

Pacote de medidas para combater a crise do coronavírus

O governo anunciou, no dia 16 de março, um conjunto de medidas para combater à crise do covid-19 (coronavírus). Em seguida, solicitou ao Congresso Nacional, no dia 17, a decretação de Calamidade Pública, com amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 65, LC 101/2000). Também houve o anúncio de um benefício aos trabalhadores autônomos, durante três meses, totalizando R\$ 15 bilhões. Este Comentário da IFI (CI) dedica-se a analisar as medidas anunciadas quanto ao impacto fiscal e legislação pertinente. A nota está organizada de modo a explicar cada um dos itens que constam da apresentação do Ministro da Economia, disponível no site do ministério¹.

1. Redução de 50% nas contribuições do Sistema S por três meses

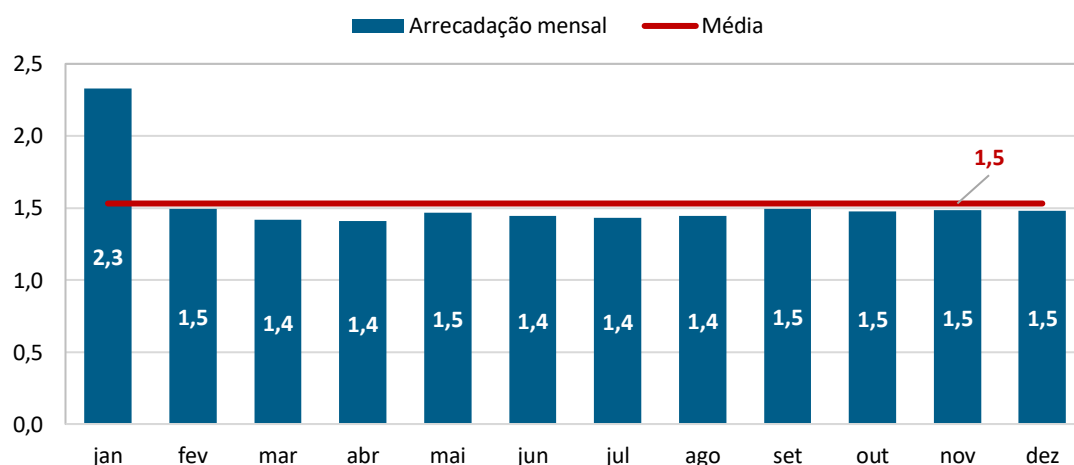
As contribuições ao Sistema S consistem em contribuições compulsórias dos empregadores, cujas receitas são repassadas a entidades de direito privado, vinculadas ao sistema sindical patronal, incumbidas de aplicar os recursos na formação profissional e na prestação de serviço social (saúde, lazer, assistência e cultura) aos trabalhadores e seus familiares.

Hoje onze entidades pertencem ao Sistema S. Entre as mais conhecidas estão o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC).

As contribuições incidem sobre a folha de salários relativa ao respectivo setor, com alíquotas variadas. Desse modo, esses tributos se somam a outros já existentes que também incidem sobre a folha, notadamente a contribuição previdenciária dos empregados e empregadores, FGTS e Salário-Educação.

Em 2019, as contribuições do Sistema S somaram R\$ 18,4 bilhões, uma arrecadação mensal média de R\$ 1,5 bilhão, conforme se vê no Gráfico 1. A redução de 50% equivaleria, portanto, a cerca de R\$ 765 milhões por mês, ou R\$ 2,3 bilhões no período de três meses, valor este que é consistente com a projeção apresentada pelo governo (R\$ 2,2 bilhões).

GRÁFICO 1: PRODUTOS IMPORTADOS NA ÁREA MÉDICO-HOSPITALAR EM R\$ BILHÕES



¹ http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2020/apresentacao_medidas.pdf/view

A medida não tem impacto fiscal, pois a arrecadação das contribuições do Sistema S não transita pelo orçamento público. Quanto ao instrumento para implementar a medida, é necessária uma lei ordinária ou medida provisória (MP), pois tratam-se de contribuições de intervenção no domínio econômico (no caso do Sebrae) ou de interesse das categorias profissionais ou econômicas (nos demais casos), que, pela Constituição, devem ser instituídas por lei (art. 149, CF/88).

2. Diferimento do prazo de pagamento do FGTS por três meses

O FGTS corresponde à aplicação da alíquota de 8% sobre a folha de pagamentos das empresas. A medida pretende suspender essa cobrança por três meses para pagamento em período posterior não especificado.

