

POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS, DESENVOLVIMENTO E CRISE ECONÔMICA

STATE TAX POLICIES, DEVELOPMENT AND ECONOMICAL CRISIS

*Ribeiro, Maria de Fátima**
*Castro, Aldo Aranha de**

Sumário: 1 – Introdução; 2 - Políticas Tributárias e o Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico e Social; 3 - Função Fiscal e Finalidade extrafiscal dos tributos no Contexto da Ordem Econômica; 4 - Aspectos relevantes sobre as Medidas Fiscais como efetivação de políticas públicas face às crises econômicas; 5 – Considerações Finais; 6 – Bibliografia.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo fazer uma análise do papel do Estado contemporâneo no desenvolvimento econômico e sua posição intervencionista, no sentido de estimular ou desestimular determinadas condutas ou atividades, com o intuito de trazer equilíbrio às atividades econômicas. Analisar-se-á o sistema tributário, que deve ter como objetivos o desenvolvimento econômico e social, sem prejuízo para a criação de empregos, bem como a eliminação da pobreza, trazendo à realidade a questão das justiça fiscal e social. Abordar-se-á também, a intervenção do Estado na economia como reflexo do novo processo pelo qual passa o capitalismo mundial e, sendo assim, deve essa intervenção ter um caráter social, qual seja, atender à função social que motivou tal intervenção. Neste âmbito, far-se-á necessária a abordagem das normas tributárias extrafiscais, que tiveram a importante função de estimular o crescimento econômico por meio da redução de impostos incidentes sobre o consumo. Não se pode deixar de mencionar, quando se trata de assunto relevante no contexto social e econômico, os princípios constitucionais, que funcionam como fundamento de todo o sistema normativo e são de fundamental importância para a estruturação do Estado brasileiro, vez que trazem os fundamentos e principais objetivos do Estado, dando-se ênfase aos princípios que regulam tanto a ordem econômica quanto a ordem social (constantes no artigo 170 da Constituição Federal), que são instrumentos que visam à preservação dos direitos sociais do cidadão, como forma de se alcançar a justiça social. A partir desta análise, compreender-se-á a importância da adoção de políticas públicas, para que haja um controle, ou ao menos estabilidade, da carga tributária existente no Brasil, e que é influenciada pelas crises, tanto nacional, como mundial, vez que a crise econômica atual assumiu dimensões globais.

Palavras-Chave: Políticas Tributárias; Função Fiscal; Finalidade extrafiscal dos tributos; Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico e Social

* Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP. Coordenadora e Professora do Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR e Vice Presidente do Instituto de Direito Tributário de Londrina.

* Advogado atuante na cidade de Marília/SP. Mestrando do curso de Mestrado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the role contemporary State plays in the economic development and its interventionist attitude to encourage or discourage certain conducts or activities in order to stabilize economic activities. The tax system whose objectives should be to foment social and economic development without jeopardizing the creation of new jobs and to eradicate poverty by bringing into light social and fiscal justices will also be analyzed. State intervention in the economy as a consequence of the recent process capitalism is going through worldwide will be addressed. State intervention, thus, should have a social character, which is to fulfill the social function which motivated it. In this context, fiscal and extra-fiscal tax incentive policies which had a key role in promoting economic growth by reducing expenditures taxes will also be addressed. When comes to matters of such importance in social and economic contexts, constitutional principles, which are the foundation of every regulatory system and extremely important to structure the Brazilian State, must also be mentioned. They represent the fundamentals and the main objectives of the State with emphasis on the principles that govern both economic and social orders (as contained in Article 170 of the Federal Constitution). These principles aim to preserve the social rights of citizens as a way to achieve social justice. From this analysis, the importance of adopting public policies to control or at least stabilize tax burden in Brazil will be clear. Tax burden is influenced by either local or international crisis, as current economic crisis has taken such global dimensions.

Key-words: Tax Policies; Tax Function; Extra-fiscal Tax Purposes; Role of State in Economic and Social Development

1 - Introdução

A análise passa pela discussão do papel do Estado contemporâneo no desenvolvimento econômico, e, sua posição intervencionista, estimulando ou desestimulando determinadas condutas ou atividades, com vistas ao equilíbrio das atividades econômicas e seus reflexos. Vale destacar as lições de Aliomar Baleeiro¹ quando afirma que uma política tributária, para ser racional, há de manter o equilíbrio ótimo entre o consumo, a produção, a poupança, o investimento e o pleno emprego.

Diante a crise econômica atual que assumiu dimensões globais, os sistemas contemporâneos estão a exigir medidas tributárias interventivas, fundamentando uma política fiscal de desoneração em tempos de crise. Tais medidas, embora em um primeiro momento, podem representar uma diminuição da receita pública, podem demonstrar também quando há a possibilidade de restabelecer o equilíbrio orçamentário em períodos posteriores, quando da recuperação econômica. No entanto, tais iniciativas devem ser tratadas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), considerando a renúncia da receita.

Desta forma, o sistema tributário deve ter como objetivos o desenvolvimento econômico e social, sem que comprometa a criação de empregos, a redução da dependência de capitais externos, a eliminação da pobreza, as justiça fiscal e social, a diminuição das desigualdades regionais, citando estes como referências.

¹ - BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 14^a, ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984, pág. 171.

Nesse sentido, pode ser observado até que ponto o sistema tributário brasileiro permite a alteração da política fiscal para intervenção no setor econômico. Em seguida, serão tecidas considerações sobre os efeitos fiscais produzidos pela crise econômica de 2008 e as principais ações do governo federal como medidas anticíclicas. Para tanto, fica demonstrada a necessidade de constante criação e de implementação de políticas públicas preventivas em matéria tributária, com destaque para questões essenciais previstas no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.²

2 - Políticas Tributárias e o Papel do Estado no Desenvolvimento Social e Econômico

Atualmente a maioria dos Estados utiliza-se do Direito Tributário para alcançar a finalidade fiscal bem como a finalidade extrafiscal, para garantir o equilíbrio econômico, tutelar o meio ambiente, reduzir as desigualdades sociais, entre outros objetivos sociais e econômicos, impondo à tributação o desempenho de um papel que vai além da mera arrecadação de receita pública. Esse papel do Estado demonstra sua atuação direta com vistas às realidades social e econômica. Pode-se então afirmar que além do sistema tributário sujeitar-se aos limites constitucionais e legais ao poder de tributar, ultrapassa as fronteiras dessas imposições, quando considera tais realidades por meio da extrafiscalidade.

Durante muito tempo, a tributação foi vista apenas como um instrumento de receita do Estado. Apesar desta missão, ser por si só, relevante, na medida em que garante os recursos financeiros para que o Poder Público bem exerça suas funções, verifica-se que atualmente com a predominância do modelo do Estado Social, não se pode abrir mão do uso dos tributos como eficazes instrumentos de política e de atuação estatais, nas mais diversas áreas, sobretudo na social e na econômica.

As necessidades públicas devem ser atendidas diretamente pelo Estado. Esta sociedade, inserida no contexto econômico-social, deve ser relacionada também com o contexto internacional, cujos reflexos podem gerar encadeamentos diretos que repercutem nesta sociedade. Dentro dessas necessidades sociais, merece destacar os ditames da Constituição Federal de 1988, que dispõe em seu art. 1º, os principais fundamentos que motivaram a sua criação, destacando-se a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Verifica-se que os princípios inseridos nesse dispositivo devem fundamentar toda a produção de normas no ordenamento jurídico, uma vez que os fundamentos de todo o Estado Democrático de Direito, necessariamente, precisam ser respeitados por todas as normas do ordenamento jurídico.

Em conjunto com esses fundamentos, a Carta Constitucional ressalta em seu art. 3º, os seus principais objetivos, isto é, as suas principais metas e finalidades de sua criação. Traz como finalidades primordiais do Estado a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos entre outros. Para tanto, elenca, em seu Capítulo VII (art. 170), uma série de normas referentes à Ordem Econômica.

² - O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi lançado em 28 de janeiro de 2007, pelo governo brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil.

