

Regime tributário de calamidade da Covid -19



Helenilson Pontes
advogado parecerista

Em tempo de crise, assumem ainda maior relevo as incumbências derivadas

do ônus de governar. Liderar e, sobretudo, formular políticas públicas são exigências inelutáveis de quem comanda os destinos das diferentes sociedades. A crise exige ousadia e criatividade para apontar soluções para problemas desconhecidos. O exercício do poder de tributar não escapa a estas exigências do momento.

A globalização dos comportamentos sociais, das comunicações, dos mercados financeiros, das redes sociais e das trocas comerciais alcançou também a saúde humana com a emergência da crise sanitária do Covid-19, que chegou acompanhada de uma característica dos tempos contemporâneos: a rapidez do alcance global, representada pelo contágio em praticamente todos os países em pouco mais de cem dias do seu anúncio formal no extremo oriente.

O mundo vive uma pandemia cujas consequências são ainda imprevisíveis na sua extensão e na sua duração. No entanto, especialistas são unânimes em afirmar que a crise de saúde pública está se transformando rapidamente em uma crise econômica global que vai atingir diferentemente os países, aprofundando a pobreza e a miséria nas sociedades onde estas chagas já são uma realidade.

Ao lado do desafio primordial de equipar os serviços de saúde com os instrumentos necessários para salvar vidas, primeira tarefa de quem governa, urge igualmente a adoção de medidas que lidem com os desafios econômicos do momento, minimizando os danos. Diante de uma pandemia, beira o irrealismo lunático cogitar-se de uma oposição entre medidas de vigilância sanitária e políticas econômicas. É urgente que os governos esgotem todo o seu arsenal regulatório e executivo nestes dois campos de ação complementares e incidíveis.

O Governo brasileiro, inicialmente atônito e aparentemente incrédulo quanto à chegada da crise ao país, nas últimas semanas finalmente acordou e vem tomando um conjunto expressivo de medidas na área econômica, com o louvável apoio do Congresso Nacional. Autorizações legais para a rápida ampliação



do espaço de endividamento público foram obtidas e até uma nova e criativa modalidade de contabilização dos dispêndios públicos necessários ao enfrentamento do momento está sendo constitucionalmente criada sob o epíteto de orçamento de guerra. A especial forma de contabilizar os custos públicos da pandemia permitirá separá-los dos custos regulares do setor público brasileiro e manter uma visão atualizada e realista do desafio fiscal que o país terá que enfrentar depois de superado este momento.

Foi adotado um conjunto expressivo de medidas na área do crédito público objetivando permitir que as empresas não parem e que a economia possa continuar funcionando. No campo da preservação da renda, foi instituído um auxílio financeiro emergencial destinado às pessoas que tem trabalho (informal) mas não tem emprego (formal) e que tem a sua renda comprometida pela parada econômica, foi ampliado o Programa do Bolsa-Família, foi permitida a redução proporcional de salários e jornada de trabalho bem como determinada a transferência do saldo das contas do PIS/PASEP para as do FGTS. Todas estas medidas são válidas para o enfrentamento da crise, mas seus efeitos concretos sobre a vida das pessoas só o tempo dirá.¹

A crise de saúde pública expôs à luz a deficiência do Federalismo fiscal brasileiro. Quem cuida da saúde dos brasileiros são os Governos estaduais e municipais que, no limite da sua capacidade financeira, apelam ao Governo federal pela ajuda destinada aos custos derivados da pandemia. Por outro lado, as necessárias medidas sanitárias de isolamento social e quarentena deprimem a atividade econômica e, de quebra, derrubam fortemente a arrecadação dos entes subnacionais apoiada substancialmente em tributos sobre o consumo (ICMS e ISS). Além da queda (despesas públicas em expansão), o coice (queda na arrecadação tributária própria).

Diante da crise, e o Direito Tributário? Como a política tributária pode ajudar no enfrentamento das dificuldades do momento?

O primeiro registro necessário é a constatação da ausência de um regime tributário de calamidade pública na ordem jurídica brasileira que atendas às exigências de uma crise sanitária como a que vivemos, onde o principal objetivo não é fiscal, arrecadatório, mas extrafiscal, isto é, a preservação dos empregos e da atividade econômica.

As normas tributárias desde as suas origens históricas são pensadas e construídas com a finalidade de arrecadar os recursos públicos necessários para a satisfação das necessidades coletivas. A Constituição Federal caminha na mesma lógica já que, quando cogita de fatos imprevisíveis, como guerra externa ou calamidade pública, o faz na direção da abertura de competências excepcionais para a União Federal instituir impostos extraordinários (art. 154, II) ou, mediante lei complementar, empréstimos compulsórios (art. 148, I).

