

# AGENDA BRASILEIRA

## COVID-19

Ano 2, n. 2, 2021



## A FUNÇÃO DOS TRIBUTOS NO COMBATE À CRISE ECONÔMICA PROVOCADA PELA COVID-19<sup>1</sup>

**Celso de Barros Correia Neto**

**José Evande Carvalho Araujo**

**Lucíola Calderari da Silveira e Palos**

**Murilo Rodrigues da Cunha Soares<sup>2</sup>**

1 Uma versão mais completa deste artigo foi apresentada na forma de estudo legislativo (CORREIA NETO *et al.*, 2020).

2 Consultores legislativos da Câmara dos Deputados na área de direito tributário e tributação.

## 1 Introdução

A pandemia do novo coronavírus provocará queda na atividade econômica sem precedentes na história mundial recente. Estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) preveem que, em diversos países, a produção pode inicialmente cair de 20% a 25% e o consumo das famílias em cerca de um terço. Para cada mês de confinamento, calcula-se queda de cerca de 2% no produto interno bruto (PIB) (OECD, 2020, p. 8).

Nesse cenário, o Brasil não é uma ilha. Ao contrário de alguns países que conseguiram se isolar minimamente da primeira leva de infecções, inclusive nossos parceiros no Mercosul, a Covid-19 desembarcou aqui rápida e gravemente, com severos reflexos sanitários, sociais e econômicos.

Este texto procura sintetizar algumas das principais experiências estrangeiras no âmbito tributário, compiladas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE, e considera também os caminhos apontados por diversos especialistas do Brasil e do restante do mundo para enfretamento das repercussões econômicas da crise sanitária causada pela disseminação do novo coronavírus (Covid-19).

A análise compreende duas etapas. As medidas inicialmente voltadas para desoneração tributária ou prorrogação do pagamento de tributos e, em seguida, as destinadas à recomposição e reequilíbrio das finanças públicas nacionais. No que se refere ao Brasil, o estudo examina as medidas tributárias já efetivadas, as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e o estado atual do debate em torno do tema.

A metodologia empregada baseia-se essencialmente em pesquisa bibliográfica. As fontes consultadas incluem publicações de organismos internacionais, documentos legislativos, trabalhos acadêmicos e precedentes judiciais relacionados à temática do estudo, disponibilizados desde o reconhecimento do estado de calamidade pública em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada à Covid-19, com a publicação do Decreto Legislativo nº 6/2020.

O objetivo do trabalho é oferecer subsídios técnicos de política tributária, tanto para avaliar as medidas adotadas no Brasil, quanto para auxiliar na tomada de decisão em relação aos próximos passos a serem dados para superar os efeitos da Covid-19 no Brasil.

## 2 Panorama do debate internacional

Para enfrentar a crise de modo global e coordenado, o G20 – grupo que reúne as vinte maiores economias no mundo – decidiu lançar um plano de ação que envolve medidas e compromissos sanitários, econômicos e financeiros (G20, 2020). Um desses compromissos é o compartilhamento de dados, análises e experiências, com o objetivo de auxiliar as nações a orientarem suas políticas públicas. Para isso, o G20 solicitou o apoio do FMI e da OCDE.

O FMI, além de prestar assistência financeira aos países, disponibilizando toda a sua capacidade de empréstimo de US\$ 1 trilhão, vem monitorando as principais respostas econômicas ao novo coronavírus dadas por 196 nações (IMF, 2020b). Publicou ainda relatório com análises de políticas fiscais passíveis de serem tomadas para ajudar na superação da crise econômica, bem como para estimular o crescimento da economia global (IMF, 2020a).

A OCDE também tem colaborado com a busca de soluções, compilando as medidas de políticas públicas adotadas pelos países em diversas áreas como saúde, educação e tributação (OECD, 2020). No campo da política tributária, dividiu as medidas de combate à pandemia em quatro fases: (1) auxílio emergencial para empresas e famílias, (2) políticas fiscais amplas, (3) recuperação do consumo e investimento e (4) recuperação das finanças públicas.

A **primeira fase** refere-se ao período de contenção e mitigação da pandemia, com o confinamento, distanciamento social e *lockdowns*, que resultam na retração da atividade econômica (OECD, 2020, p. 12-19). Nesse momento, recomenda-se a adoção de medidas tributárias que garantam a liquidez das empresas e a renda das famílias para superação das dificuldades iniciais, por meio de iniciativas como a prorrogação de prazo para o pagamento de tributos e o cumprimento de obrigações acessórias, parcelamentos, isenções direcionadas.

A escolha do tipo, do alcance e da intensidade das medidas tributárias a serem adotadas por cada país naturalmente será diferente, considerando as suas peculiaridades econômicas e jurídicas. Podem ser amplas ou restritas a determinados setores econômicos, condicionadas à comprovação de perdas ou concedidas indiscriminadamente aos diferentes agentes econômicos.

A OCDE, no entanto, recomenda que os benefícios sejam direcionados para as empresas que deles mais necessitam. Isso significa que devem ser beneficiados, em regra, sobretudo os pequenos e médios negócios, que geralmente têm maior problema

de liquidez, e as empresas de setores com uso intensivo de mão de obra, a fim de evitar demissões. Quanto às medidas voltadas às famílias, deve-se destacar a preferência por auxílios financeiros diretos, e não tributários.

A **segunda fase** corresponde ao período de relaxamento gradual das medidas de distanciamento social. A duração dessa etapa poderá variar em diferentes países, inclusive com a necessidade de retorno à primeira fase em alguns locais (OECD, 2020, p. 20-30). É o momento em que a atividade econômica ensaia recuperação, ainda que de forma restrita, especialmente em setores específicos, como é o caso do turismo.

Além das iniciativas para tentar preservar a liquidez dos agentes econômicos e a renda das famílias, as medidas tributárias recomendáveis devem também cuidar da solvência das empresas, de modo a garantirem condições para a recuperação econômica.

Neste momento, é possível que os benefícios já concedidos precisem ser prorrogados ou ajustados, ou que outros sejam criados, diante do aumento do risco de insolvência das empresas, em razão da demanda ainda baixa.

Para as empresas, além do adiamento do pagamento de tributos, que corresponde a um modo de financiamento sem juros, podem ser necessários novos benefícios para preservação da atividade econômica. É o caso, por exemplo, de redução ou isenção de impostos, autorização de compensação de prejuízos mais ampla e permissão para valorações de estoques mais vantajosas para empresas que pertençam a cadeias globais de valor, *e.g.* passar do método de avaliação de estoques Fifo (*first in, first out*) para o método Lifo (*last in, first out*).<sup>3</sup>

A **terceira fase** refere-se à recuperação da economia propriamente dita, que exige políticas consistentes de estímulo ao investimento e ao consumo (OECD, 2020, p. 31-35). Naturalmente, não há garantias de que a retomada seja contínua nem uniforme em todos os setores. Pode ocorrer de forma segmentada, com alguns setores permanecendo na anterior fase, e não está imune a retrocessos, em virtude da imposição de novas restrições sanitárias.