O capitalismo sofreu mudanças ao longo de toda a sua história e, no atual Estado Contemporâneo, sofreu mutações em sua forma, uma vez que este não está livre para gerir as relações econômicas, mas sim, regulado por normas emanadas do ente estatal no intuito de estabelecer limites a essas práticas comerciais. Normas estas compreendidas, inclusive, na própria Carta Constitucional, no Título referente à Ordem Econômica (art. 170 e segs.), como bem observa Afonso Insuela Pereira: *o que o mundo moderno nos apresenta, hoje, é o que se denomina de democracia econômica, diversa da tese de abstenção do sistema liberal, que não punia excessos ou abusos, mas sim um sistema que procura formar nova mentalidade nas elites administrativas, instrumentando-as para que se sobreponham os ideais de um melhor rendimento em favor do homem.*³

O art. 170 da Carta Constitucional, traz uma série de princípios referentes à Ordem Econômica, mas que, na verdade, são instrumentos de persecução dos objetivos e de cumprimento dos fundamentos do Estado brasileiro, como bem observa João Bosco Leopoldino da Fonseca: *para que os fundamentos sejam concretizados e para que os fins sejam alcançados, necessário se faz adotar alguns princípios norteadores da atividade da ação do Estado.*⁴ Desse modo, os princípios norteadores da Ordem Econômica determinam quais deverão ser as condutas dos particulares em suas práticas comerciais, sempre no intuito de se preservar os valores inseridos no Texto Constitucional e que representam os anseios de toda a sociedade.

É preciso inicialmente, determinar o conceito de política tributária, justificando-se a denominação escolhida. A política econômica que compreende toda a atividade produtiva cedeu lugar à política financeira, que se ocupa do direito público e esta, por sua vez, já deu origem à política tributária que passou a se ocupar exclusivamente das atividades estatais relativas aos tributos.⁵ O professor Alfredo Augusto Becker ensina que a política fiscal discrimina diferentes espécies econômicas de renda e de capital para sofrerem diferentes incidências econômicas de tributação, no intuito de alcançar seus objetivos econômicos-sociais.⁶ A política fiscal deve ser entendida ainda como o conjunto de medidas relativas ao regime tributário, gastos públicos que se desdobram em diversos seguimentos. Ou seja, a política fiscal pode utilizar-se dos tributos e dos gastos do governo para regular a atividade econômica sem desconsiderar os ditames da política monetária, vez que são políticas complementares.

A nova ordem econômica mundial destaca-se pela valorização do trabalho em relação ao desenvolvimento econômico. O Professor Paz Ferreira ensina que a *proclamação do direito ao desenvolvimento, com a consequente definição de obrigações para o Estado, fez a sua entrada em alguns textos constitucionais no segundo pós-guerra, na sequência dos dolorosos problemas econômicos e sociais resultantes do conflito e de uma nova avaliação dos direitos do homem, que implicou a garantia da criação de condições para o pleno desenvolvimento da personalidade.*⁷ Desenvolvimento econômico não é apenas crescimento econômico e nem tampouco distribuição de riqueza. Pressupõe a distribuição dessa riqueza em favor do bem-estar

³ - PEREIRA, Afonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980. pág. 200.

⁴ - FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. pág. 87-88.

⁵ - RODRIGUES, Rafael Moreno. *Intributabilidade dos Gêneros Alimentícios Básicos*. São Paulo, Resenha Tributária, 1981, pág. 7.

⁶ - BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. Saraiva, São Paulo, 1963, pág. 458.

⁷ - PAZ FERREIRA, Eduardo. *Valores e interesses – Desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação*. Coimbra: Almedina, 2004, pág. 193.

social e a participação da sociedade. A Constituição Federal propõe, a busca pelo desenvolvimento econômico, sendo este uma efetiva mudança na situação atual da economia nacional. O desenvolvimento deve ser entendido como um estado de equilíbrio na produção, distribuição e consumo de riquezas. Nenhum Estado pode ser considerado desenvolvido se mantiver uma estrutura social caracterizada por vertentes simultâneas de riqueza e pobreza. O Estado desenvolvido é marcado pela estrutura harmônica entre o padrão de modernização e a proteção dos valores coletivos. Assim, busca-se ao mesmo tempo o crescimento, com a liberdade das atividades econômicas, desde que tal conviva com a proteção do consumidor e do meio ambiente. Um Estado que enfatiza *apenas a vertente da modernização, desprezando a sua harmonia com os demais elementos, não pode se configurar como desenvolvido; pode, no máximo, ser um Estado modernizado.*⁸

Uma política tributária orientada para o desenvolvimento econômico e justiça social, que não tiver na sua essência o estímulo ao trabalho e à produção, *compensando a redução de encargos pela tributação sobre acréscimos patrimoniais, termina por não provocar desenvolvimento econômico nem justiça social e gera insatisfações de tal ordem que qualquer processo de pleno exercício dos direitos e garantias democráticas fica comprometido.*⁹

Gustavo Miguez de Mello¹⁰ assevera que a política tributária deve ser analisada pelos seus fins, pela sua causa última, pela sua essência, na medida em que o poder impositivo deve questionar: Por que tributar? O que tributar? Qual o grau de tributação? Atendendo as perspectivas e finalidades do Estado estar-se-á executando política tributária.

Deve ser ressaltado que a política tributária, embora consista em instrumento de arrecadação tributária, necessariamente não precisa resultar em imposição. O governo pode fazer política tributária utilizando-se de mecanismos fiscais através de incentivos fiscais, de isenções entre outros mecanismos que devem ser considerados com o objetivo de conter o aumento ou estabilidade da arrecadação de tributos.

Assim, a política tributária poderá ter caráter fiscal e extrafiscal. Entende-se como política fiscal a atividade de tributação desenvolvida com a finalidade de arrecadar, ou seja, transferir o dinheiro do setor privado para os cofres públicos. O Estado quer apenas obter recursos financeiros. A finalidade da tributação *não é apenas a de proporcionar receita ao Estado, mas a de proporcionar receita para que o Estado possa fazer frente às necessidades públicas*¹¹

Por meio da política extrafiscal, o legislador fiscal, poderá estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses da sociedade, por meio de uma tributação regressiva ou progressiva, ou quanto à concessão de incentivos fiscais. Pode-se dizer que através desta política, a atividade de tributação tem a finalidade de interferir na economia, ou seja, nas relações de produção e de circulação

⁸ - ELALI, André. Um Exame da Desigualdade da Tributação em face dos Princípios da Ordem Econômica, pág. 4, www.idtl.com.br/artigos/242.pdf, acesso em 20.01.2012.

⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito Econômico e Tributário – Comentários e Pareceres*. Ed. Resenha Tributária, SP, 1992, pág. 6/7.

¹⁰ - MELLO, Gustavo Miguez de. Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária *in Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil*. Mapa Fiscal Editora, Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro, RJ, 1978, pág. 5.

¹¹ VANONI, Ezio. *Natureza e interpretação das leis tributárias*. Trad. Rubens Gomes de Souza. Rio de Janeiro: Financeiras, 1932, pág. 126.

de riquezas.¹² Assim, para Becker, a principal finalidade de muitos tributos *não será a de instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada*¹³.

A política fiscal poderá ser dirigida no sentido de propiciar a evolução do país para objetivos puramente econômicos, como seu desenvolvimento e industrialização, ou também para alvos políticos e sociais, como maior intervenção do Estado no setor privado. A determinação do objeto da política fiscal integra as políticas governamentais. É ponto pacífico, que cabe à política tributária se ocupar do planejamento e análise dos tributos que devem ser instituídos e cobrados, e, determinar que eles devem ser instrumentos indicados para alcançar a arrecadação preconizada pela política financeira, sem contrariar os objetivos maiores da política econômica e social que orientam o destino do país.

De igual modo o Estado poderá atender suas finalidades através da distribuição de riqueza, satisfação das necessidades sociais, de políticas de investimentos, entre outras, que podem ser alcançadas por meio de uma política tributária e não necessariamente pela imposição tributária.

