanças.* 15. ed. Atualizador: CAMPOS, Dejalma. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BALEEIRO, Aliomar. *Cinco aulas de finanças e política fiscal.* 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1975.

BIELSA, Rafael. *Estudios de Derecho Público II. Derecho Fiscal.* Buenos Aires: Depalma, 1951.

BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função. Novos Estudos de Teoria do Direito.* São Paulo: Manole, 2007.

BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro.* São Paulo: Max Limonad, 1998.

BUJANDA, Fernando Sainz de. *Hacienda y Derecho. Estudios de Derecho Financiero V.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1967.

BUJANDA, Fernando Sainz de. *Hacienda y Derecho. Estudios de Derecho Financiero II. Estudios de administración.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

CASALTA NABAIS, José. *Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza.* Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil 7/Curitiba, jan.-dez. 2007.

CONTADOR, Cláudio R. A Importância da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Apresentação da Edição Brasileira. *In: KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.* Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1992.

CORREA, Walter Barbosa. *Contribuição ao Estudo da Extrafiscalidade.* São Paulo: Bentivegna, 1964.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. 4. ed. Traduzido por Maria de Lourdes Modiano. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

DEODATO, Alberto. *As Funções Extrafiscais do Imposto*. Belo Horizonte. Imprensa Oficial, 1949.

DEL BRIO, Francisco Dominguez. Estudio Preliminar. In: *La Política Fiscal em Accion*. DEL BRIO, Francisco Dominguez. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1971.

DUE, John F. *Tributação indireta nas economias em desenvolvimento*. Trad. Camila Perret. São Paulo: Perspectiva, 1974.

FENAFIM; FENAFISCO; FEBRAFITE; SINFIFISCO NACIONAL; ANFIP; UNAFISCO. *10 Propostas tributárias emergenciais para o enfrentamento da crise provocada pela COVID-19*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/propostas-tributarias-covid.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

FERNANDES, Edison Carlos. Adaptação da Política Fiscal em tempo de economia internacional integrada. In: *Direito Tributário. Política Fiscal*. Série GVlaw. Roberto França Vasconcellos. São Paulo: Saraiva – FGV, 2009.

FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Direito Tributário – Teoria Geral do Tributo*. Barueri – SP: Marcial Pons – Manole, 2007.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Função Social da Dogmática Jurídica*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

KEYNES, John Maynard. El camino hacia La prosperidad. In: *La Política Fiscal em Accion*. DEL BRIO, Francisco Dominguez. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1971.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1992.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego*. Tamás Szmrecsányi (org.). 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

LAUFENBURGER, Henry. *Finanzas comparadas. Estados Unidos – Francia – Inglaterra – México – URSS*. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1951.

LAURÉ, Maurice. *Traité de Politique Fiscale*. Paris, Presses Universitaire de France, 1957.

MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. *Extrafiscalidade socioambiental*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo: v. 18, n. 90. São Paulo: RT, 2010.

MORI, Rogério. Política Fiscal e Desempenho Macroeconômico. In: *Direito Tributário. Política Fiscal*. Série GVlaw. Roberto França Vasconcellos (Coord.). São Paulo: Saraiva – FGV, 2009.

NEUMARK, Fritz. *Princípios de La Imposición*. Obras Basicas de Hacienda Pública. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1974.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

NETO, Celso de Barros Correia; ARAÚJO, José Evande Carvalho; SILVEIRA E PALOS; Lucíola Calderari da; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. *Tributação em Tempos de Pandemia (Estudo Técnico)*. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

OECD. *Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience*. OECD 2020. Tackling Coronavirus (Covid-19) – Browse OECD contributions, p. 01 e ss. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis. Acesso em: 14 jun. 2020.

PAJISTE, Bernard. *Introdução à Política Fiscal*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., s/d.

PORTAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SOARES MARTÍNES, Pedro Mário. *Direito Fiscal*. 7. ed. revista e actualizada. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária. Edição Póstuma*. IBET – Resenha Tributária, 1975.

VOGEL, Klaus. *Tributos regulatórios e garantia da propriedade no direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Direito Tributário. Estudos em homenagem ao Prof. Rui Barbosa Nogueira. Brandão Machado (coord). São Paulo, Saraiva, 1984.

Web-site: www.10medida tributarias.org.br. Acesso em: 13 jun 2020.

Web-site da ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control): <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-todays-data-geographic-distribution-covid-19-cases-worldwide>. Acesso em: 28 jun. 2020.

Web-site da OPAS (Organização Pan-americana de Saúde): https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 26 jun. 2020.

Web-site da OMS (Organização Mundial de Saúde): <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. Acesso em: 28 jun. 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS E O COMBATE A PANDEMIAS: O CASO
“CORONAVÍRUS” E OS REFLEXOS NA POLÍTICA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Web-site do Ministério da Saúde: <http://susanalitico.saude.gov.br/#/dashboard/>. Acesso em:
28 jun. 2020.