Atenção especial deve ser dada ao fim das medidas emergenciais, principalmente com o restabelecimento das obrigações tributárias adiadas. Se todo o estoque de

3 No método Fifo, a valoração do estoque presume que a saída da mercadoria adveio das compras mais antigas, o que reduz o custo das mercadorias vendidas e aumenta o lucro, já que as aquisições mais antigas tendem a ter sido feitas por menores preços. No método Lifo, dá-se primeiro a baixa nas compras mais recentes, o que diminui o lucro, já que o custo das mercadorias vendidas fica maior. No Brasil, apenas o método Fifo é autorizado para fins fiscais.

débitos suspensos for cobrado de imediato, muitas empresas podem quebrar. Por isso, é recomendável que esses débitos sejam parcelados de maneira ampla, para evitar esse efeito indesejável, além de se permitir a compensação de prejuízos acumulados.

Os estímulos devem ser cuidadosamente direcionados para evitar o dispêndio de recursos públicos escassos com empresas ou setores que não estejam entre os que deles mais precisam. É provável, por exemplo, que o setor manufatureiro tenha tido parte da demanda reprimida somente no momento da contenção da pandemia. Superada a fase mais aguda da crise sanitária, poderá recuperar-se mais rapidamente do que outros setores e precisará de menos incentivos.

Já o setor de serviços, por outro lado, poderá amargar grandes prejuízos e tende a enfrentar recuperação mais lenta. Nesse caso, a demanda do período da crise será de fato perdida. Observe-se, no entanto, que não há uniformidade nem entre as atividades que compõem o mesmo setor econômico: enquanto considerável parcela dos serviços fornecidos por plataformas digitais manteve-se estável ou até expandiu seu faturamento durante o isolamento social imposto pela pandemia, o segmento de turismo teve suas atividades interrompidas e sofrerá consequências especialmente severas diante de um provável cenário de contenção mais prolongado.

As medidas econômicas devem ser voltadas para o incentivo ao consumo e ao investimento, e não apenas para o pagamento dos gastos da crise. Portanto, devem ser temporárias, para não criarem *deficits* permanentes, e bem comunicadas, para evitarem a desconfiança que estimula a poupança e não o consumo. Devem-se também evitar medidas que tragam ganhos inesperados (*windfall gains*), como os derivados de redução de impostos incidentes sobre os rendimentos do capital, ou que apenas provoquem mudanças no momento do consumo ou do investimento, sem impactos no comportamento agregado, como a redução de impostos incidentes sobre os ganhos de capital.

É importante priorizar investimentos em setores que tenham repercussões sociais relevantes, como pesquisa e desenvolvimento, proteção do meio ambiente e fortalecimento do combate a epidemias.

Para quaisquer medidas, planejamento é essencial. Incentivos mal calibrados podem dificultar a recuperação da atividade econômica. Segundo a OCDE, os benefícios assistenciais, por exemplo, não devem ser mantidos por mais tempo do que o necessário, sob pena de desestimularem o reaquecimento do mercado de trabalho. O mesmo pode ser afirmado em relação às medidas de incentivo a empresas, que não

devem garantir a existência de negócios ineficientes, que desapareceriam em condições normais.

O período recomenda ainda que os países adotem maior transparência em relação às medidas tomadas e que busquem acordos internacionais, para evitar uma concorrência fiscal predatória (guerra fiscal) entre nações para atração de investimentos globais.

A **quarta fase** corresponde à superação da crise de saúde pública, com maior atenção à resiliência da economia e à adoção de medidas tributárias voltadas à recuperação das contas públicas (OECD, 2020, p. 36-44). A OCDE considera que a crise trará impactos substanciais nos orçamentos públicos e nos níveis de endividamento dos países, causados pela combinação dos efeitos do aumento dos gastos públicos e da perda de receitas tributárias. Por isso, dedica a quarta fase do seu plano de ação para avaliar o cenário pós-pandemia e propor políticas públicas que auxiliem na recuperação da economia.

A organização avalia que provavelmente haverá menores receitas tributárias por alguns anos. A arrecadação do imposto de renda da pessoa jurídica tende a diminuir em função dos prejuízos de 2020, que poderão ser compensados, assim como a dos tributos indiretos, que deverá ser reduzida em decorrência do deslocamento do consumo para bens de primeira necessidade, geralmente menos tributados, ou para aquisições do governo, em regra não tributadas ou sem efeitos líquidos para as contas públicas.

Considera-se possível que ocorra também uma diminuição da carga tributária global, já que está prevista uma queda maior nas receitas dos tributos do que no PIB, do mesmo modo que se verificou na crise financeira global de 2008 na maioria dos países (OECD, 2020, p. 36-37). Após aquela crise, foram necessários vários anos até que se pudesse chegar ao nível de carga tributária anterior.

A extensão dessas perdas variará em cada país, dependendo da composição de suas receitas tributárias. Nos países em desenvolvimento, os tributos sobre o consumo, em regra, compõem a maior fatia da arrecadação, enquanto, nas nações desenvolvidas, são os impostos sobre a renda das pessoas físicas e as contribuições para a seguridade social que predominam. Essa diferença tende a afetar a recomposição das receitas públicas no momento pós-pandemia.

A OCDE reconhece que a melhor maneira de aumentar as receitas tributárias é adotar estímulos fortes e sustentáveis para embasar um crescimento econômico sólido. Mas avalia que a política tributária pode contribuir para cobrir os custos da

crise, em conjunto com outras políticas fiscais, monetárias e financeiras. Nesse contexto, elenca uma série de medidas extraordinárias, que vêm sendo discutidas para angariar novos recursos, seja pela criação de novas fontes de receitas, tais como a taxação do carbono (*carbon tax*) e a reforma da tributação dos lucros das grandes multinacionais (tratadas mais adiante), seja pela revisão das atuais bases de tributação.

A reforma dos atuais sistemas tributários pode significar a revisão da matriz tributária, com o reequilíbrio das fontes de receitas, o alargamento das bases, o fim de gastos tributários ineficientes e a adoção de medidas que aumentem a progressividade do sistema, como o incremento dos tributos sobre a propriedade ou a introdução de impostos sobre fortunas.

Apesar da crise, ou até mesmo em razão dela, alguns negócios, especialmente os mais digitalizados, progrediram e expandiram-se. Nesse contexto, a OCDE recomenda que os governos incentivem o investimento com o aumento da tributação das rendas econômicas extraordinárias (*economic rents*). Reforça-se também que se invista em cooperação internacional, caminho essencial para evitar disputas tributárias e guerras comerciais que poderiam ser prejudiciais à recuperação global, bem como no fortalecimento dos fiscos com o uso de novas tecnologias, para aumentar a conformidade e reduzir os custos dos contribuintes.