Por isso, referida tributação deve privilegiar as necessidades essenciais da população, destacando-se a alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência entre outros pontos. Na prática, tais posições devem ser efetivadas através de leis isentivas ou com tributações simbólicas.

Neste diapasão tem-se que o Poder tributante, ao elaborar sua política tributária, deve levar em conta se o sistema tributário é justo, ou seja, se ele trata, de maneira igual todos os contribuintes que se encontram em situação idêntica, e também se está adequado à distribuição de rendas e ao desenvolvimento econômico. E mais, se favorece à política de estabilização da economia, combate do desemprego, à inflação entre outros aspectos.

O fator econômico é preponderante para a adequada política tributária, não podendo o Estado, interferir através da tributação, com medidas que provoquem instabilidade na economia. A estabilidade econômica é mantida quando o Estado controla a inflação, a política de juros, possibilita a capacidade produtiva da sociedade, controla o orçamento público e os gastos públicos, garantindo a propriedade, propiciando a livre iniciativa e a livre concorrência. A política tributária deverá se adequar ao ordenamento jurídico vigente, sob pena de tornar-se ineficaz e nula.

A política tributária deve ser proposta como instrumento para a correção de desequilíbrios da diminuição das desigualdades, do crescimento e do desenvolvimento econômico. Por isso, os tributos devem ser avaliados com relação a sua eficiência econômica, quanto de um ponto de vista mais amplo, à sua adequação aos objetivos da política fiscal. Sob a ótica de sua eficiência, dois princípios norteiam a teoria da tributação: neutralidade e equidade. Num sentido mais amplo, ou seja, adequar os tributos aos princípios da Política Fiscal, a teoria da tributação tenta aproximar-se de um sistema tributário ideal através dos princípios da equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade.¹⁴

¹² - VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fatima. *Efeitos socioeconômicos dos tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais*. In Tributação. Justiça e Liberdade, Marcelo Magalhães Peixoto, Curitiba, Editora Juruá, 2005, pág. 659.

¹³ - BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, pág. 536.

¹⁴ MATIAS-PEREIRA, J. *Gestão das Políticas Fiscal e Monetária: Os Efeitos Colaterais da Crise Mundial no Crescimento da Economia Brasileira*. In Observatorio de la Economía Latinoamericana, Nº 148, 2010.

De certa forma, para o desenvolvimento econômico nacional neste contexto de globalização, deve salientar a redução dos gastos públicos, com um processo de diminuição da carga tributária, capaz de permitir uma maior disponibilidade de recursos para a poupança, investimento ou consumo. A justa repartição do total da carga tributária entre os cidadãos é imperativo ético para o Estado Democrático de Direito.

A arrecadação de tributos é importante para a economia nacional e internacional, não apenas como fonte de riqueza para o Estado, mas também como elemento regulador da atividade econômica e social. Desenvolvimento econômico *significa mudança de estrutura, como o crescimento da participação do produto industrializado no produto total, e melhoria dos indicadores sociais e da distribuição de renda.*¹⁵ Pode-se com isso, afirmar que o desenvolvimento econômico deve corresponder com a melhoria do padrão de vida da sociedade. Diferentemente pode ser observado no Brasil, onde ocorre representativo crescimento econômico, industrialização e modernização, mas ao mesmo tempo registra profundas desigualdades sociais e regionais, podendo ocorrer novos registros positivos com os investimentos do Programa de Aceleração de Crescimento - PAC. Para que haja desenvolvimento, o sistema jurídico deve ser capaz de assegurar liberdades políticas aos seus cidadãos, uma vez que é somente através delas que metas sociais e econômicas são legitimamente estabelecidas.

Segundo Celso Furtado, o desenvolvimento se realiza sob a ação conjunta de fatores responsáveis por transformações nas formas de produção e de forças sociais que condicionam o perfil da procura.¹⁶ Por sua vez, Amartya Sen pondera que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam¹⁷. Assim, o desenvolvimento seria fruto de transformações sociais.

Conforme destaca Gilberto Bercovici¹⁸, o desenvolvimento é condição necessária para o bem-estar social, sendo o Estado seu principal condutor por meio de programas e ações, o qual envolve a ampliação de oportunidades individuais e coletivas geradas pelo crescimento econômico, pela observância de valores fundamentais balizados constitucionalmente, como a justiça e a redução da pobreza e das desigualdades.

As normas jurídicas tributárias, quando utilizadas como incentivos para determinados comportamentos econômicos, revelam-se instrumentalmente aptos para alcançar finalidades do Estado, por meio de políticas fiscais.

Enfim, no tocante às implicações da tributação com o desenvolvimento econômico, é patente de que a questão essencial não reside, somente, na menor ou na maior carga tributária, mas no modo pelo qual a carga tributária é distribuída. Todo tributo incide, em última análise, sobre a riqueza. Daí os dizeres de Aliomar Baleeiro: *Uma política tributária, para ser racional, há de manter o equilíbrio ótimo entre o consumo, a produção, a poupança, o investimento e o pleno emprego. Se*

¹⁵ SOUZA, Nali de Jesus de. *Curso de Economia*. São Paulo: Atlas, 2003, pág. 318.

¹⁶ FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pág. 106.

¹⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, pág. 17.

¹⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, pág. 58.

*houver hipertrofia de qualquer desses aspectos em detrimento dos outros, várias perturbações podem suceder com penosas consequências para a coletividade.*¹⁹

E neste patamar o Poder Público deverá verificar se é possível aumentar ou diminuir a carga tributária, e a possibilidade de redistribuir a renda sem prejuízo do desenvolvimento econômico. Nesta feita, sustenta Hugo de Brito Machado²⁰ que o Estado deve intervir no processo de desenvolvimento econômico, pela tributação, não para conceder incentivos fiscais à formação de riqueza individual, mas para ensejar a formação de empresas cujo capital seja dividido por número significativo de pessoas, de sorte que a concentração de capital se faça sem que necessariamente isto signifique concentração individual de riqueza.

Ao lado das medidas de natureza tributária, são indispensáveis medidas no plano da despesa pública. Isto requer que o produto da arrecadação de tributos seja empregado preferentemente nos setores sociais, de saúde pública entre outros interesses da sociedade.

3 - Função Fiscal e Finalidade extrafiscal dos tributos no contexto da Ordem Econômica

O desenvolvimento econômico está aliado à atuação do Estado. Assim, o Estado poderá atuar através da política fiscal e extrafiscal, conforme já apresentado anteriormente. José Casalta Nabais, ao tratar sobre a extrafiscalidade, apresenta o direito econômico fiscal, como sendo o conjunto de normas jurídicas que regula a utilização dos instrumentos fiscais com o principal objetivo de obter resultados extrafiscais, em sede de políticas econômicas e sociais, *ou por outras palavras, a disciplina jurídica da extrafiscalidade.*²¹ Assim, o autor sustenta dois grandes domínios ou setores do direito econômico fiscal: o setor dos impostos extrafiscais ou os agravamentos com função extrafiscal e o setor dos benefícios fiscais.²²

A extrafiscalidade caracteriza-se *quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.*²³ Por sua vez, destaca Geraldo Ataliba, que a extrafiscalidade configura-se pelo *emprego deliberado do instrumento tributário para finalidades não financeiras, mas regulatórias de comportamentos sociais, em matéria econômica, social e política.*²⁴

Desse modo, Raimundo Bezerra Falcão, aponta que a extrafiscalidade é a atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípuo de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais.²⁵ José Casalta Nabais afirma que a extrafiscalidade pode ser traduzida como um conjunto de normas que tem por finalidade dominante a consecução de

¹⁹ - BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 14ª, ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984, pág. 171.

²⁰ - MACHADO, Hugo de Brito. *A Função do Tributo nas Ordens Econômica, Social e Política*. In Revista da Faculdade de Direito de Fortaleza, 28, (2) – julh-dez, 1987, pág.28.

