

DIÁLOGO PÚBLICO

INDIGO
Instituto de Inovação e Governança

Fernando Rezende

PSL
17

A crise gerada pela Covid19 e as limitações enfrentadas pelo Estado para adotar medidas que atenuem seus impactos na economia e estimulem uma mais rápida recuperação.

Introdução

A crise gerada pela Covid19 provocará uma recessão muito maior do que as primeiras estimativas que ecoaram na mídia. A recessão agora é global e não é causada por problemas econômicos conhecidos, como as que ocorreram entre nós ao longo dos últimos cem anos¹. A inadimplência crescerá, em face de dificuldades que os empresários enfrentarão para sustentar o funcionamento dos negócios, particularmente no tocante ao pagamento de tributos, que enfrenta a concorrência com outros gastos imprescindíveis, como os salários dos empregados e a conta dos fornecedores. O acesso a insumos ainda será afetado por dificuldades que os fornecedores deverão encontrar em razão de problemas no funcionamento da logística interna e na dependência de importações.

Neste contexto, a receita tributária deverá sofrer perdas difíceis de serem estimadas com segurança, acarretando problemas maiores para administrar a gestão das contas públicas, que já sofrem as limitações impostas pela enorme rigidez orçamentária e acabam atrasando a implementação das medidas necessárias. Tal cenário repercute na capacidade de o Estado adotar medidas mais potentes, para que o país ultrapasse mais rapidamente os impactos iniciais da crise, de modo a propiciar uma mais rápida recuperação à frente.

¹ De acordo com o Fundo Monetário Internacional, a economia global deverá encolher cerca de 3% em 2020, um resultado muito pior do que o registrado na crise de 2008-2009 (IMF Fiscal Monitor April 2020)

Em momentos de grandes incertezas como o que estamos vivendo é preciso prudência para evitar equívocos, mas também ousadia para enfrentar situações anormais e utilizar novas ferramentas que não estão dentro da caixa. Este texto segue essa orientação com o propósito de estimular um debate e assim contribuir para as escolhas a serem feitas

O impacto da recessão nas receitas tributárias

Expectativas, de que o Brasil deverá amargar uma forte recessão neste ano com uma queda acentuada do PIB, provocarão como seria de se esperar, uma redução expressiva nas receitas do governo federal, elevando o déficit público a níveis que não se viam há muito tempo.

As incertezas que rondam as estimativas econômicas sobre o desempenho da economia são muito grandes e se revelam na velocidade com que elas são alteradas quando se adota um cenário considerado mais pessimista.

As dificuldades que analistas competentes encontram para fazer previsões se revelam nos resultados divulgados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia–(SPE), no Prisma Fiscal divulgado em abril. As dificuldades decorrentes dessas incertezas se revelam na forte mudança nos números de abril, quando comparados com as previsões do mês anterior. Enquanto em março a situação ainda permitia esperar um resultado positivo estimado em 1,8%, a evolução dos acontecimentos inverteu a situação, de forma que a revisão feita em abril aponta para uma queda de 3.3% no PIB de 2020.

Outras referências vão na mesma linha. Segundo estimativas divulgadas pela Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI) ², uma das instituições mais habilitadas nessa área, o PIB do Brasil encolheria 2,2% em 2020, quando são adotadas hipóteses mais favoráveis, mas este número é mais do que duplicado num cenário considerado como pessimista, no qual a previsão é de uma queda de 5,2% no PIB.

² Relatório de Acompanhamento Fiscal, abril de 2020.

Já as previsões do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE), que também reúne uma plêiade de notórios especialistas na área, aponta, no Boletim Fiscal de março deste ano, para números que coincidem com o obtido no cenário mais favorável da IFI, mas que são derivados de hipóteses mais pessimistas para o comportamento da economia ao longo deste ano.

Em suma, a dança dos números é um fato normal num ambiente de grandes incertezas com respeito ao que acontecerá no segundo semestre de 2020, mas uma coisa é certa. A situação é ruim e poderá piorar ainda mais, com reflexos significativos na capacidade de o Estado brasileiro adotar as medidas necessárias para lidar com o presente e propiciar uma recuperação mais rápida da atividade econômica à frente.