A digitalização das administrações e sistemas tributários pode representar uma importante via de recuperação das finanças públicas. Essa tendência, que já se notava nos últimos anos, parece ter sido fortemente aprofundada e acelerada em decorrência do grave quadro sanitário gerado pelo novo coronavírus.

Além da OCDE, outros órgãos internacionais e pesquisadores de prestígio apresentaram propostas tributárias para o período de recuperação econômica. Algumas defendem o incremento de tributos progressivos. Outras postulam a reformulação das regras de tributação internacional dos lucros. Outras ainda cuidam de medidas que também auxiliem no enfrentamento das mudanças climáticas.

O FMI propõe políticas fiscais para estimular o crescimento da economia global como resposta para a saída da crise (IMF, 2020, p. 33-42). O conjunto de medidas, denominado Ideas (“ideias”, em português), inclui: (i) o investimento em sistemas de saúde, infraestrutura, tecnologias de baixo carbono, educação e pesquisa; (ii) a adoção de medidas econômicas discricionárias bem planejadas tanto no que se refere aos gastos quanto às receitas; e (iii) o fortalecimento dos estabilizadores automáticos da economia, com o redesenho dos sistemas tributários e o incremento dos benefícios sociais aos mais necessitados.

Para o escopo deste artigo, interessam especialmente as ideias sobre o fortalecimento dos estabilizadores automáticos da economia por meio da tributação, isto é, dos mecanismos incorporados nos orçamentos governamentais para atenuar os ciclos econômicos. Esses instrumentos podem operar pelo aumento dos gastos públicos ou redução dos tributos, nos momentos de desaceleração, bem como pela redução dos gastos públicos ou aumento dos tributos, nos momentos de crescimento.

O FMI defende a adoção de medidas que tornem o sistema tributário mais progressivo, pelo seu maior potencial para funcionar como um estabilizador automático, ao garantir que a renda disponível das famílias suba menos quando a economia cresce e não diminua drasticamente quando ela retrai. Para alcançar esse objetivo, os tributos incidentes sobre a renda são preferíveis aos sobre o consumo e sobre a folha de pagamentos, pois estes, apesar de também acompanharem os ciclos econômicos, fazem-no com menor capacidade de resposta que os primeiros.

Além do foco no imposto de renda, são também recomendados: (i) tributos sobre ganhos de capital, transações financeiras e propriedade imobiliária, por acompanharem o preço dos ativos; (ii) depreciação acelerada de investimentos e concessão de créditos tributários diretos em decorrência deles, para incentivá-los; (iii) compensação de prejuízos com o lucro de períodos anteriores (*loss-carry-back*), para financiar as empresas durante a recessão; e (iv) cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas com base na renda estimada para o ano em curso, e não na do ano anterior, para alinhar o tributo com o resultado decorrente do estado atual da economia.

As recomendações do FMI não destoam das apresentadas por economistas e especialistas em finanças públicas a respeito da importância de medidas tributárias progressivas. Ganha destaque entre eles, no entanto, a preocupação com o tema da justiça fiscal. Por exemplo, Barreix, Garcimartin e Verdi (2020) propõem uma série de ações para as economias da América Latina e do Caribe, como o incremento dos impostos seletivos, o aumento da tributação dos rendimentos passivos do capital e da propriedade e a reavaliação de incentivos. Já Landais, Saez e Zucman (2020) defendem a criação de um imposto temporário sobre a fortuna dos europeus mais ricos para custear o combate à pandemia.

A necessidade de recompor as finanças públicas nacionais e buscar outras fontes de receita reforçou a preocupação em torno da reformulação das regras de tributação internacional do imposto de renda das multinacionais, especialmente das grandes empresas de tecnologia.



O debate parte da premissa de que os parâmetros atuais para tributação internacional da renda favorecem a adoção de planejamentos tributários agressivos que corroem a base de cálculo do imposto de renda das pessoas jurídicas. O fenômeno abarca, grosso modo, todas as empresas transnacionais, em especial as empresas digitais, que recolhem seus tributos em percentuais muito menores do que deveriam ao direcionarem seus resultados para países com menor tributação.

Na OCDE, essa discussão ganhou corpo especialmente no âmbito da Ação 1 do Projeto Beps (*Base Erosion and Profit Shifting*, ou, em português, Erosão da Base Tributável e Transferência de Lucros), cujo prazo para conclusão encerra-se no ano de 2020, em busca da construção de uma solução multilateral de consenso para a redistribuição do direito de tributação dos lucros globais das multinacionais (ARAUJO e AFONSO, 2020).

Apesar de muitos considerarem que a atual pandemia teria inviabilizado qualquer solução neste ano, o plano de ação do G20 para o combate ao novo coronavírus manteve o compromisso de enfrentar os desafios tributários decorrentes da digitalização da economia.<sup>4</sup>

A urgência é compreensível. À falta de uma solução de consenso multilateral, multiplicam-se as iniciativas unilaterais de criação de impostos sobre o faturamento das grandes empresas de tecnologia, os chamados *Digital Service Taxes* (DST), considerados muito gravosos pelas *Big Techs*, por atingirem suas receitas e não seus resultados. É o que já se pode observar em diversos países europeus, dentre os quais se destacam a França, a Itália e o Reino Unido (THE TAX FOUNDATION, 2020).

Atualmente, o trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto Beps concentra-se em dois pilares. O primeiro discute como redistribuir a competência para tributar os lucros das multinacionais entre os países onde elas atuam e como evitar a não tributação de rendimentos por brechas nas legislações nacionais. O segundo visa a garantir que os lucros das empresas internacionais estejam sujeitos, ao menos, a um nível mínimo de tributação.

A OCDE entende que, no contexto de crise, a pressão por uma solução efetiva nesses dois eixos tende a se intensificar, uma vez que o foco em empresas com altos níveis de rentabilidade, no primeiro pilar, deve facilitar o aumento da receita sem afetar negativamente a recuperação de negócios que sofreram muito com a crise. Já a tributação mínima das multinacionais, no segundo pilar, ganhará relevo em função

4 Ver os anexos na publicação original (G20, 2020).

das dificuldades fiscais dos países e da necessidade de igualar a tributação efetiva das empresas nacionais e das multinacionais (OECD, 2020, p. 42-43).

Ainda na linha da tributação dos lucros internacionais das empresas mais lucrativas, Christians e Magalhaes (2020) propõem um Imposto Global sobre os Lucros Excedentes (*Global Excess Profits Tax* – GEP), semelhante ao utilizado pelos Estados Unidos após a Primeira Guerra Mundial, e Avi-Yonah (2020) defende a instituição de um Imposto sobre Lucros Excedentes (*Excess Profit Taxes* – EPT) pelos países que sediam as grandes multinacionais e de *Digital Service Taxes* (DST) pelos demais.

Finalmente, alguns autores têm sustentado que a recuperação econômica deve priorizar medidas de enfrentamento da mudança climática, outro risco global relevante. Nesse sentido, Levy, Brandon e Studart (2020) elencaram diversas áreas que merecem especial cuidado na construção de uma economia mais eficiente, igualitária, resiliente e de baixo carbono, destacando-se, no campo tributário, a reforma da política de tributação sobre a energia.