²¹ - NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*. 6ª ed., Coimbra: Almedina, 2010, pág. 425.

²² - NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*. 6ª ed., Coimbra: Almedina, 2010, pág. 426.

²³ - CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 106/7, nota 66.

²⁴ - ATALIBA, Geraldo. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, pág. 151

²⁵ - FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981, pág. 196.

resultados econômicos ou sociais, por meio da utilização do instrumento fiscal, e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas.²⁶

O contribuinte brasileiro questiona constantemente o aumento da carga tributária. Afinal, vem pagando a expansão do gasto público, sobretudo o custo do endividamento. Tem-se, então, que a carga tributária é elevada e que a contraprestação de serviços precisa ser qualificada. A transferência de expressivos recursos da economia para as contas públicas enfraquece o investimento e reduz o consumo. Rogério Vidal Martins²⁷, ressalta que, a aplicação do tributo tão somente na sua função arrecadatória, tem como consequências a inibição da produção de bens e serviços em razão da diminuição da capacidade econômica, advinda do aumento da tributação; a diminuição dos níveis de emprego; a redução do poder aquisitivo do cidadão-contribuinte; a redução do consumo e, também, a diminuição da competitividade do país em relação ao mercado externo. Ou seja, pode causar um enorme prejuízo econômico e social para o país do que decorre a necessidade de, novamente, se promover um aumento da carga tributária. Ao adotar o tributo como instrumento de intervenção na economia, o legislador atua através da extrafiscalidade com a aplicação dos incentivos fiscais.

Com vistas ao desenvolvimento, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 o Estado investiu em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial, com destaque para a infraestrutura especialmente nas estradas, na energia e telecomunicações.

Tais medidas de intervenção estatal com vista ao desenvolvimento nacional não podem resumir-se a aspectos econômicos conjunturais. Para sustentarem-se constitucionalmente, essas medidas precisam guardar consonância com o real significado da expressão - desenvolvimento - o qual envolve tanto a ideia de crescimento econômico quanto a de melhorias no bem-estar social. A conjuntura econômica pode servir apenas de amparo para medidas interventivas de caráter temporário, com objetivos de curto prazo bem delimitados, conforme destaca Matheus Assunção.²⁸

Afirma António Carlos dos Santos, com razão, que a intervenção estatal na vida econômica é, apesar dos tempos de neoliberalismo, uma realidade incontornável.²⁹ Assim, a intervenção do Estado, com a finalidade extrafiscal, poderá se dar com vistas às perspectivas de crescimento da economia brasileira nos próximos anos bem como, para situações atuais considerando a crise econômica mundial e da política econômica proposta pelo Governo Federal com o PAC. Nesse contexto é importante considerar a necessidade de conciliar crescimento econômico com juros altos que pode comprometer o desempenho da economia.

4 – Aspectos relevantes sobre as Medidas Fiscais como efetivação de políticas públicas face às crises econômicas

As crises econômicas e financeiras podem ocorrer frequentemente no mundo atual e são de difícil previsão. Seu custo repercute com perda de empregos,

²⁶ - NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2009, pág. 629.

²⁷ MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva. *A Política Tributária como Instrumento de Defesa do Contribuinte. A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002, pág. 33.

²⁸ - ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. *Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional*. Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010, pág. 13.

²⁹ - SANTOS, António Carlos dos. *Auxílios de Estado e Fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2003, pág. 27.

queda no investimento e na produção, considerando também os custos sociais. A crise financeira iniciada em 2008 continua a preocupar os países e blocos econômicos, principalmente com os reflexos que podem ser observados nos Estados Unidos e atualmente na União Europeia. Isso demonstra a necessidade de uma maior regulação governamental no sistema financeiro e fiscal e seus desdobramentos na busca da estabilidade econômica, tributária e financeira.

Apesar de, no Século XX, ter ocorrido representativo crescimento econômico com inovações tecnológicas e de produtividade, permitindo uma representativa melhora na diminuição da pobreza, existem ainda muitas regiões em situação crítica. Kemal Dervis e Ceren Özer defendem a importância da criação de mecanismos globais de governança para evitar crises de ordem política e econômica.³⁰

No entanto, esse desenvolvimento é bem vindo quando aliado com a qualidade de vida da população envolvida, tais como saúde, educação, infraestrutura básica entre outros pontos importantes. Embora os governos locais ou regionais tenham que atuar como gestores de medidas para reduzir a pobreza e dispor de condições para atender as demandas sociais e econômicas internas, deve ser destacado o fortalecimento das instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Os sistemas tributários estão em profunda mudança, vez que não vivem fechados em si mesmos, alheios à vontade soberana dos demais Estados e agentes econômicos no cenário internacional. A globalização econômica e a consequente abertura dos mecanismos de troca de informação, pessoas e bens ditaram uma exposição inusitada do poder de tributar.³¹

Nos últimos anos com a crise econômica mundial, os sistemas tributários de diversos países precisaram ser reajustados para retomar ou estimular o crescimento econômico, desestimulando uns ou estimulando outros segmentos importantes da economia. Pode-se afirmar que a tributação moderna não está mais vinculada ao orçamento, com o objetivo exclusivamente de angariar recursos para o Poder Público. Constitui atualmente um dos principais instrumentos caracterizados do desenvolvimento econômico com a distribuição da riqueza.

No caso da Europa, desde 2009, as políticas de arrocho fiscal têm sido privilegiadas, mesmo em um quadro de desempenho muito diferenciado entre os países do bloco. Embora tivessem relativa liberdade para gerir suas políticas fiscais, os países ficaram limitados às políticas cambiais e monetárias impostas pelo Banco Central Europeu.

Um dos traços da dificuldade de a União Europeia encarar a atual crise é a ausência de reflexão teórica consistente sobre o tema. O Professor António Carlos dos Santos da Universidade Autónoma de Lisboa dedica um estudo sobre a crise financeira e a questão da fiscalidade na União Europeia, demonstrando que *a crise, cujo principal desafia no plano financeiro é hoje o cerceamento do crédito e, no plano econômico, o aumento do desemprego decorrente da redução da atividade econômica,*

³⁰ - Os autores fazem tal destaque na obra *A better globalization – legitimacy, governance and reform*, citados por Pedro C. de Mello & Humberto Spolador em *Crises Financeiras – do século XVII à crise do subprime da zona do euro*, São Paulo: Editora Saint Paul, 2010, pág. 250.

³¹ CATARINO, João Ricardo. *Os novos contextos das finanças públicas – Parte II Desafios da Tributação no ímpeto de uma maior codificação fiscal mundial*. In *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal* nº 4, ano III, 2011, pág. 10

*é quase sempre vista como resultante da crescente falta de confiança dos agentes económicos dos mercados financeiros.*³²

Com a crise econômica global em 2008, teve como principal referência o abalo do crédito, com a negociação de *subprimes*, empréstimos de alto risco a pessoas que não ofereciam tanta garantia de adimplemento aos bancos. A constante elevação da taxa de juros, e a recessão no mercado como um todo, levaram ao não pagamento de inúmeros empréstimos dessa natureza.³³ Depois dessa crise, o que se viu em vários países foi a interferência do Governo na economia, com a injeção de dinheiro e concessão de benefícios fiscais, na tentativa de restabelecer o crédito.

Pode-se afirmar que a tributação é um fenômeno econômico, no sentido de que produz efeitos no mercado. Tais efeitos econômicos repercutem para além das fronteiras dos entes públicos tributantes. Nesse sentido, *a tributação não pode ser compreendida sem que sejam consideradas as questões de mercado.*³⁴ As situações econômicas e financeiras nos Estados Unidos e na Europa mostram como está e como será economia internacional e os seus reflexos fiscais nos Estados nacionais na atualidade e no futuro.