É importante acrescentar que a piora nos cenários deverá crescer caso um grande número de empresas, especialmente as que serão mais afetadas pela recessão, sejam forçadas a fechar as portas ou perder uma parcela expressiva de clientes. Estas, não terão como arcar com o pagamento dos tributos, agravando a quebra se forem forçadas a fazê-lo, o que agravaria a crise e alargaria o prazo estimado para sua duração. Há que considerar ainda o grupo de empresas que renegociaram volumes expressivos de tributos devidos em anos anteriores no âmbito do REFIS. Nestes casos o problema é ainda maior porque não poderiam deixar de pagar o REFIS e ainda se veriam frente a novos pagamentos que quase certamente não teriam como honrar a tempo..

Em face do exposto, o impacto da recessão nas receitas tributárias deverá ser maior do que o indicado por previsões baseadas em conhecimentos acumulados em períodos anteriores de recessão na economia.

Tomando por referência as estimativas feitas pela IFI em abril, que consideram um cenário de queda de 2,2% no PIB e um coeficiente de elasticidade receita/PIB igual a 1³, as receitas primárias do governo federal alcançariam um montante de R\$ 1.424 trilhões em 2020, que, após serem descontadas as transferências a estados e municípios, resultaria numa receita líquida de R\$ 1.184 bilhões. A

³ O coeficiente de elasticidade mencionado refere-se a uma medida de quanto a receita tributária seria afetada para uma dada variação do PIB. Se ele é unitário, isso significa que a receita oscilaria na mesma proporção da oscilação no PIB. No contexto dessa crise, é pouco provável que o coeficiente não seja negativo, isto é a receita cairia mais do que o PIB.

queda na receita primária, após a revisão feita pela IFI em abril, viria da frustração do ingresso de receitas não administradas pela RFB, mas seria mais do que seria compensada pelo ingresso de novos recursos provenientes dos créditos adicionais incluídos nas previsões da receita de 2020.⁴

Ainda assim, a situação fiscal não dá tranquilidade aos gestores das contas públicas para afrouxarem muito as rédeas que controlam a marcha das despesas, pois as chamadas despesas obrigatórias absorvem 93% das despesas previstas no orçamento federal, e o que resta há muito que não é suficiente para sustentar os serviços essenciais e manter a máquina pública em funcionamento. Apesar disso, as medidas adotadas não se limitam a conceder algumas facilidades para aliviar o peso dos tributos, como demonstra a diferença entre o valor dos créditos extraordinários adicionados ao orçamento e o montante das medidas abordadas nesse texto⁵.

Quais as medidas até agora contempladas e o que precisa ser feito

O pressuposto, que orienta as medidas até agora anunciadas pelo governo, é que a duração da crise, ao menos nos momentos em que ela se manifestará com grande intensidade, é curta e que, no segundo semestre, o país já poderia iniciar um processo de recuperação da economia. De um lado, é necessário reconhecer que num momento de grandes incertezas, prudência é uma atitude recomendada para não errar a mão, especialmente num ambiente de grandes dificuldades para evitar o descontrole sobre o comportamento das contas públicas.

De outro, no entanto, é preciso atentar para os riscos de que um excesso de prudência não faça o efeito requerido para evitar que a crise se prolongue por um período bem maior do que o necessário. Na incerteza, também é importante contrapor os danos que uma postura conservadora traria vis-à-vis os benefícios

⁴ A frustração no ingresso de receitas não administradas seria da ordem de R\$ 147 bilhões e o volume de créditos extraordinários é de R\$ 344 bilhões, de sorte que a receita orçamentária seria de 1.381 bilhões.

⁵ Outras medidas, que visam ajudar o setor privado a enfrentar os efeitos da crise na economia, serão abordadas no próximo *paper* deste projeto.

que alguma ousadia poderia trazer. Numa linguagem corriqueira dir-se-ia que em alguns momentos é melhor pecar por excesso do que por timidez.