### 3 Panorama brasileiro

O Brasil, em linha do que se observou no exterior, tem adotado significativo número de providências tributárias para mitigar e combater os efeitos socioeconômicos da pandemia.

As medidas tomadas seguem as propostas preconizadas pela OCDE para as fases iniciais da pandemia, focadas em: diferimento do pagamento de tributos (contribuições previdenciárias patronais, Simples-Nacional, PIS/Pasep, Cofins e IRPF) e das prestações de parcelamentos; postergação dos prazos de entrega de declarações das pessoas físicas e jurídicas; extensão da validade de certidões emitidas pelo fisco; desoneração tributária de produtos médicos e de higiene e limpeza (imposto de importação, IPI, PIS/Pasep e Cofins) e da tomada de crédito bancário (IOF).

Do rol listado pela OCDE, não foram adotadas, ainda, desonerações setoriais dos tributos sobre a renda das empresas, nem tampouco sobre a renda das pessoas físicas. A opção, até o momento, tem sido concretizar o apoio por meio de auxílios financeiros (pessoas físicas) ou créditos (pessoas jurídicas), em vez de benefícios tributários.

O espectro de proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional, notadamente por meio de projetos de lei ordinária (PLs) e projetos de lei complementar (PLPs), é amplo e variado. Abarca iniciativas muito diversas: isenções, incentivos a

doações, alterações de regras de dedução para IRPF e IRPJ, regras de compensação de prejuízo fiscal, substituição de garantias em execução fiscal, entre outros temas. Algumas proposições voltam-se para entidades ou profissionais de saúde, a maior parte delas, no entanto, refere-se indistintamente a todos os contribuintes.

Além das ações tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, a análise das medidas tributárias para enfretamento das repercussões econômicas pela disseminação da Covid-19 no Brasil não pode deixar de incluir os julgamentos prolatados no país a respeito do tema. Embora não seja papel do Poder Judiciário formular as diretrizes da política tributária do país, as medidas que adota em casos individuais ou em decisões com eficácia ampla (efeitos *erga omnes*) podem influenciar significativamente as escolhas do Poder Público e também sua efetividade em concreto.

Premidos pelos efeitos econômicos iniciais da pandemia e pelas restrições impostas pelo Poder Público à atividade econômica, diversos contribuintes recorreram ao Judiciário em busca de algum alívio para as suas exigências fiscais.

Ações desse tipo foram ajuizadas em praticamente todos os estados da federação, principalmente em busca do que se poderia chamar de uma “moratória judicial”, na forma de suspensão de exigibilidade ou prorrogação de vencimento de tributos federais (e.g. IRPJ, CSLL, PIS e Cofins), estaduais (e.g. ICMS) ou municipais (e.g. IPTU e taxas).

Nas ações propostas, apontam-se como fundamento para o afastamento temporário do dever de pagamento de tributos os efeitos do isolamento social e das restrições à atividade comercial imposta pelo Poder Público, bem como o reconhecimento da ocorrência do estado de calamidade pública pelos diferentes entes federados. Tutelas provisórias para suspender temporariamente ou prorrogar o vencimento de tributos – em geral, por sessenta ou noventa dias – foram concedidas em diversos estados da federação e também no Distrito Federal.

Não há uniformidade nas decisões. Em muitos casos, a pretensão dos contribuintes foi rechaçada, em face da reserva legal, que exige a edição de lei para concessão de moratória.<sup>10</sup> Da mesma forma, nos tribunais, os julgamentos também não encontraram desfecho uniforme. Contudo, boa parte das liminares concedidas em primeiro grau foram suspensas ou cassadas. A orientação adotada pela Presidência do STF, nos casos que galgaram à Corte, foi no sentido de suspender as liminares concedidas para suspensão ou prorrogação de débitos tributários.

Além dos pedidos de moratória judicial, outro pleito frequentemente submetido ao Judiciário é de substituição de depósito judicial em processos tributários por

seguro garantia. A substituição é apresentada como uma forma de assegurar maior liquidez às empresas, diante do quadro de crise instalado. Assim como em relação à moratória judicial, também não há uniformidade nas decisões a respeito desse tema, mas a orientação que parece predominar nos tribunais superiores não é favorável aos contribuintes.

Uma decisão especialmente relevante em matéria tributária foi a proferida pelo STF no julgamento da ADI 6.357, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes. A ação foi proposta pelo presidente da República com o objetivo de afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação da Covid-19.

Inicialmente, a liminar foi concedida em decisão monocrática do ministro relator, em 29 de março de 2020, para:

CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de Covid-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de Covid-19.

Os efeitos da decisão alcançavam todos os entes federativos que decretaram estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Posteriormente, a decisão foi submetida ao Plenário do tribunal, que, em 13 de maio de 2020, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do relator. A extinção da ação justificou-se pela promulgação da Emenda Constitucional nº 106/2020, conhecida como “orçamento de guerra”, de que consta disposição (art. 3º) com efeitos muito semelhantes aos pretendidos na ação.

Ainda que o objeto da ação não se limite exclusivamente à esfera tributária, o caso é particularmente importante para análise do tema deste artigo. Afastadas as restrições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abre-se espaço jurídico para

aprovação de projetos de lei de incentivo voltados ao combate dos efeitos socioeconômicos da atual pandemia.

Diversos estados recorreram ao STF por meio de ações cíveis ordinárias a fim de impedir que a União aplicasse quaisquer medidas de cobrança e constrição patrimonial em razão do descumprimento das obrigações decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas públicas celebrados. A rigor, as ações não pedem providências de natureza tributária. A queda na arrecadação, no entanto, está nos fundamentos das ações propostas como justificção para suspensão dos pagamentos.

Com a publicação da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), as ações foram extintas. O art. 2º estabelece que, de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os estados, com os municípios e com o Distrito Federal.

Os valores não pagos serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos e deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão receber o mesmo tratamento legal, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, extinguindo os feitos.

Como se observa, o Poder Judiciário tem sido recorrentemente acionado, tanto por contribuintes, como por autoridades públicas, em questões fiscais-tributárias relacionadas ao enfrentamento da crise.

Para completar a análise do panorama brasileiro, é também necessário discutir os rumos que o debate tributário no Brasil tem tomado à luz da crise econômica decorrente da pandemia. Nos últimos anos, as propostas de reforma tributária no Brasil concentraram-se sobretudo na alteração – simplificação – das regras relativas à tributação da produção e do consumo. Entretanto, com a pandemia, diversas entidades buscaram reforçar sua pauta relativa à iniquidade do sistema tributário nacional, por elas considerado muito concentrador e regressivo.