No auge da crise econômica (2008), o Governo brasileiro reduziu as alíquotas de alguns tributos, sobretudo impostos flexíveis, para tentar diminuir custos e garantir alguma lucratividade a setores importantes da economia. Evidentemente, que a finalidade dessa medida era manter equilíbrio econômico, ante a esperança de prosperidade. O que ocorreu, porém, em relação a algumas dessas empresas? Apesar do auxílio recebido do Governo, mantiveram cortes significativos de mão de obra, afirma Raquel Ramos Machado.³⁵ Dando seguimento ao estudo a autora destaca que *a prosperidade econômica não deve privilegiar um grupo específico, mas atingir o máximo de pessoas possível. Para evitar a frustração de condutas extrafiscais dessa natureza, o Governo deveria condicionar a concessão de algumas reduções e isenções a manutenção de empregos.* Nesse caso, não se trata da aplicação de uma teoria do bem-

³² - SANTOS, António Carlos dos. *A crise financeira e a resposta da União Europeia: que papel para a fiscalidade?* In *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*. MONTEIRO, Sonia; COSTA, Suzana; PEREIRA, Liliana (coord.). Porto: Editora Vida Económica, 2010, pág. 23. O autor faz análise retroativa das crises anteriores e da atual com estudo paralelo da situação econômica na União Europeia e outros países. Clotilde Palma por sua vez apresenta estudo sobre a *Crise Económica e o Regime Fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira* que integra a mesma coletânea supra citada.

³³ Podem ser destacados dois importantes fatores que contribuíram para tal situação: a) a falta de um disciplinamento mais severo quanto a negociação do crédito por instituições financeiras, b) uma política fiscal irresponsável por parte do governo americano, em período de elevados custos com guerras desencadeadas a partir de 11 de setembro. O cenário, apesar de semelhante ao pós-quebra da bolsa de 1929, é diferente, pois o perfil do Estado e da sociedade agora são outros. Importa, a essa altura, observar, de toda forma, que a nova intervenção não tem diretamente natureza social, mas econômica. A interferência deveria ocorrer apenas para a preservação global do equilíbrio econômico, ressalta Raquel Cavalcanti. MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Tributação após a crise econômica de 2008: Limites ligados à legitimação e à finalidade da intervenção estatal*. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, SP. De 04 a 07/11/2009. www.conpedi.org.br, pág. 5153. Acesso em 20.01.2012.

³⁴ - MARTINS, Gustavo do Amaral. *Mercado e Tributação: Os Tributos, suas relações com a Ordem Económica ...in* Direito Tributário e Políticas Públicas, coord. José Marcos Domingues, São Paulo: MP editora, 2008, pág. 144.

³⁵ - MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Tributação após a crise econômica de 2008: Limites ligados à legitimação e à finalidade da intervenção estatal*. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, SP. De 04 a 07/11/2009. www.conpedi.org.br, pág. 5153. Acesso em 20.01.2012

estar social, *mas subsidiário contemporâneo, pois o Estado não presta diretamente direitos sociais, mas intervém na economia, reduzindo a carga tributária, possibilitando o desenvolvimento econômico, mas com preocupações sociais.*³⁶

Em tempo de crise econômica, a política fiscal tende inevitavelmente a ter objetivos de curto prazo, respondendo a necessidades inadiáveis de assegurar o emprego e ajudas sociais bem como debater questões relacionadas com a tributação e seus modelos.

Devido à incerteza global no momento atual, os governos (principalmente o Brasil) devem ser prudentes na condução de suas políticas públicas e reconhecer que, embora se vislumbre um período favorável à frente, tal cenário está também sujeito a riscos consideráveis na política econômica. Por outro lado, gera substanciais oportunidades para o crescimento econômico da região e do país.

A repercussão da crise no Brasil foi esperada com a exaustão dos créditos para o comércio exterior, seguida da retração dos mercados externos e dos investimentos estrangeiros, paralelamente à queda brusca nos preços dos principais produtos de exportação, o que gerou desemprego setorial no Brasil e revisão completa dos planos de investimentos na base produtiva nacional, opina Paulo Roberto de Almeida.³⁷

Já, o Ministro da Fazenda Guido Mantega responde ao questionamento: Por que o Brasil está em melhores condições para resolver a crise? Porque o País se preparou e criou as condições de enfrenta-la.³⁸ Segundo o Ministro, o Brasil constituiu um mercado interno que estimula o investimento e dá um horizonte de longo prazo aos empresários, menos dependente das turbulências do mercado internacional, afirmando que a solidez fiscal marca a atual política econômica. Em 2007, antes de a crise, o governo brasileiro lançou um plano de desenvolvimento, denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimentos de R\$ 503,9 bilhões até 2010, na melhoria e ampliação da infra-estrutura. No início de 2009, referido Plano foi reforçado em R\$ 142,1 bilhões. Ressaltou também outro fator que contribuiu para o país enfrentar a crise que é a solidez do seu setor bancário. Em função de sua solidez, o Brasil pode adotar desde 2008 diversas medidas anticíclicas. O País reduziu seus juros básicos, flexibilizou a política monetária e adotou medidas fiscais de desoneração e ampliação do investimento público. Destaca ainda, *que o Brasil, portanto, tem um modelo de desenvolvimento que diminuiu as desigualdades e fortaleceu seu mercado interno e enfrenta a atual crise internacional de forma soberana, com crescente contribuição e participação nos fóruns internacionais, como o*

³⁶ - Ib. Idem, pág. 5153.

³⁷ - Um dos momentos mais dramáticos foi a queda brutal da produção industrial no último trimestre de 2008, com o aumento concomitante do desemprego no setor, fazendo com que as estimativas dos analistas quanto aos indicadores de crescimento passassem do pessimismo ao catastrófico. As respostas do governo, mais especificamente do Banco Central, foram adequadas ao momento, embora o lado monetário e financeiro tenha sido bem mais coerente do que o lado fiscal. No plano das autoridades monetárias, o que se fez foi classicamente keynesiano: injeção de liquidez na veia do sistema, com redução dos depósitos compulsórios; extensão dos créditos ao setor bancário; atuação na frente cambial e de comércio exterior, com a redução concomitante dos juros de referência, assegura Paulo Roberto de Almeida www.viapolitica.com.br. Acesso em 17.01.2012.

³⁸ - MANTEGA, Guido. *O Brasil se preparou para enfrentar a crise mundial*, in Revista Brasil Economia Sustentável, Ministério da Fazenda – abril de 2009 – nº 4, pág. 2. Destaca o Ministro que O País esteve em 2008 entre os que mais aumentaram suas exportações, chegando a US\$ 197,9 bilhões, e, neste ano o País atingiu o grau de investimento, e o equilíbrio das contas públicas não se alterou com o impacto da crise internacional.

do G-20, adotou medidas anticíclicas e continuará adotando as que forem necessárias para manter o ciclo de crescimento sustentado que atingiu.³⁹

Na oportunidade, o Banco Central, quanto ao aspecto monetário e financeiro atuou com a redução dos depósitos compulsórios, extensão dos créditos ao setor bancário, atuação na frente cambial e de comércio exterior, com a redução concomitante dos juros de referência. No tocante às medidas fiscais, o governo brasileiro promoveu a redução de impostos indiretos em alguns setores, aumento de gastos públicos, remuneração de servidores públicos entre outras despesas e pouco acréscimo nos investimentos de infraestrutura.⁴⁰

Segundo Paulo Roberto de Almeida, o mérito do governo atual no plano econômico foi, justamente, o de ter preservado o *núcleo essencial das políticas adotadas antes do seu início, quais sejam: flutuação cambial, metas de inflação e responsabilidade fiscal, tanto pelo lado da preservação do superávit primário como da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.*⁴¹

Observa-se que o processo de retomada do crescimento econômico no mundo continuará lento nos próximos anos, com efeitos representativos sobre o emprego e a renda das populações mundiais. No Brasil, no entanto, o governo deverá avaliar sua política fiscal, para permitir que o setor privado possa investir e criar riquezas, emprego e renda.