A IFI estima que a receita diferida no trimestre abril-junho chegue a R\$ 32,1 bilhões. Contudo, esse valor pode estar superestimado, pois considera projeções para as variáveis macroeconômicas ainda não revistas por conta da crise do coronavírus.

A medida não tem impacto fiscal, pois as receitas do FGTS não são orçamentárias². O diferimento do pagamento do FGTS pode ser feito por lei ordinária ou MP, tendo em vista o prazo dos depósitos pelos empregados estar disciplinado na Lei 8.036, de 1990.

3. Diferimento por três meses do pagamento da parte da União na receita do Simples Nacional

O Simples Nacional corresponde a um regime tributário especial destinado às micro e pequenas empresas. De acordo com suas regras, vários tributos federais, além do ICMS e ISS, são cobrados com base na aplicação de uma única alíquota sobre a receita bruta dessas empresas. Em seguida, a receita é distribuída entre os entes de acordo com a participação dos respectivos tributos na arrecadação. A medida suspende por três meses o pagamento da parcela da receita do Simples Nacional destinada à União.

A IFI estima que a receita diferida no trimestre abril-junho chegue a R\$ 19,8 bilhões. Contudo, esse valor pode estar superestimado, pois considera projeções para as variáveis macroeconômicas ainda não revistas por conta da crise do coronavírus.

A medida deve afetar o resultado primário do governo central de 2020, pois a arrecadação do Simples Nacional é receita primária. Só não afetará se o pagamento dos valores diferidos se der ainda neste ano, o que não parece provável por conta do tempo requerido para que as empresas se recuperem passada a crise. O diferimento do pagamento da parcela da União no âmbito do Simples Nacional pode ser implementado por meio de lei ordinária ou MP.

4. Antecipação da 1ª e 2ª parcelas do 13º de aposentados e pensionistas do INSS para abril e maio, respectivamente

Por lei, tem direito ao 13º salário quem recebeu do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) benefício previdenciário de aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão ou salário-maternidade, tendo por base o valor da renda mensal do benefício do mês de dezembro. No caso de auxílio-doença e salário-maternidade, o valor do abono anual (13º salário) é proporcional ao período recebido durante o ano.

² Não está claro que a medida irá incluir a contribuição social devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, instituída pela Lei Complementar 110, de 2001. Neste caso, os recursos transitam pelo orçamento federal, mas sem afetar o resultado primário, pois os valores arrecadados (receita) são transferidos ao Fundo (despesa) no mesmo montante.

Em geral, a antecipação da primeira parcela ocorre no segundo semestre, enquanto a segunda parcela da gratificação é paga em dezembro. Em dezembro de 2019, o número de benefícios de aposentadorias, pensões e auxílios somou 30,8 milhões com valor médio de R\$ 1.392,00, segundo informações obtidas no Boletim Estatístico da Previdência Social.

A IFI estima que a medida deva liberar R\$ 46 bilhões para a economia (R\$ 23 bilhões em cada parcela), valor este que é consistente com a projeção apresentada pelo governo. Por se tratar de uma antecipação, a medida não tem impacto fiscal em 2020. A antecipação das parcelas do 13º dos aposentados e pensionistas do INSS, que consta no artigo 40 da Lei 8.213, pode ser viabilizada por meio de decreto, a exemplo do que ocorreu em anos anteriores³.

5. Valores não sacados do Pis/Pasep transferidos para o FGTS para saques

A Medida Provisória nº 889, de 24 de julho de 2019, altera a Lei Complementar (LC) nº 26, de 11 de setembro de 1975, para dispor sobre a possibilidade de movimentação das contas do PIS/PASEP, e a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para instituir a modalidade de saque-aniversário e permitir a movimentação nas contas do FGTS.

Em relação à LC 26/1975, o texto da MP 889 estende a possibilidade de saque amplo sem data limite e confere a qualquer titular de conta individual do PIS/PASEP a possibilidade de saque integral do saldo vinculado à respectiva conta a partir de 19 de agosto de 2019, estendendo o direito a todos os sucessores, em caso de morte do titular.

Segundo o Ministério da Economia, existem em torno de R\$ 22 bilhões em contas individuais do PIS/PASEP referentes a depósitos realizados até 1988 (valor também adotado pela IFI). A medida pretende transferir esse montante para contas do FGTS, permitindo novos saques. Essa transferência não tem impacto fiscal e pode ser feita por meio de lei ordinária ou MP.