Da relação de medidas adotadas até agora, para aliviar o peso dos tributos na vida das empresas, é possível deduzir que, no campo tributário, o pêndulo se situa no lado conservador das alternativas acima mencionadas. Essencialmente, elas tratam da redução de alíquotas e do diferimento, por alguns meses, no pagamento de alguns tributos, conforme indicado a seguir:

Medidas adotadas, para atenuar o peso de alguns tributos suportado pelas empresas, mencionadas em recente material divulgado pelo Ministério da Economia⁶

- a) redução de 50% em contribuições ao sistema S, de abril a junho;
- b) adiamento do recolhimento das contribuições para o PIS/PSEP, COFINS e contribuição para a previdência - contribuições de abril e maio passam para agosto e outubro.
- c) adiamento no recolhimento do FGTS dos meses de abril a junho para outubro novembro e dezembro.
- d) adiamento no pagamento de impostos federais no Simples Nacional, nas mesmas condições aplicadas ao recolhimento do FGTS.

O impacto fiscal, das medidas a que se referem os itens b e e acima, é estimado pela IFI em R\$ 50 bilhões, que adicionados a outras medidas como a redução a zero da alíquota do IOF por noventa dias e da alíquota do IPI e do Imposto de Importação aplicadas à aquisição de produtos médico-hospitalares destinados ao combate ao coronavírus, alcançaria a casa dos 69,7 bilhões.

No cardápio do governo, apenas uma medida no campo tributário contempla a concessão de crédito para o pagamento de tributos: aquela que trata do programa de financiamento para a folha de salários, por meio do qual o governo garante 85% do crédito assumido pelas empresas para essa finalidade. Embora possa ajudar no cumprimento de obrigações tributárias, este não é um ingrediente recomendável numa situação como essa. Empréstimos para

⁶ Ministério da Economia. Vamos vencer.

fornecer recursos às empresas com a finalidade de serem utilizados no pagamento de tributos não é a melhor solução neste momento.

No entanto, como sói acontecer, em momentos de crise surgem oportunidades, como expressa o ideograma chinês. Algumas atividades, especialmente aquelas que se desenvolveram recentemente na esteira da incorporação de novas tecnologias aos negócios, encontram espaço para operar e clientes em condições de sustentar suas atividades, ainda que a um ritmo menor do que o que ocorria antes da crise⁷

Como se posicionar frente a uma situação desconhecida? A sugestão é por de lado o que estava escrito e explorar novos caminhos. Nessa linha, a opção recomendada seria, decretar uma moratória, suspendendo a cobrança dos atuais tributos de competência do governo federal, inclusive a cobrança das dívidas renegociadas no âmbito do REFIS e ações que transitam na justiça, até o final de 2020⁸.

Mas é claro que a sugestão acima não significa deixar o Estado nu, isto é sem nada no bolso para manter a operação da máquina pública e prover os serviços essenciais à manutenção da ordem pública e às necessidades nos cidadãos. Além disso, o governo precisa abrir algum espaço para atender a demandas emergenciais, num momento em que o desemprego aumenta a aflição das famílias que são diretamente afetadas pela crise, num contexto em que a quantidade de pessoa desempregadas já é grande e o trabalho informal não encontra oportunidades para suprir as necessidades básicas de quem dele depende para levar dinheiro para casa.

Entretanto, como mencionado acima, a crise e a recessão que ela provoca não afeta na mesma intensidade a economia como um todo, e isso deve ser considerado na escolha a ser feita para lidar com o impacto da moratória.

⁷ Recente matéria da autoria de Fernanda Brigatti publicada na Folha de São Paulo em 15 de abril, destaca que além das atividades diretamente relacionadas com as demandas do atendimento à saúde, aquelas que incorporam as novas tecnologias para atender a demandas dos consumidores, como o comércio eletrônico e as plataformas digitais, ampliam os negócios e geram oportunidades de emprego no país,.

⁸ Moratória: “ato de adiar o vencimento das dívidas, suspendendo os pagamentos e ação da justiça, decretado por um país que passa por circunstâncias excepcionalmente graves (guerra, revolução, crise econômica, calamidade pública)” Koogan/Houaiss Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. Edições Delta.