Nesse sentido, há que se verificar a capacidade de recuperação dos países mais desenvolvidos, em particular, aos EUA e à União Europeia. As crises são fenômenos inerentes ao sistema capitalista, decorrentes de suas reconhecidas imperfeições, o que reforça a necessidade do Estado atuar de maneira consistente como ente regulador. Num contexto de provável retomada do crescimento mundial, o Brasil está entre os emergentes, por isso é importante salientar a necessidade de revisão do Sistema Tributário, com vistas aos ajustes das condições dos mercados internacionais.

Diante desse cenário, o Brasil adotou pacote de medidas fiscais, com finalidades extrafiscais para manter ou recuperar o desenvolvimento econômico. Na oportunidade, o governo federal procedeu alguns ajustes na legislação do Imposto de Importação (II), do Imposto de Exportação (IE), do Imposto sobre Produtos Industrializados e do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), principalmente sobre o setor automobilístico, o financeiro, a construção civil e o moveleiro.

Uma das recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) no tocante ao contorno da crise deflagrada em 2008, foi a promoção de medidas de estímulo fiscal até determinada data (como a redução de impostos sobre o consumo durante um certo período). Instrumentos fiscais anticíclicos devem, a princípio, ter impacto transitório, sendo revistos tão logo a economia apresente os sinais de recuperação esperados. Foi esse o principal caminho adotado pelo Brasil por meio da redução das alíquotas de tributos com acento extrafiscal, notadamente o IPI e o IOF.⁴² Tais impostos apresentam características especiais, onde o Poder Executivo federal

³⁹ - Id. *Ibidem*, pág. 7.

⁴⁰ - Sobre a indústria brasileira foi registrado no mês de dezembro de 2008, foi registrada desaceleração de 12,4% ante o mês anterior, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo o pior resultado da série histórica, iniciada em 1991, influenciado principalmente pelo setor automobilístico, cuja produção caiu 39,7%.

⁴¹ - ALMEIDA, Paulo Roberto de. In www.viapolitica.com.br. Acesso em 17.01.2012.

⁴² - ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. *Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional* in Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010, pág. 6 a 41. Acesso em 17.01.2012, página 27: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XVPremio/politica/MHpfceXVPTN/Tema_3_MH.pdf

pode alterar as alíquotas, atendendo situações excepcionais, conforme dispõe o artigo 153 no §1º da Constituição Federal.

Para aumentar a demanda interna, aumentar os investimentos, e evitar maiores prejuízos na produção industrial, as quais afetam o nível de emprego e o crescimento do país, foi promovida redução por tempo determinado do IPI sobre veículos, eletrodomésticos da linha branca, materiais de construção e bens de capital. Em termos fiscais, uma das primeiras medidas implementadas foi a diminuição da alíquota do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados para o setor automobilístico para os automóveis de passageiros e veículos, com motor a álcool e gasolina, com redução em até 8%, bem como de eletrodomésticos da linha branca (Decretos nº 6.687, 6.825 e 6.890/2009). O setor dos automóveis de transporte de mercadorias teve a redução da alíquota do IPI (Decreto nº 7.016/2009). Com a Lei nº. 12.096, de 24 de novembro de 2009, o governo federal introduziu a redução a zero da alíquota da COFINS sobre determinadas motocicletas, reduzindo a alíquota do IOF (Decreto nº 6.707/2008). Outro setor beneficiado foi o de alimentos, contemplado com a redução a zero, até final de 2011, das alíquotas da COFINS e da Contribuição ao PIS sobre a importação e o faturamento decorrente da comercialização de farinha de trigo, trigo e pré-misturas próprias para fabricação de pão comum. Do mesmo modo, o setor moveleiro, bem como o de eletrodomésticos tiveram redução do IPI, o que ocorreu a partir do Decreto nº. 7.016/2009, especialmente sobre painéis de partículas e de madeira, aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes orgânicos, dentre outras mercadorias. Outra ação fiscal para enfrentar a crise foi desonerar o IPI para o setor da construção civil, com alíquotas reduzidas para cimentos, tintas e vernizes, massa de vidraceiro, indutos utilizados em pintura, dentre outros, tiveram a alíquota reduzida nos percentuais 4% para 5%. Além disso, foi modificado o regime de tributação para a construção civil, que conjuga o IR, CSLL, PIS e COFINS, inerentes às construtoras, com redução de 7% para 6% e, caso a construtora esteja no programa de habitação do governo, seria reduzida a 1%.⁴³

As medidas fiscais estabelecidas em 2008 no Brasil, conforme apresentado, considerando o IPI no tocante ao estímulo à economia e à preservação de empregos, levam as seguintes reflexões: obteve os efeitos desejados? A escolha do setor automotivo seria o mais adequado para tais medidas? Os resultados da forte desoneração deste setor beneficiaram a toda sociedade? E sobre os produtos da Linha

⁴³ - No mercado financeiro, o pacote de medidas governamentais adotadas para o setor incluiu a redução do IOF nos empréstimos, bem como reduziu o prazo para apropriação de créditos de PIS/COFINS, na aquisição de bens de capital, de 24 para 12 meses. Do mesmo modo, houve a redução a zero do IOF de 0,38% sobre as operações de crédito do BNDES e FINEP. Com relação ao comércio exterior, é importante mencionar a abrangência do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária para o segmento ferroviário, com a suspensão do PIS, da COFINS, do II e do IPI. Paralelamente, o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-estrutura abarcou os setores hidroviário e dutoviário com o pacote de redução dos mesmos tributos, o que ocorreu a partir do Decreto nº 6.416, de 26 de março de 2008. Outra medida levada a efeito para o comércio exterior diz respeito à redução da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, bem como da contribuição para o Sistema S para até zero, a depender da participação das exportações no faturamento total da empresa. No entanto, com a edição da Lei Complementar 128/2008 houve aumento da carga tributária sobre empresas optantes pelo Simples Nacional com número reduzido de funcionários. De igual modo, a Medida Provisória 449/2008 (art.29), impossibilita a compensação de créditos acumulados de PIS, COFINS e IPI, provenientes da aquisição de matérias-primas e insumos utilizados na elaboração de bens para o exterior, regra esta usada por pequenos exportadores, na medida em que arcam com o recolhimento de maior quantidade de IRPJ e CSL. Confira no trabalho sobre *A Política Fiscal no Brasil para enfrentamento da crise econômica global no biênio 2008-2009* de Ariane Costa Guimarães. Publicado nos Anais do II Congresso Brasileiro de Carreiras Jurídicas de Estado – 2010, <http://www.carreirasjuridicas.com.br/downloads/dia08oficina01texto2.pdf> acessado em 22.01.2012.

Branca? E ainda: se o objetivo era estimular o emprego, poderia também reduzir a carga incidente sobre o trabalho (folha e salários), para todos os setores que utilizam representativa mão-de-obra? Poderia reduzir a tributação de outros setores (alimentício, coureiro/calçadista ou têxtil, entre outros)? São questões cujas respostas dependem e dependerão da atuação do Governo federal, que elegeu diversos setores da economia, o que o pode ensejar uma discussão em torno do atendimento dos princípios da capacidade contributiva e da igualdade da tributação, itens estes que não são objetos do presente estudo.