6. Antecipação do Abono Salarial para junho

A Constituição Federal de 1988 (art. 239, § 3º) determina que, ao trabalhador que recebe até dois salários mínimos mensais, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual. A Lei nº 7.998/90 institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e regula os programas de seguro-desemprego e abono salarial.

Além do critério de renda, o empregado deve reunir ainda outras condições para estar elegível ao recebimento do benefício máximo de um salário mínimo, quais sejam: 1. estar inscrito no Pis/Pasep há, no mínimo, cinco anos; e 2. ter trabalhado, pelo menos, durante trinta dias no ano de referência. Reunidas estas três condições no ano de referência, o governo paga por meio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal o abono salarial aos trabalhadores, uma espécie de décimo-quarto salário.

Dados coletados na RAIS apontam que, em 2018, 23,8 milhões de trabalhadores recebiam até 2 salários mínimos. Em 2019, a despesa com o benefício somou R\$ 17,6 bilhões, o que correspondeu a 0,24% do produto interno bruto (PIB), segundo informações do Tesouro Nacional. Pelas contas da IFI, a antecipação do recebimento do abono para junho deve liberar R\$ 13,1 bilhões para a economia, valor consistente com a estimativa apresentada pelo governo (R\$ 12,8 bilhões).

³ Em 2015, por exemplo, a antecipação foi viabilizada por meio do Decreto 8.513/2015.

Por se tratar de uma antecipação no calendário, essa medida não tem impacto fiscal no ano de 2020. A antecipação do abono salarial pode ser implementada por meio de resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT⁴.

7. Inclusão de mais 1 milhão de pessoas no programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei nº 10.836/2004, é um programa de transferência de renda com condicionalidades a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Em fevereiro de 2020, 13,2 milhões de famílias eram beneficiadas pelo PBF e 1,5 milhão, aproximadamente, aguardavam para ingressar no programa⁵. Em 2019, a despesa com o benefício somou R\$ 32,9 bilhões (0,45% do PIB), segundo o Tesouro Nacional.

De acordo com o Ministério da Cidadania, o benefício médio mensal recebido por família, também em fevereiro de 2020, foi de R\$ 190,75. Caso as famílias em espera passem a receber o benefício, a IFI estima que o aumento de despesa em 2020 poderá chegar a R\$ 2,6 bilhões, impactando o resultado primário em igual montante.

A ampliação dos recursos do programa Bolsa Família deve ser feita por meio de crédito adicional ao Orçamento da União. O crédito deverá ser viabilizado por: (i) medida provisória, se crédito extraordinário; (ii) lei, se crédito suplementar; ou (iii) decreto, se crédito suplementar nas hipóteses do art. 4º da LOA. Nos dois últimos casos, o gasto adicional deverá ser contabilizado para efeito de cumprimento do teto de gastos.

8. Destinação do saldo do DPVAT para o SUS

Entre as medidas anunciadas, está também a disponibilização, para o SUS, de R\$ 4,5 bilhões do saldo do DPVAT. O DPVAT é um seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos terrestres e tem a finalidade de amparar vítimas de acidentes de trânsito, não importando de quem seja a culpa dos acidentes.

Desde a publicação da Medida Provisória 904/2019, que objetiva extinguir o seguro, existe um debate a respeito dos direitos sobre o saldo: pertence ao governo ou é recurso privado. A própria MP está suspensa por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, de forma que a plena implementação da medida ainda depende da resolução de aspectos jurídicos.

Independente da dúvida envolvendo a natureza do saldo do DPVAT, é possível concluir que a medida não gerará impacto primário, embora o seu detalhamento ainda não seja conhecido. As receitas primárias serão acrescidas com a disponibilização dos R\$ 4,5 bilhões, e as despesas primárias aumentarão por conta da utilização dos recursos pelo SUS.

9. Crédito a micro e pequenas empresas pelo PROGER/FAT

Outra medida anunciada pelo Ministério da Economia é o aumento de crédito, em R\$ 5 bilhões, no contexto do PROGER/FAT (Programa de Geração de Emprego e Renda do FAT). O objetivo deste programa, que já existia,

⁴ Cita-se, como exemplo, a Resolução 648/2019 do CODEFAT, que antecipou o abono salarial dos trabalhadores com domicílio nos municípios integrantes dos municípios dos Estados de Alagoas e Pernambuco.