Mudanças nos modelos de organização dos negócios, derivadas da incorporação de inovações tecnológicas ao processo de produção e acesso a insumos e produtos, recomendam adotar também uma inovação na tributação, com a adoção de uma nova base tributária que apresenta melhores condições de dar uma resposta adequada da receita num momento como esse. Uma base que permita lidar com a diversidade apontada e viabilize a captação de receitas de atividades/setores, que preservam condições de operar e de encontrar quem dispõe de condições para acessar o que eles oferecem e de efetuar o pagamento. Isso é, aplicar um tributo sobre as transações financeiras que ocorrem a cada instante em que a roda da economia gira.

O mundo vem adotando essa inovação em escala limitada e em momentos específicos, para atender a necessidades do momento, com objetivos específicos e nem sempre meritórios. Agora é diferente. A erosão das bases tributárias tradicionais, provocada pelo avanço da revolução digital, cria enormes problemas para que o regime de impostos que evoluiu no século passado funcione a contento, impondo pesados ônus para o fisco e para os contribuintes e provocando uma avalanche de demandas sobre o judiciário para dirimir conflitos de interpretação das normas legais.

Mais do que nunca importa seguir esse caminho. Ainda que precoces, as iniciativas adotadas em alguns países apontam para efeitos positivos, cabendo mencionar a menor sensibilidade das receitas aos efeitos da recessão na economia, o que é particularmente importante ressaltar neste momento. Os setores que se expandem seriam aqueles que arcariam com a cobrança de um tributo aplicado a essa base, pois o fato gerador do tributo seria a liquidação do pagamento. Os contribuintes estariam nas duas pontas da operação. Só paga o tributo quem pode efetuar a transação e só efetua a venda quem encontra um comprador. Por que arguir que é um tributo injusto. O que ele faz é fornecer recursos para que o Estado possa sustentar programas de transferência de renda para os que não podem pagar. Dessa forma, o objetivo de promover a justiça fiscal é alcançado.

Comentários Finais

A vigência dessa medida alcançaria o prazo estabelecido na lei que aprovou o estado de calamidade pública, podendo ser prorrogada nas mesmas condições, se necessário. Dadas as pressões que o Estado enfrenta, para lidar com os impactos da crise na parcela da população que será mais afetada, e as limitações que o engessamento do orçamento impõe para o seu atendimento, duas possibilidades podem ser examinadas. Uma, é calibrar a alíquota para que a receita a ser obtida compense os efeitos da moratória, sabendo que isso não altera o tamanho do déficit nas contas públicas.

Ainda assim é melhor do que poderia efetivamente ocorrer no final do ano, tendo em vista as incertezas que rondam as estimativas sobre a queda no PIB e seu impacto na arrecadação dos impostos vigentes, Além disso, pequenos ajustes, na alíquota a ser aplicada sobre as transações financeiras, poderia contribuir para reduzir o déficit projetado, dada a menor sensibilidade dessa espécie de tributo ao impacto de um cenário menos favorável para a economia no segundo semestre do ano. Nessa mesma linha, caberia ainda examinar a possibilidade de gerar recursos adicionais para atender especificamente a programas de apoio financeiro aos mais necessitados, o que poderia repercutir positivamente nos índices de endividamento.

Nesse caso, as receitas provenientes da aplicação desse tributo seriam repartidas em dois blocos. O maior atenderia ao propósito de compensar as receitas que deixariam de ser providas pela moratória e, o outro, ao propósito social mencionado, que seria apartado do primeiro para ser incorporado a algo na linha do chamado orçamento de guerra que está sendo discutido no Congresso.

Independentemente da alternativa adotada, é importante observar que a implementação dessa mudança deverá observar atentamente um dos três princípios enumerados na proposta de execução desse trabalho, qual seja a combinação de prudência com rapidez. A rapidez na adoção dessa medida é fundamental nesse momento, o que recomenda evitar o recurso a mudanças

constitucionais ou caminhos que sejam mais demorados para aplicá-la, explorando as alternativas que o estado de calamidade pública oferece para isso.

Por fim, além da contribuição que pode dar à adoção de medidas importantes nesse momento, não devemos esquecer as lições que trará para a retomada dos debates sobre a reforma tributária adiante.