Paralelamente, o Programa de Aceleração do Crescimento alterou a tabela do IRPF, criando-se novas alíquotas, o que pragmaticamente implicou diminuições no valor final pago a título do imposto. Ademais, reduziu-se a alíquota do IOF sobre crédito direto a pessoa física no escopo de estimular sua concessão. Se, por um lado, a redução de alíquotas do IPI apresenta função típica contra a crise econômica, por exemplo, vez que foi concedida por tempo determinado e com gradual retorno após a verificação das condições econômicas que objetivavam promover, o mesmo não se pode afirmar com relação à alteração das faixas de incidência e novas alíquotas do IRPF, que configura medida totalmente atípica devido os efeitos permanentes da respectiva alteração. No quesito da renúncia de receitas, a prorrogação por seis meses do IPI reduzido para construção civil e a prorrogação por três meses do IPI reduzido de veículos com recomposição gradual em três meses, teve uma estimativa de renúncia de receitas tributárias decorrente de ações desonerativas durante a crise, para o ano de 2009, foi inicialmente avaliado pelo governo em 3,342 bilhões.⁴⁴

O Professor Celso Ribeiro Bastos, ao dispor sobre a atuação do Estado, afirma que *nos momentos de grande demanda, e nos momentos de crise, atua incentivando, instigando o mercado. É, por isso que se tem, no nosso sistema, bem como na maior parte do mundo, o Estado como agente normativo e regulador da ordem econômica.*⁴⁵

Com isso, as desonerações fiscais concedidas, destinadas a setores produtivos específicos e a faixas de renda com capacidade de consumo, prorrogadas em 2009, embora tenham gerado elevadas renúncias de receitas tributárias, contribuíram decisivamente para a frenagem dos efeitos negativos da crise no Brasil. A redução do preço final ao consumidor, em decorrência da aplicação de alíquotas menores do IPI (até zero), ocasionou um incremento nas vendas e, por conseguinte, na produção, evitando quedas acentuadas no nível de emprego.⁴⁶

Conforme estudos do DIEESE em 2011 existem condições melhores para uma reação do Brasil, dado o volume de reservas maior e certa desaceleração do ritmo da atividade econômica do país, que poderia abrir espaço para sua expansão. Segundo o estudo, para viabilizar essa reação, *o atual governo precisaria fazer uma forte inflexão no discurso do ajuste fiscal que tem expressado desde o início desse ano, em linha com as políticas que, aplicadas na Europa e EUA, têm empurrado o mundo para o acirramento da crise. Ou seja, seria necessário retomar as políticas de*

⁴⁴ - Dados do Ministério da Fazenda: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2009/p290609.pdf>. Acesso em 20.01.2012.

⁴⁵- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Econômico*, São Paulo, Celso Bastos, 2003, pág. 258.

⁴⁶ - ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. *Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional* in Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010, pág. 6 a 41. Acesso em 17 de janeiro de 2012. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XVPremio/politica/MHpfcceXVPTN/Tema_3_MH.pdf

*ampliação do crédito e do gasto público para impulsionar os investimentos*⁴⁷. E deveria, principalmente, executar uma política industrial fortemente articulada com a gestão macroeconômica e entre os vários elos da cadeia de produção, a fim de reduzir a elevada dependência do setor primário e evitar a queda da produção, da renda e do emprego no país.⁴⁸

Caberia, portanto diferenciar a política fiscal em dois momentos distintos, quer seja, o papel do Estado é prevenir, bem como elevar gastos para tentar atenuar os efeitos cíclicos. Assim, em meio à crise, caberia lançar mão da política fiscal mais como um paliativo, para segurar as expectativas do que como solução para reerguer a economia.⁴⁹

5 – Considerações Finais:

O Estado deve incentivar o desenvolvimento, em conformidade com o artigo 3º e 170 da Constituição Federal. Deve ser observado que o conceito de desenvolvimento adotado pelo constituinte é um conceito moderno (art. 225). Referido conceito apresenta o desenvolvimento como crescimento econômico, o desenvolvimento como desregulamentação e a redução do papel do Estado e o desenvolvimento com a globalização e o desenvolvimento como direito humano inalienável, e o meio ambiente equilibrado como ressalta o artigo 170.

O Brasil apresenta desequilíbrios regionais expressivos, sendo, portanto, necessários instrumentos que viabilizem a correção desse cenário, estabelecendo mecanismos que promovam um novo equacionamento das vantagens comparativas para a realização de investimentos produtivos. O Estado é um ente criado para o atendimento do bem comum em prol de toda a sociedade que o constituiu. Dentre os principais valores pretendidos pela sociedade brasileira, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho e a livre iniciativa encontram-se no topo da hierarquia dos valores preconizados pelo Estado.

Uma legítima política tributária deve ser fundada em diversos fatores e não apenas baseada na sua arrecadação procedida pelo Estado. Referida política deve atender os ditames constitucionais, visando o desenvolvimento econômico e social, garantindo os direitos do contribuinte.

Na busca do bem comum, os princípios constitucionais funcionam como fundamentos de todo o sistema normativo e são de fundamental importância para a estruturação do Estado brasileiro, na medida em que traduzem quais são os fundamentos e principais objetivos do Estado, e, conseqüentemente, orientam toda a política socioeconômica desenvolvida pelo Poder Executivo.

A intervenção do Estado na economia é reflexo do novo processo pelo qual passa o capitalismo mundial, na medida em que este sofre uma série de limitações em sua atuação, inserindo novos conceitos sociais, como forma de se alcançar os valores sociais previstos no texto constitucional. Os princípios que regulam tanto a

⁴⁷ - DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas. NOTA TÉCNICA 104 – Agosto 2011, pág. 11.

⁴⁸ - É importante destacar que em agosto de 2011 foi criado o Conselho de Economia e Finanças da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), como um importante espaço autônomo de articulação de políticas regionais de enfrentamento da crise sendo um instrumento no sentido de reagir à crise aprofundando a integração regional sul-americana.

⁴⁹ - AFONSO, José Roberto. *Keynes, investimento e política fiscal na crise*. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira de 11 a 13.08.2010. Acesso em 20.01.2012. www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/54.pdf

ordem econômica, quanto a ordem social são instrumentos previstos no texto constitucional visando a preservação dos direitos sociais do cidadão, como forma de se alcançar a justiça social. De igual modo o Estado poderá atender suas finalidades através da distribuição de riqueza, satisfação das necessidades sociais, de políticas de investimentos, entre outras, que podem ser alcançadas por meio de uma política tributária e não necessariamente pela imposição tributária.

De certa forma, para impulsionar o desenvolvimento econômico nacional neste contexto de globalização, deve ser salientado a necessidade da redução dos gastos públicos, com um processo de diminuição da carga tributária, capaz de permitir uma maior disponibilidade de recursos para a poupança, investimento ou consumo.

As normas tributárias extrafiscais estabelecidas durante a crise tiveram a importante função de estimular o crescimento econômico por meio da redução de impostos incidentes sobre o consumo, impulsionando a compra de bens de capital, automóveis e eletrodomésticos, com a finalidade de incrementar a demanda doméstica. Contribuíram, assim, para equilibrar as distorções provocadas no mercado em virtude da crise de crédito e da retração do consumo, embora outros setores importantes da economia da indústria e serviços também poderiam ser objeto de atuação do Governo para minimizar a crise.

Percebe-se que, além de constituírem meios adequados para promover a promoção das finalidades constitucionais, que sustentam a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, verifica-se se as normas isentivas pelo governo federal para conter a crise, alcançaram os objetivos. Nesse patamar, é também considerado se houve afronta ao princípio constitucional da igualdade com a finalidade da promoção do desenvolvimento nacional, principalmente em se tratando das medidas fiscais em tempos de crise. A condução da política econômica no Brasil se apresenta bastante complexa, pois vai além da preocupação com a maximização do emprego e da estabilidade do valor da moeda. Foram eleitas metas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para a retomada do crescimento e dos investimentos das empresas provocando o crescimento da demanda doméstica relacionada à indústria e o estímulo ao crédito a curto prazo. Deve ser considerado também a proteção social, diminuição do nível da pobreza, a redução das desigualdades de renda pessoais, a redução dos desequilíbrios regionais, entre outros.

O poder do Estado de desonerar é amplo, mas não ilimitado, sujeitando-se às diretrizes normativas e aos valores contidos no texto constitucional, que dão os contornos das normas tributárias que dispõem de medidas extrafiscais à luz da proporcionalidade, da igualdade e dos objetivos propostos. Diante do atual contexto mundial e nacional, é essencial que o governo brasileiro procure ajustar a política econômica em vigor, utilizando com maior intensidade a política fiscal. Devem ser considerados os cortes nos gastos públicos, priorizando os investimentos em setores estratégicos, redução dos impostos indiretos entre outros tributos, em se tratando de política tributária, sem desconsiderar a diminuição da dívida, controle da taxa de juros, da inflação entre outras medidas. Tais medidas e ações devem ser consistentes na condução da política econômica, que são essenciais para permitir que o Brasil enfrente de maneira adequada os complexos problemas socioeconômicos, políticos e ambientais decorrentes dos efeitos que ainda persistem da crise financeira e econômica mundial. É preciso estimular a produção e o consumo com ações coordenadas de políticas públicas de desenvolvimento para os setores industriais e agroindustriais. De igual modo, merece destaque o emprego como um elemento fundamental no equilíbrio das relações econômicas, devendo o Estado promover políticas públicas adequadas para que o

mercado absorva o máximo possível do trabalho disponível. E essas políticas devem atender os princípios constitucionais para garantir a competitividade com igualdade de condições.