Ainda no mês de março de 2020, a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), os Auditores Fiscais pela Democracia (AFD), a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e o Instituto Justiça Fiscal

(IJF) assinaram carta aberta (AFD *et al.*, 2020), em que defendem diversas medidas para compensar as perdas de receitas tributárias dos entes federados, socorrer financeiramente o Sistema Único de Saúde (SUS) e garantir renda para os trabalhadores e para as camadas mais pobres.

Além de ideias para melhorar a eficácia arrecadatória e outras de natureza não tributária, foram formuladas sugestões para o aumento da progressividade do sistema tributário: reforço na tributação progressiva por meio de aumento da CSLL de bancos, instituição do IGF, reforço do ITCMD e tributação de lucros excedentes, incluindo ainda a instituição de empréstimos compulsórios sobre lucros e cortes de tributos.

Em abril de 2020, diversas entidades representativas de auditores fiscais da Receita Federal, dos fiscos dos estados e Distrito Federal, e dos municípios apresentaram um manifesto em que propõem medidas no mesmo sentido das referidas propostas (SINDIFISCO NACIONAL *et al.*, 2020).

A defesa da instituição de novos tributos e a ampliação da progressividade do sistema tributário não é pacífica no debate acadêmico brasileiro e encontra resistência entre diversos tributaristas que se dedicam a analisar o tema. No que se refere especificamente à reforma da tributação do consumo, a questão ainda está pendente de solução em nosso país. As propostas de unificação dos tributos incidentes sobre o consumo em um único imposto sobre o valor agregado de abrangência nacional (denominado Imposto sobre Bens e Serviços – IBS), previstas na PEC nº 45/2019, da Câmara dos Deputados, e na PEC nº 110/2019, no Senado Federal, ainda aguardam deliberação no Congresso Nacional.

Por um lado, alguns defensores da reforma afirmam que a mudança é imprescindível e tornou-se ainda mais urgente em decorrência da pandemia. Para eles, a tramitação e a discussão legislativa da matéria deveriam se intensificar ainda neste ano. Por outro lado, os críticos sustentam a necessidade de as mudanças se darem apenas no nível infraconstitucional, com alterações no PIS/Cofins, ICMS, IPI, ISS, IRPJ, ITCMD, redução dos tributos sobre folha de salários, equalização da carga tributária, simplificação, segurança jurídica e estímulos aos investimentos.

Por parte do governo federal, foi apresentado, em 21 de julho de 2020, o Projeto de Lei nº 3.887, primeira fase de simplificação do sistema tributário, com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para substituir PIS/Cofins. Segundos seus autores, essa contribuição pode encaixar-se em uma reforma mais ampla da tributação do consumo, que adote uma IVA dual, conjugando o tributo federal com outro

a cargo dos estados e municípios com base equivalente. Os detalhes da “acoplagem” dessas incidências estaduais (e talvez municipais) à CBS, cruciais para a análise da proposta, ainda não foram apresentados.

O governo aventa ainda a ampliação do escopo da reforma tributária. Para completar o ciclo de alterações no sistema tributário prometido, resta ainda serem encaminhados os textos das outras três fases prometidas por ocasião da apresentação da primeira, que buscariam converter o IPI em um imposto seletivo, desonerar a folha de pagamentos e reformular a legislação do imposto de renda, reduzindo a tributação das empresas e onerando os dividendos e lucros distribuídos.

## 4 Política tributária no enfrentamento da crise da Covid-19 – caminhos a trilhar

As medidas tributárias adotadas até o momento são temporárias, seguindo a recomendação de se evitarem perdas permanentes de receitas ou afrouxamentos burocráticos excessivos, em prejuízo ao controle tributário-aduaneiro. Não é possível, contudo, analisá-las sem considerar também as demais ações adotadas pela União para lidar com os efeitos econômicos da pandemia.

O governo tem priorizado a transferência direta de renda para as pessoas físicas, de forma direcionada aos mais necessitados, e a concessão de empréstimos que garantam o fluxo de caixa das empresas.<sup>5</sup> As medidas tributárias devem ser vistas de forma complementar a essas iniciativas assistenciais e creditícias. De qualquer modo, no contexto atual, com a retração econômica que se prenuncia, é provável que o simples adiamento do pagamento dos tributos não seja suficiente para garantir o fluxo de caixa das empresas e a renda das famílias.

Sob essa premissa, devem surgir demandas por novas prorrogações de prazos de pagamento de tributos e de entrega de declarações, e até mesmo pela reedição dos já tradicionais programas especiais de refinanciamento de dívida, apelidados genericamente de Refis.

Quanto às ações de ampliação do diferimento de pagamento de tributos, será quase inevitável, em alguma medida, adotá-las, pois os novos prazos fixados para

5 Segundo a IFI, foram abertos créditos extraordinários por medidas provisórias autorizando aplicações no montante de R\$ 472.274 milhões desde fevereiro até o presente momento (IFI, 2020).

o cumprimento das obrigações tributárias, à luz da efetiva situação econômica, mostraram-se bastante exíguos.

É de se questionar, inclusive, se não seria essa uma boa oportunidade para ampliar não somente prazos de pagamento, mas também os períodos de apuração dos tributos, em especial os referentes ao Simples Nacional. A mudança caminharía no sentido inverso do que ocorreu durante a década de 1980, em que o período de apuração dos tributos foi cada vez mais abreviado para se evitar a corrosão inflacionária da base tributável.

Já a demanda por reabertura de novos parcelamentos especiais, à maneira do Refis, pode vir a ser mitigada pela aprovação de um novo instrumento de regularização de débitos tributários e não tributários: a transação, recentemente regulamentada pela Lei nº 13.988/2020, que delegou ao governo federal a atribuição para realização de transações envolvendo créditos inscritos em dívida ativa ou objeto de contencioso tributário administrativo ou judicial.

A implementação dessas e de outras medidas de desoneração fiscal depende crucialmente de estarem ancoradas as expectativas quanto ao financiamento dos substanciais *deficits* que surgirão em 2020, e talvez em 2021, por meio de aumento do endividamento público e do encurtamento do prazo para rolagem da dívida.

As medidas de afrouxamento dos controles fiscais adotadas até o momento, por sua vez, justificam-se plenamente, em especial as que prorrogaram prazos de cumprimento de obrigações acessórias. Porém, passado o período mais agudo da pandemia, entram em jogo as expectativas dos agentes quanto à capacidade de os fiscos voltarem a atuar eficazmente na cobrança dos tributos devidos e no combate à sonegação. A obtenção de informações junto aos contribuintes é essencial para execução dessa tarefa, assim como o emprego de instrumentos de controle e cobrança, como inscrições em dívida ativa, protestos, certidões negativas, além dos procedimentos de fiscalização propriamente ditos.