⁵ Ver, por exemplo, as seguintes matérias: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/02/23/A-fila-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia-E-a-redu%C3%A7%C3%A3o-de-benefici%C3%A1rios> e <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/fila-do-bolsa-familia-ja-tem-3-5-milhoes-de-pessoas-municipios-voltam-a-dar-cesta-basica,70003201822>

é financiar “empreendimentos de menor porte em diversos setores da economia, em especial turismo, exportação e inovação tecnológica”.

De fato, setores como o de turismo já sofrem impacto relevante da pandemia, dada a recomendação das autoridades para a população evitar aglomerações e deslocamentos que não sejam imprescindíveis. A implementação deste aumento de crédito no PROGER depende de resolução do CODEFAT (Conselho Deliberativo do FAT). A medida não tem impacto sobre o resultado primário do governo.

10. Isenção do Imposto Importação, do IPI-Vinculado à Importação e do IPI

Finalmente, o governo também sinalizou que pretende reduzir impostos sobre a importação (II) de produtos médico-hospitalares. Adicionalmente, bens necessários ao combate ao coronavírus, ainda que produzidos internamente, terão o IPI reduzido. Como não há detalhes sobre a forma e abrangência dessas medidas ou mesmo estimativa oficial de impacto, apresenta-se a seguir um exercício baseado em premissas assumidas pela IFI para o caso dos importados. Cometa-se, em seguida, a medida do IPI para produção interna.

O II e o IPI-Vinculado à Importação corresponderam a R\$ 62,1 bilhões, em 2019, de acordo com a Receita Federal. As importações totais do país, naquele ano, somaram R\$ 699,5 bilhões, convertidas pela taxa de câmbio média do período. Nota-se que o imposto correspondeu a 8,9% das importações. Esse percentual será utilizado para calcular a fatia de impostos correspondentes à parcela dos importados na área médico-hospitalar.

As importações de produtos médico-hospitalares somaram R\$ 12 bilhões, em 2019, de acordo com seleção feita pela IFI na planilha divulgada pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia⁶. A Tabela 1 mostra os itens considerados.

TABELA 1: PRODUTOS IMPORTADOS NA ÁREA MÉDICO-HOSPITALAR -2019

Produtos	Em bilhões de R\$
Instrumentos e aparelhos médicos	5.567.115.448
Antibióticos	1.159.744.059
Reagentes compostos de diagnóstico/de laboratório, etc.	1.324.820.602
Hormônios naturais, reprod.por síntese e seus derivados	831.037.854
Enzimas e enzimas preparadas	621.567.436
Luvas e outs.access.de borracha vulcan.não endurecida	808.150.700
Produtos imunológicos modif.exc.os prepar.como medicam.	515.331.526
Éteres alcoólicos e seus derivados	392.517.981
Aparelhos de raios x p/uso médico, cirúrgico ou veterin.	310.186.201
Partes e acess.p/apars.de raios x,outs.radiações, etc.	182.046.755
Tubos de Raios x	146.920.401
Aparelhos de oxigenoterapia	146.463.603
Ampolas de vidro para tubos catódicos	2.426
Total	12.005.904.991

Fonte: Secex. Elaboração: IFI.

⁶ Tabela de importações por fator agregado e produto http://www.mdic.gov.br/balanca/SH/FAT_PPE_PPI.xlsx

Projetando-se o volume de importações médico-hospitalares para 2020 por um crescimento de 40% do volume em reais⁷, chega-se ao total de R\$ 16,8 bilhões. Sobre esse valor, aplicam-se os 8,9% de imposto, chegando-se a uma estimativa de R\$ 1,5 bilhão em 2020 para o II e o IPI-Vinculado à Importação. Para o período de abril a dezembro de 2020, o montante equivalente seria de R\$ 1,1 bilhão. Se houver redução a zero das alíquotas, este seria o montante estimado para a renúncia fiscal decorrente da medida.

No caso da segunda ação – desoneração do IPI para produção interna de bens ligados ao combate ao coronavírus (por exemplo, máscaras higiênicas, aparelhos respiratórios e outros) – o cálculo dependeria de informações de tributação por setores. A Receita Federal não as divulga, de maneira segregada, apenas para os setores CNAE, o que dificulta a realização de estimativas de impacto. Sabe-se, no entanto, que a demanda pelos produtos em tela aumentará e deverá produzir renúncia adicional ao governo. Cabe ainda ressaltar que o princípio da anterioridade tributária não se aplica a redução de impostos, o que permitirá a vigência imediata das ações.

⁷ Assumimos desvalorização para a taxa de câmbio média da ordem de 20%, entre 2019 e 2020, mais um aumento de 20% nas importações em dólares.