6 - Bibliografia:

- AFONSO, José Roberto. *Keynes, investimento e política fiscal na crise*. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira de 11 a 13.08.2010. www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/54.pdf .
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *A crise econômica internacional e seu impacto no Brasil*. <http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando> em: 20/01/2012.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. *Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional* in Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010 , pág. 6 a 41. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XVPremio/politica/MHpfcXVPTN/Tema_3_MH.pdf
- ATALIBA, Geraldo. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: RT, 1966.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 14ª, ed., RJ, Forense, 1981.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Econômico*. São Paulo: Celso Bastos, 2003 e 2004..
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. Saraiva, São Paulo, 1963.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. SP,,: Max Limonad, 2003.
- CARRAZZA, Roque A. *Curso de direito constitucional tributário*. 21ª. ed. SP, Malheiros, 2005.
- CATARINO, João Ricardo. *Os novos contextos das finanças públicas – Parte II Desafios da Tributação no ímpeto de uma maior codificação fiscal mundial*. In Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal nº 4, ano III, 2011.
- CONTI, José Mauricio e SCAFF, Fernando Facury (Coord). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- DALLAZEM, Dalton Luiz; LIMA JUNIOR, Joel Gonçalves. *Tributação e Ordem Econômica*. In Revista Argumentum, nº 09, ano 09, 2008/2, pág. 36-60.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas - NOTA TÉCNICA 104 – Agosto 2011.
- ELALI, André. *Um Exame da Desigualdade da Tributação em face dos Princípios da Ordem Econômica*, www.idtl.com.br/artigos/242.pdf
- ELALI, André de Souza Dantas. *Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP, 2007.
- ELALI, André. *Incentivos Fiscais Internacionais: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FERRAZ, Roberto Ferraz (coord.). *Princípios e Limites da Tributação 2 – Os princípios da Ordem Econômica e a Tributação*. Quartier Latin, São Paulo, 2009.
- FERREIRA, Jussara S. Assis B. Nasser Ferreira; RIBEIRO, Maria de Fatima (org.). *Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo, Arte & Ciência, 2008.
- FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. *A Crise Financeira Mundial, o Estado e a Democracia Econômica*. In Argumentum – Revista de Direito da Universidade de Marília, nº 10, ano 9, 2009, pág. 117-136.
- FERRER, Walkiria Martinez H.; OLIVEIRA, Laércio Rodrigues de. *A Crise Financeira e a nova realidade criada pela dinâmica do Mercado Mundial*. In Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável. FERREIRA, Jussara S. A. B. N. São Paulo, Editora Arte & Ciência, 2008.
- FLORIDO, Irineu o. *A repercussão Econômica dos Impostos*. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1987.

- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- GUIMARÃES, Ariane Costa. *A Política Fiscal no Brasil para enfrentamento da crise econômica global no biênio 2008-2009*. Artigo publicado nos anais do II Congresso Brasileiro de Carreiras Jurídicas de Estado, 2010.
- HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- LANGONI, Carlos Geraldo. *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro, FGV, 2005.
- LOPTREATO, Francisco Luiz. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 119, fev. 2006.
- MACHADO, Hugo de Brito. *A Função do Tributo nas Ordens Econômica, Social e Política*, in Revista da Faculdade de Direito de Fortaleza, Fortaleza, 28 (2), julh-dez, 1987.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Ordem Econômica e Tributação*. In Princípios e Limites da Tributação 2. FERRAZ, Roberto (coord.), São Paulo: Quartier Latin. 2009.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Tributação após a crise econômica de 2008: Limites ligados à legitimação e à finalidade da intervenção estatal*. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, SP. De 04 a 07/11/2009. www.conpedi.org.br
- MANTEGA, Guido. *O Brasil se preparou para enfrentar a crise mundial*, in Revista Brasil Economia Sustentável, Ministério da Fazenda – abril de 2009 – nº 4.
- MARTINS, Gustavo do Amaral. *Mercado e Tributação: Os Tributos, suas relações com a Ordem Econômica ...in Direito Tributário e Políticas Públicas*, coord. José Marcos Domingues, São Paulo: MP editora, 2008.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Sistema Tributário na Constituição de 1988*, 15ª ed. rev. atual. - São Paulo : Saraiva, 1998.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Direito Econômico e Tributário – Comentários e Pareceres*. São Paulo: Resenha Tributária, 1992.
- MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva. *A Política Tributária como Instrumento de Defesa do Contribuinte. A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Gestão das Políticas Fiscal e Monetária: Os Efeitos colaterais da crise mundial no crescimento da economia brasileira*. In Observatorio de la Economía Lationoamericana, nº 148, 210.
- MELLO, Gustavo Miguez de. *Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária in Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil*. Mapa Fiscal Editora, Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro, RJ, 1978.
- MELLO, Pedro C. de & SPOLADOR, Humberto. *Crises Financeiras*. 3ª ed., São Paulo: Saint Paul Editora, 2010.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Económico*. 5ª. Ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- MONTEIRO, Sónia; COSTA, Suzana e PEREIRA, Liliana (coord.). *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*, Porto, Vida Económica, 2011.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.
- NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*. 6ª ed., Coimbra: Almedina, 2010.
- PALMA, Clotilde. *Crise Económica e o Regime Fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira* In *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*. MONTEIRO, Sonia; COSTA, Suzana; PEREIRA, Liliana (coord.). Porto: Editora Vida Económica, 2010.
- PAZ FERREIRA, Eduardo. *Valores e Interesses. Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação*. Coimbra: Almedina, 2004.

- PAZ FERREIRA, Eduardo; TOMAZ, João Amaral; SANTOS, José Gomes; CABRAL, Nazaré da Costa. *Crise, Justiça Social e Finanças Públicas*. Lisboa: IDEEF, 2009.
- PEREIRA, Afonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980.
- RODRIGUES, Rafael Moreno. *Intributabilidade dos Gêneros Alimentícios Básicos*. São Paulo, Resenha Tributária, 1981.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SANTOS, António Carlos dos. *Auxílios de Estado e Fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2003,
- SANTOS, António Carlos dos. *A crise financeira e a resposta da União Europeia: que papel para a fiscalidade?* In *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*. MONTEIRO, Sonia; COSTA, Suzana; PEREIRA, Liliana (coord.). Porto: Editora Vida Económica, 2010.
- SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *Direito Económico*. 6ª ed. atual., Coimbra: Almedina, 2011.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Curso de Economia*. São Paulo: Atlas, 2003.
- TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Económico*. 2ª ed., Editora Método, São Paulo, 2006.
- TIPKE, Klaus. *Moral Tributaria del Estado y de los Contribuintes*. Tradução de Pedro M. Herrera Molina. Marcial Pons. Madrid. 2002.
- TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito Tributário e Ordem Económica*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- VANONI, Ezio. *Natureza e interpretação das leis tributárias*. Trad. Rubens Gomes de Souza. Rio de Janeiro: Finanças, 1932.
- VINHA, Thiago Degelo e RIBEIRO, Maria de Fátima. *Efeitos Sócio-Económicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais in* TRIBUTAÇÃO, JUSTIÇA E LIBERDADE. Coord. Marcelo Peixoto e Edison Carlos Fernandes, Curitiba: Editora Juruá, Curitiba, 2005.
- WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação Social do Trabalho e do Capital*. SP, Resenha Tributária, 1982.