Sob esse prisma, há um sutil equilíbrio a ser observado na adoção de medidas de afrouxamento administrativo: nem tão duras que provoquem desobediência civil, temor do ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel (MACIEL, 2020), nem tão frouxas que induzam a episódios de epidemias de evasão fiscal, fenômenos



conhecidos não só da literatura teórica,<sup>6</sup> mas também da recente história tributária brasileira, especialmente a do final da década de 1980 e início da década de 1990.<sup>7</sup>

Nas segunda (retomada das atividades) e terceira (estímulo fiscal para dar sustentação à economia) fases do enfrentamento da Covid-19, o Brasil lidará com dificuldades para implementar algumas das medidas propostas pela OCDE, pelo simples fato de não haver um IVA nacional. Como se sabe, aqui a tributação do consumo é repartida entre os três níveis de governo – União, estados e municípios – e concretizada, grosso modo, por cinco tributos diferentes – IPI, PIS/Pasep, Cofins, ICMS e ISS.

O diálogo federativo no plano tributário costuma ser difícil. Não é raro que determinada desoneração no plano federal seja, total ou parcialmente, neutralizada por aumento de tributação do ICMS, imposto estadual. Isso é especialmente comum no caso de combustíveis, serviços de comunicação e energia elétrica, tema que inclusive transbordou recentemente das tratativas entre técnicos dos entes federativos e ganhou as manchetes dos jornais (ANDRADE, 2020).

Diferentemente do que ocorre no caso do ICMS, que possui um fórum que congrega representantes do governo central e dos governos estaduais (Confaz/Cotepe), o setor de serviços não tem nenhum canal institucional em que se discuta a cobrança do ISS, o que dificulta a interlocução entre os entes federativos em busca de uma estratégia tributária comum.

Assim, tudo leva a crer que medidas de incentivo ao investimento na órbita da tributação indireta enfrentarão grandes resistências para se concretizarem. Talvez uma alternativa mais fácil seria a prorrogação das reduções de alíquotas de tributos federais ou a concessão de algum incentivo fiscal (redução de alíquotas e/ou concessão de crédito presumido) na órbita do PIS/Pasep e Cofins, mas com pouca chance de resultados efetivos.

Nesse contexto, é possível que as medidas a serem tomadas nessas etapas se concentrem na tributação direta, mais especificamente no IRPJ/CSLL. É o caso, por exemplo, da depreciação acelerada para investimentos realizados nesse período ou

6 Ver o texto seminal dos modelos de epidemia de evasão fiscal (BENJAMINI e MAITAL, 1985).

7 Ver, por exemplo, a série de arrecadação do Finsocial nos últimos períodos de sua cobrança, em que a elevação das alíquotas da contribuição resultou em receitas declinantes. Também se encaixa no modelo de epidemia de evasão fiscal o não pagamento do Funrural, mesmo após a derrota dos contribuintes no STF (RE 718874) e a concessão de parcelamentos especiais para liquidação da dívida (Lei nº 13.606/2018).

da flexibilização da utilização de prejuízos fiscais e bases negativas de CSLL, como sugerido por tributaristas (SANTOS e FERREIRA FILHO, 2020).

Além do fim da “trava de 30%”, deve entrar na agenda a modalidade de compensação de prejuízos “para trás” (*loss-carry-back*), mecanismo existente há bastante tempo na legislação do imposto de renda de alguns países, mas nunca admitido no Brasil. Essa forma de compensação consiste, basicamente, em devolver ao contribuinte que sofra prejuízo em determinado exercício o imposto pago em exercício anterior.

O aproveitamento retrospectivo de prejuízos traz aspectos interessantes ao debate. Primeiro, a medida privilegiaria os contribuintes que efetivamente recolheram IRPJ e CSLL, não tendo nenhum efeito para empresas que recorrentemente produzem prejuízos fiscais e bases negativas de CSLL. Segundo, a redução da taxa de juros, caso venha a ocorrer efetivamente, torna a medida mais atraente do ponto de vista financeiro para o Erário. Terceiro, a medida “limpa”, por assim dizer, a base de incidência dos tributos sobre o lucro e, por conseguinte, aumenta a expectativa de arrecadação mais robusta de receitas, nas fases posteriores, quando a economia já estiver em ritmo mais acelerado, especialmente se vier acompanhada de uma depuração na legislação para se fecharem brechas que propiciem a formação de novos prejuízos.

Contudo, é forçoso reconhecer que o arranjo federativo brasileiro traz alguns empecilhos à adoção de mecanismo *loss-carry-back* na legislação do IRPJ, cuja arrecadação é partilhada entre os entes federativos. Não se cogita de estados, Distrito Federal e municípios devolverem recursos recebidos por meio dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM). Tampouco parece razoável deixar à União o encargo de efetuar a devolução do imposto ao contribuinte, sem que se proceda ao necessário acerto de contas quando houver o recolhimento integral do IRPJ nos períodos seguintes. Possivelmente, a fórmula mais simples seria o governo federal abater as restituições derivadas do *loss-carry-back* da arrecadação corrente do imposto de renda, com prejuízo, no entanto, para o FPE e FPM, e previsível reação negativa dos demais entes federativos. Enfim, eventual utilização desse mecanismo teria que superar o problema da partilha do tributo.

Com objetivos assemelhados, não podem ser desconsideradas demandas em prol da resolução dos passivos da União decorrentes de decisões judiciais desfavoráveis. Note-se que a esperada redução das taxas de juros pode até diminuir a resistência à adoção de providências para liquidar os passivos do contencioso judicial

instalado, especialmente se adotadas por meio de transação tributária com descontos substanciais em favor da União.

Como se vê, grande parte das medidas a serem implementadas nas duas fases intermediárias do enfrentamento da crise estão orientadas no sentido da desoneração tributária ou do desembolso de recursos públicos. Encerrado o isolamento social, retomadas as condições médico-sanitárias para o retorno à normalidade das atividades empresariais, recolocada a economia em rumos minimamente sustentáveis, os aspectos arrecadatórios ganharão relevância. O sistema tributário nacional deverá retomar sua higidez, de modo a recuperar a capacidade de gerar receitas, parcialmente sacrificada durante a crise.

A necessidade de recompor a arrecadação tributária, associada ao reconhecimento do alto grau de regressividade da tributação no Brasil – consensual entre os especialistas –, sugere, em tese, o aumento da cobrança dos tributos sobre a renda e o patrimônio, e, em contrapartida, a diminuição dos tributos sobre o consumo, que penalizam proporcionalmente mais os menos afortunados, e das contribuições sobre a folha de pagamentos, que colaboram decisivamente para a “uberização” do emprego e “pejotização” do trabalho formal. O diagnóstico é quase unânime, mas a prescrição exige cuidado e delicadeza.

O primeiro passo parece ser a revisão dos diversos incentivos fiscais existentes na legislação, recomendação válida para todos os tributos cobrados. É o momento de se analisar em profundidade o custo/benefício de cada medida de desoneração tributária. Devem ser mantidos apenas os benefícios que, efetivamente, contribuam para melhorar a distribuição de renda pós-tributos ou que induzam, de fato, as decisões de consumo e investimento a que se propõem, as quais, por sua vez, deverão estar alinhadas às novas bases da economia pós-pandemia.