O Código Tributário Nacional também não contempla normas que ajudem a proporcionar um norte de regulação jurídica para momentos de pandemia como o que vivemos, já que a simples possibilidade de leis concedendo moratória são insuficientes para o tamanho dos atuais desafios. Passado este momento de crise, o Código Tributário Nacional poderia ser alterado para contemplar um rol de medidas de caráter geral, possíveis de serem adotadas em momentos de calamidade pública como a que experimentamos, algumas de natureza procedimental, tais como a prorrogação do prazo de validade de



certidões negativas, suspensão de obrigações acessórias e de penalidade tributárias respectivas, suspensão de procedimentos de fiscalização e respectivos prazos de decadência, e outros de natureza material, entre outras a suspensão dos parcelamentos tributários em vigor, a suspensão ou diferimento de prazos de pagamento de tributos e a suspensão dos regimes de antecipação e substituição tributária.

O objetivo precípua da política tributária do atual momento de crise não deve ser a criação ou ampliação de incidências tributárias, mas a manutenção da atividade econômica e dos empregos. Os recentes números do desemprego no mundo têm sido alarmantes. Nos Estados Unidos, em apenas três semanas, 10% da força do trabalho do país, cerca de 16,8 milhões de pessoas, entraram com pedido de [seguro-desemprego](#). No Brasil, onde tudo indica o cenário será ainda mais grave, haja vista a estagnação econômica que vivíamos antes da crise, as apostas vão de mais de [2,5 milhões](#) até [5 milhões](#) de novos desempregados, elevando a taxa de desemprego de 11,6% para 16,1% ao fim do segundo trimestre deste ano.

É fundamental que o Governo Federal crie um regime tributário de calamidade pública que tenha como eixo central a manutenção do emprego e da atividade econômica.

As medidas adotadas pelo Governo Federal na área tributária até o momento foram tímidas diante da crise econômica que se avizinha, limitando-se a estabelecer diferimento do prazo de pagamento de contribuições sociais e tributos recolhidos na sistemática do Simples, bem como o adiamento do prazo para o cumprimento de obrigações acessórias para empresas e pessoas físicas. A suspensão da cobrança de impostos sobre a produção e a importação de equipamentos médicos e necessários ao enfrentamento da epidemia são medidas óbvias que até o mais leniente governo tomaria.

É urgente e necessário que o Governo Federal utilize todos os instrumentos tributários de que dispõe para a manutenção dos empregos e da atividade econômica. De nada adianta diferir o pagamento de um tributo cujo fato gerador sequer pode ocorrer em função da estagnação econômica. Não é demais lembrar que a norma de incidência tributária simplesmente opera a juridicização do fato econômico. Sem fato econômico não haverá fato gerador tributário.

Desde logo, é fundamental afastar propostas que, aproveitando as incertezas da crise, representem a criação de novas incidências tributárias ou a majoração das atualmente existentes. Nenhum país do mundo civilizado adotou a criação ou majoração de tributos como instrumento para coibir os efeitos econômicos negativos da pandemia. Cogitar da instituição de empréstimo compulsório e de imposto sobre grandes fortunas, como sustentam algumas vozes, é caminhar na contramão das exigências dos tempos atuais. Precisamos salvar os empregos e a atividade econômica e para isso é importante promover o alívio tributário das empresas e dos agentes econômicos.

O Governo federal deve utilizar a política tributária como mais um instrumento, ao lado as medidas que já vem tomando na área creditícia e na preservação da renda, na busca da manutenção dos empregos e da atividade econômica. É fundamental aliviar o caixa das empresas e induzi-las com estímulos fiscais vinculados à manutenção dos empregos.



Neste sentido, há um enorme espaço de medidas tributárias que podem ser adotadas, considerando as exigências da calamidade da pandemia. Enumeramos a seguir apenas algumas:

- Ao invés de conceder crédito ao setor privado, endividando-o ainda mais, como pretende através da Medida Provisória 944², deveria o Governo federal conceder um crédito fiscal equivalente a 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da folha de salários dos empregados que ganham até 3 (três) salários mínimos, nos meses de abril, maio e junho de 2020, a ser utilizado pelas empresas a partir do ano de 2021, mediante compensação com outros tributos federais, nos termos da legislação aplicável. É fundamental que o Governo Federal “banque” com crédito fiscal futuro parte do custo atual do empregado, estimulando o empregador que não demitir com a sanção positiva do crédito fiscal para aproveitamento no momento da retomada econômica;
- a suspensão (e não o mero diferimento) da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários dos empregados que ganham até 3 (três) salários mínimos, nos meses de abril, maio e junho de 2020. O maior ganho econômico que o Governo pode ter no momento é manter as pessoas empregadas. O emprego que desaparece hoje não ressurgirá amanhã como um passe de mágica;
- a flexibilização das regras limitadoras do aproveitamento de prejuízos fiscais e base negativa de contribuição social sobre o lucro e a possibilidade de transferência destas “moedas fiscais” no ano de 2020. Esta medida representaria um sensível alívio de caixa para as empresas que apuram imposto de renda sob a sistemática do lucro real e deveria estar condicionada à manutenção dos empregos existentes em 31 de março de 2020;
- a agilidade na liberação de créditos fiscais detidos pelas empresas junto ao Fisco, tais como os créditos de PIS/COFINS e autorização para sua imediata transferência para terceiros no ano de 2020. Tal como na medida anterior, este reforço de caixa estaria condicionado à manutenção dos empregos existentes em 31 de março de 2020;³
- suspensão imediata dos parcelamentos tributários em andamento, permitindo caixa às empresas para o pagamento de salários, condicionado ao compromisso de não demitir;
- reconhecimento expresso da dedutibilidade na apuração das bases de cálculo do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro de todas as despesas realizadas no combate à pandemia do Covid-19 (equipamentos de proteção individual, álcool gel, testes, ações de assistência alimentar, tais como a compra de cestas básicas, entre outras), ocorridas no âmbito da empresa ou decorrente de doações à sociedade. Crédito fiscal proporcional à alíquota efetiva do imposto de renda e da contribuição sobre o lucro incidente sobre tais despesas, para as empresas que apuram o imposto



de renda sob a sistemática do lucro presumido;

- reconhecimento expresso do direito de dedução na apuração da base de cálculo do PIS/COFINS de todas as despesas realizadas no combate à pandemia do Covid-19 (equipamentos de proteção individual, álcool gel, testes, ações de assistência alimentar, tais como a compra de cestas básicas, entre outras), ocorridas no âmbito da empresa ou decorrente de doações à sociedade;
- suspensão e cessação de sanções tributárias indiretas, tais como a inclusão no CADIN, negativa da expedição de Certidões Negativas de Débito e protesto extrajudicial;
- Facilitação na substituição de garantias judiciais realizadas em dinheiro por outros bens;
- Suspensão dos procedimentos de fiscalização tributária e do respectivo prazo de decadência do direito de lançar.

É preciso aliviar o caixa das empresas que assumam compromisso com a manutenção do emprego. Não basta conceder crédito barato ao mercado. O empresário não vai tomar crédito oficial para pagar tributo ao próprio Governo ou salário ao empregado que está em isolamento. O Governo pode e deve se utilizar dos instrumentos tributários de que dispõe para induzir comportamentos econômicos voltados à manutenção do emprego e da atividade econômica.

Não há fórmula ou roteiro definidos para lidar com os efeitos econômicos e sociais da pandemia que vivemos. O certo é que as decisões políticas tomadas agora definirão o nosso futuro pois afetarão todos os aspectos da vida social, tais como: nova regulação e flexibilização das relações de trabalho, criação de um renda básica universal, necessidade de um serviço de saúde público e universal, priorização para as políticas de emprego e renda, redefinição do papel do Estado na sociedade, reavaliação das cadeias globais de produção de equipamentos médicos e produtos farmacêuticos, valorização da ciência e tecnologia, reavaliação dos blocos comerciais ante o critério da solidariedade humanitária, reconhecimento global do valor “humanidade” (afinal, “somos todos humanos”), instituição de novos parâmetros para a relação entre os valores da vigilância x privacidade, reflexão sobre os limites do poder estatal de emergência ante os controles institucionais existentes nas sociedades democráticas e reavaliação do papel do Estado na sociedade. Em todos estes quadrantes, o Direito Tributário certamente terá um importante papel a desempenhar. É preciso reflexão e ação criativa.

1 Segundo pesquisadores do Ibre/FGV, mesmo com estas medidas a queda da massa salarial no Brasil deve ficar na ordem de 5,2%. Sem as medidas, a queda seria de 10,3% (Folha de S. Paulo, 12/04/2020).

2 A MP 944, de 3 de abril de 2020, institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus



empregados. A linha de crédito emergencial abrange a totalidade da folha de pagamento do contratante, pelo período de dois meses, limitadas ao valor equivalente a até duas vezes o salário-mínimo por empregado.

3 Estas quatro primeiras propostas constam de Nota Pública emitida pela Associação Paulista de Estudos Tributários – APET (www.apet.org.br).

Date Created

15/04/2020