Sob esse prisma, a tributação sobre a renda pode vir a sofrer ampla reformulação. O agravamento da desigualdade social em decorrência dos efeitos econômicos da pandemia tende a impulsionar o debate de medidas tributárias que busquem estabelecer maior grau de justiça fiscal. Entre as propostas a serem examinadas, merece destaque o debate a respeito da reinstituição da tributação dos lucros e dividendos, com revogação do tratamento privilegiado dos juros sobre capital próprio (JCP).

Todavia, essas alterações em prol da progressividade do imposto acabarão por ser analisadas em conjunto com propostas de redução das alíquotas da tributação total da renda das pessoas jurídicas (IRPJ e CSLL), na linha da reforma tributária dos

Estados Unidos de 2017, medida que buscará restabelecer a competitividade de atração dos investimentos.

Outro ponto importante no debate da tributação da renda é a reavaliação da miríade de isenções e alíquotas diferenciadas sobre rendimentos do mercado financeiro, sem considerar a não incidência do imposto sobre verbas indenizatórias, que, na realidade, não se revestem dessa natureza jurídica. Não será surpresa se voltarem à pauta legislativa temas como o fim da tributação favorável dos fundos de investimento fechados e, talvez, o fim da isenção de investimentos em Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI).

Note-se que o restabelecimento da cobrança do imposto de renda sobre rendimentos do capital extrapola os aspectos da justiça tributária. Há justificativas técnicas para a adoção dessa medida. Por exemplo, a retomada da tributação sobre lucros e dividendos possibilitará a diminuição da vantagem fiscal em se exercer a atividade profissional sob o manto de uma pessoa jurídica ("pejotização"), diminuindo a precarização do fator trabalho, uma tendência da economia atual, mas artificialmente exacerbada pela legislação tributária em vigor.

Em relação ao fator capital, também há uma janela de oportunidade para reforma da tributação. A queda da inflação possibilita a cobrança do imposto sobre o rendimento nominal obtido no mercado financeiro com menos distorções, preservando em maior medida o capital investido. A homogeneização de alíquotas do imposto de renda, por sua vez, colabora para a alocação mais eficiente dos recursos a serem investidos no mercado financeiro e de capitais.

No plano da tributação internacional, a reoneração dos lucros a serem remetidos ao exterior reposiciona o Brasil na realização de acordos de bitributação, afinal a isenção dessas remessas pela legislação interna, sem qualquer contrapartida do país de residência do remetente, enfraquece a posição brasileira na negociação.

Outras medidas tributárias progressivas deverão surgir como alternativas de obtenção de recursos. Os caminhos mais debatidos são a adoção de impostos sobre a fortuna e de uma tributação mais abrangente das heranças.

Nessa seara, o espaço de atuação da União é relativamente limitado. Sob sua competência está o imposto sobre propriedade territorial rural (ITR), que na prática é relegado à irrelevância, tanto do ponto de vista fiscal como extrafiscal, e cuja administração vem sendo delegada aos municípios.

Em princípio, competir-lhe-ia a instituição do IGF, tributo que carrega forte carga ideológica e provoca muita resistência à sua aprovação. Não é por outro motivo

que sua cobrança permanece à espera da lei complementar instituidora por mais de trinta anos.

Pesa contra sua instituição a experiência internacional. Embora algumas jurisdições cobrem tributos assemelhados (UNAFISCO NACIONAL, 2020), na realidade, os países mais desenvolvidos concentram a tributação do patrimônio em impostos sobre a doação e herança, base tributável que no Brasil é reservada ao ITCMD, de competência estadual. Em relação a esse imposto, caberia ao Congresso Nacional, em princípio, elaborar a lei complementar regulamentadora do fato gerador, base de cálculo e contribuinte, e ao Senado Federal elevar a alíquota máxima aplicável, fixada atualmente em 8%.

Não há indicações de que a tributação do patrimônio venha a ser cogitada como fonte importante de receitas a ser explorada no período pós-pandemia, a não ser que, no bojo de uma reforma tributária, o ITCMD venha a ser federalizado, tal como proposto no parecer aprovado pela Comissão Especial da PEC nº 293/2007 (Relatório Haully).

Será nesse período ainda que as condições objetivas do mercado mostrarão se é o caso de se criar um novo tributo sobre lucros extraordinários ou de se aumentar a incidência da CSLL sobre determinados setores, ideias inspiradas nos “impostos de guerra” cobrados na 2ª Guerra Mundial.

Ainda não está claro, pelo menos no Brasil, se há algum segmento econômico a auferir lucros extraordinários em função da pandemia, como ocorre usualmente com a indústria armamentista em tempos de guerra. Talvez as plataformas digitais e empresas de tecnologia obtenham mais lucros, o que remete a discussão para a seara dos *digital taxes*, haja vista a índole eminentemente arrecadatória dessas novas exações tributárias.

A alternativa de instituir-se imposto sobre serviços digitais ainda precisa ser mais aprofundada no Brasil. Como já mencionado, vários países se anteciparam (França, Itália, Reino Unido, etc.) e instituíram tributos sobre a parcela da receita das megaempresas digitais, com alíquotas variando entre 2% e 7,5% (THE TAX FOUNDATION, 2020).

Aqui, o debate ainda é incipiente, mas o tema merece atenção. Esse é provavelmente o setor que mais se beneficiou com a pandemia, seja pelo aumento das vendas por internet, seja pelo aumento de consumo de serviços de *streaming*. Trata-se de substancial base tributável, no entanto, insuficientemente alcançada, uma vez que grande parte das receitas são registradas fora do território nacional, ainda que

explorando os cadastros de consumidores brasileiros. Além disso, o ISS, principal imposto sobre a base serviços, é de competência municipal, com todas as limitações inerentes a essa circunstância.

No que se refere à tributação sobre a produção e o consumo, cabe destacar que as distorções do sistema tributário nacional limitarão sobremaneira a implementação de medidas que auxiliem a economia a entrar com mais facilidade nos eixos. A aprovação de uma reforma profunda no sistema teria estabelecido instrumentos mais eficazes de atuação na órbita tributária.

## **5 Considerações finais**

O panorama traçado neste texto toma como pressupostos que o financiamento dos gastos públicos extraordinários incorridos nas primeiras fases da crise prescindirá de aumento significativo de receitas tributárias e também que a economia não enfrentará gargalos importantes ou até rupturas das cadeias de produção e distribuição de bens e serviços.

Caso esse cenário mais favorável não se verifique, o papel da política tributária pode mudar radicalmente. Nesse quadro, não se descarta o uso de empréstimos compulsórios ou de impostos sobre lucros extraordinários, para obtenção imediata de receitas, ou de tributos regulatórios, como os impostos de exportação e importação, para garantir o abastecimento interno, ou do IOF, para combater disfunções no mercado financeiro.

Essa perspectiva mais severa não está colocada no momento. Há relativa tranquilidade no funcionamento dos mercados financeiros, mesmo com a cotação das moedas estrangeiras em patamares recordes, bem como certa aceitação generalizada de que a crise é mundial e o aumento do endividamento público para seu enfrentamento, inevitável.

## Referências

ANDRADE, Hanrrikson de. Bolsonaro diz que vai isentar combustível se estados “zerarem” ICMS. **UOL Economia**, Brasília, 5 fev. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/02/05/bolsonaro-diz-que-vai-isentar-combustivel-se-estados-zerarem-icms.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

ARAUJO, José Evande Carvalho; AFONSO, José Roberto. A tributação dos lucros das gigantes de tecnologia: possibilidades para o Brasil. In: AFONSO, José Roberto; SANTANA, Hadassah (coord.). **Tributação 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 411-427.

AUDITORES FISCAIS PELA DEMOCRACIA *et al.* **Tributar os ricos para enfrentar a crise**: fundo nacional de emergência de R\$ 100 bilhões para estados e municípios. Brasília: AFD, 2020.

AVI-YONAH, Reuve S. Taxation for a New New Deal: Short-, Medium-, and Long-Term Options. **Social Science Research Network** [repository for preprint papers], Amsterdam, draft, 17 May 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3603397>>. Acesso em: 23 maio 2020.

BARREIX, Alberto; GARCIMARTIN, Carlos; VERDI, Marcio. Medidas tributarias en la post crisis del Covid-19. In: CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS [website]. Ciudad de Panamá: Ciat, 2020. Disponível em: <[https://www.ciat.org/medidas-tributarias-en-la-post-crisis-del-covid-19/?utm\\_source=CIATBlog&utm\\_medium=Facebook&utm\\_campaign=medidas-tributarias-en-la-post-crisis-del-covid-19&utm\\_content=Abril2020&fbclid=IwAR2KX7R-XVOUysnmf8RdHbK8ZFnWWYhCT5MAeG4oOa5zOYVt8dK9deA9EzQ](https://www.ciat.org/medidas-tributarias-en-la-post-crisis-del-covid-19/?utm_source=CIATBlog&utm_medium=Facebook&utm_campaign=medidas-tributarias-en-la-post-crisis-del-covid-19&utm_content=Abril2020&fbclid=IwAR2KX7R-XVOUysnmf8RdHbK8ZFnWWYhCT5MAeG4oOa5zOYVt8dK9deA9EzQ)>. Acesso em: 23 maio 2020.

BENJAMINI, Y. & MAITAL, S. Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Evasion Policy. In: GARTNER, W.; WENIG, A. (ed.). **The Economics of the Shadow Economy**. Berlin: Springer Verlag, 1985. Disponível em: <[https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-88408-5\\_15](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-88408-5_15)>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CHRISTIANS, Allison; MAGALHAES, Tarcisio Diniz. It's Time for Pillar 3: a Global Excess Profits Tax for Covid-19 and Beyond. In: TAXNOTES [website]. Falls Church, VA, 1 May 2020. Disponível em: <<https://www.taxnotes.com/featured-analysis/its-time-pillar-3-global-excess-profits-tax-covid-19-and-beyond/2020/05/01/2cg34>>. Acesso em: 23 maio 2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros et al. **Tributação em tempos de pandemia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, jun. 2020 (Estudo). Disponível em: <[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributa%c3%a7%c3%a3o\\_pandemia\\_CorreiaNeto.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributa%c3%a7%c3%a3o_pandemia_CorreiaNeto.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 12 ago. 2020.

G20. **Communiqué**: Virtual Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Riyadh: G20 Information Centre, G20 Research Group; Trinity College, University of Toronto, 15 Apr. 2020. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>>. Acesso em: 4 nov. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Aplicação e cancelamento por ato**. Brasília: IFI, 2020. Disponível em: <<https://datastudio.google.com/reporting/12071674-bd8c-4949-af82-504ce236bd5d/page/RQ2NB>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Chapter 1: Policies to Support People during the Covid-19 Pandemic. In: IMF. **Fiscal Monitor**: April 2020. Washington, DC: IMF, Apr. 2020, 2020a. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>>. Acesso em: 23 maio 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The IMF's Response to COVID-19/Policy Tracker**. Washington, DC: IMF, 28 Oct. 2020, 2020b. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q1>>; <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>. Acesso em: 12 ago. 2020.



LANDAIS, Camille; SAEZ; Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. A Progressive European Wealth Tax to Fund the European Covid Response. **Vox-EU**. London: Centre for Economic Policy Research – CEPR, 3 Apr. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>>. Acesso em: 23 maio 2020.

LEVY, Joaquim; BRANDON, Carter; STUDART, Rogerio. Designing the Covid-19 Recovery for a Safer and More Resilient World. In: WORLD RESOURCES INSTITUTE [website]. Washington, DC: WRI, May 2020. Disponível em: <<https://www.wri.org/news/designing-covid-19-recovery-safer-and-more-resilient-world>>. Acesso em: 23 maio 2020.

MACIEL, Everardo. A política tributária deve amparar-se no conceito de moratória ampla. In: **Jota** [Portal], Brasília/São Paulo, 1 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/a-politica-tributaria-deve-amparar-se-no-conceito-de-moratoria-ampla-24032020>>. Acesso em: 31 maio 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Key Policy Responses from the OECD**. Paris: OECD, 2020a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience**. Paris: OECD, 19 May 2020, 2020b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tax-and-fiscal-policy-in-response-to-the-coronavirus-crisis-strengthening-confidence-and-resilience>>. Acesso em: 23 maio 2020.

SANTOS, Saulo Gonçalves; FERREIRA FILHO, Ricardo Facundo. Tributação, Covid-19 e a trava de 30% do IRPJ e da CSLL. In: UOL. **Migalhas**. São Paulo: UOL, 21 maio 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/327417/tributacao-covid-19-e-a-trava-de-30-do-irpj-e-da-csll>>. Acesso em: 25 maio 2020.

SINDIFISCO NACIONAL *et al.* **10 medidas emergenciais tributárias**. Brasília: Sindifisco Nacional, 2020. Disponível em: <<http://www.10medida tributarias.org.br>>; <<http://www.10medida tributarias.com.br/wp-content/uploads/2020/04/propostasfisco.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

THE TAX FOUNDATION. **What European OECD Countries are Doing about Digital Services Taxes**. Washington, DC: The Tax Foundation, 22 Jun. 2020. Disponível em: <<https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

TORRES, Heleno. As medidas tributárias adotadas para mitigar a crise nas empresas são suficientes? SIM. **Folha de S. Paulo**, 22 maio 2020, Opinião. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/05/as-medidas-tributarias-adotadas-para-mitigar-a-crise-nas-empresas-sao-suficientes-sim.shtml>>. Acesso em: 25 maio 2020.

UNAFISCO NACIONAL. **Imposto sobre Grandes Fortunas**: definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia de Covid-19. Brasília: Unafisco Nacional, 2020 (Nota Técnica Unafisco nº 17/2020). Disponível em: <<http://unafisconacional.org.br/UserFiles/2020/File/NT-17.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.