



Tema III

Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional

Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional – Menção Honrosa

*Matheus Carneiro Assunção **

*Incentivos Fiscais e Desenvolvimento
Econômico: a função das normas
tributárias indutoras em tempos de crise*

** Especialista em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador da Fazenda Nacional (PGFN).*

Resumo

Este estudo busca analisar a relação entre a concessão de incentivos fiscais e a promoção do desenvolvimento econômico no Brasil no contexto da crise internacional que atingiu o país em 2008. Pretende-se identificar a ligação entre os objetivos constitucionais que autorizam a intervenção do Estado sobre o domínio econômico e as normas tributárias indutoras editadas durante o auge dos efeitos negativos da crise, quando a onda de incertezas financeiras gerou fortes retrações na produção e no consumo interno. Partindo da premissa de que existe comunicação sistêmica entre o direito e a economia, especialmente no que tange à análise dos arranjos e das ferramentas jurídicas capazes de promover o desenvolvimento de forma eficiente e sustentável, o estudo avalia as características da extrafiscalidade e as formas como se manifesta, bem como a interpretação e os critérios de controle das normas tributárias indutoras, relacionando os impactos das medidas anticíclicas adotadas pelo governo federal no federalismo fiscal brasileiro. O intento é firmar, ao final, referenciais teóricos acerca das possibilidades de utilização e parâmetros de controle de normas tributárias indutoras destinadas a fomentar o desenvolvimento econômico nacional.

Palavras-chave: incentivos fiscais; desenvolvimento econômico; normas tributárias indutoras; crise internacional.

Sumário

1	INTRODUÇÃO,	5
2	DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO,	6
3	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO,	10
4	TRIBUTAÇÃO E DESONERAÇÃO: OS DOIS LADOS DA MOEDA,	13
5	EXTRAFISCALIDADE,	14
6	ESTRUTURA E INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS,	16
7	CONCEITO, MODALIDADES E EFEITOS DOS INCENTIVOS FISCAIS,	19
8	PARÂMETROS DE CONTROLE,	22
9	POLÍTICA FISCAL EM TEMPOS DE CRISE: AS MEDIDAS JURÍDICAS ANTICÍCLICAS UTILIZADAS PELO GOVERNO,	26
10	REFLEXOS FINANCEIROS DOS INCENTIVOS: A REDUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS,	30
11	CONCLUSÕES,	34
	REFERÊNCIAS,	36

1 Introdução

A crise financeira desencadeada em 2008 empurrou os mercados globalizados em queda livre.¹ Como um piscar de olhos, teorias contrárias ao intervencionismo estatal na economia caíram no mar de tormentas do capitalismo contemporâneo. Em meio a um turbilhão de dúvidas sobre o futuro, a reflexão sobre os pilares do desenvolvimento econômico volta a entrar em pauta destacada no Brasil e no mundo.

No centro do debate sobre a reformulação de conceitos e regras para viabilizar a retomada do crescimento econômico, uma questão fundamental vem à tona: que tipos de instrumentos legais podem ser utilizados, de forma eficiente, para reconstruir as demandas domésticas afetadas pela crise, propiciando a implementação de políticas anticíclicas?²

Este estudo coloca-se no eco de tal questionamento, direcionando-se para o viés da tributação. Pretende-se analisar a função das normas tributárias indutoras³ no contexto da crise internacional, identificando em que medida incentivos fiscais podem ser empregados para promover o desenvolvimento econômico.

A palavra “crise”, para os chineses, é expressa pela conjugação de dois ideogramas: Um significa “perigo”; o outro, “oportunidade”. Esse exemplo semântico ilustra a via de mão dupla característica dos momentos de instabilidade. Em que pese os riscos inerentes a qualquer crise econômica, é geralmente a partir dos seus desafios que surgem caminhos propícios ao crescimento.

A política fiscal adotada pelo governo federal para superar as ameaças da crise pode se revelar um fator de sucesso, criando ambientes favoráveis ao desenvolvimento econômico. Entretanto, também pode gerar desequilíbrios reflexos no arranjo financeiro do federalismo brasileiro, comprometendo a saúde das contas públicas de entes subnacionais e ameaçando a continuidade de programas sociais.

Inevitavelmente, toda crise chega ao fim, mas não sem deixar marcas, tanto positivas quanto negativas. Algumas são claramente perceptíveis; outras exigem exames específicos. Procuraremos, nas linhas seguintes, examinar algumas dessas marcas, relacionando-as com as medidas jurídicas adotadas no Brasil para contornar algumas das consequências danosas da crise.

1 STIGLITZ (2010).

2 FARIA (2010, p. 302).

3 A expressão “norma tributária indutora” será utilizada para designar as normas jurídicas que objetivam precipuamente estimular determinados comportamentos. A respeito, conferir Schoueri (2005, p. 24-32).

Lembramos, desde logo, que os eventos da realidade social podem ser analisados sob diferentes lentes. Este estudo, embora metodologicamente atrelado a uma abordagem jurídica, também procurará caminhar ao lado da economia. Os passos do direito não devem ser solitários, limitados à pureza ideal de conceitos desconectados da sociedade. A economia, tal como o direito, também é parte da realidade social e das transformações históricas. Assim como “imaginar uma sociedade impenetrável às transformações das épocas é imaginar um corpo sem porosidade”,⁴ nas palavras de Joaquim Nabuco, pensar o direito como um sistema fechado à economia é negar a essência do fenômeno jurídico, porosa por natureza. Se, por um lado, a economia traz influências no processo de produção do direito, por outro, as normas jurídicas afetam diretamente o comportamento de agentes econômicos e podem influenciar os rumos do desenvolvimento nacional, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, II, da Constituição de 1988). É imperioso, portanto, compreendê-las de forma intersistêmica.

2 *Direito, economia e desenvolvimento*

O direito não se aplica em abstrato. Ele é produto da realidade social e a ela está atrelado. Se conhecer o direito é interpretá-lo, construindo o conteúdo, o sentido e o alcance da comunicação legislativa,⁵ para melhor compreendê-lo deve-se ter em mente o contexto econômico e político no qual surgem as normas jurídicas, bem como os impactos dessas normas na realidade e no comportamento das pessoas.

Nessa linha de raciocínio, ganha cada vez mais relevo o diálogo entre o conhecimento jurídico e a ciência econômica. De um lado, a economia fornece teorias para prever como as pessoas reagem a incentivos e ferramentas para avaliar a eficiência das leis na realização de objetivos sociais importantes.⁶ De outro, a ciência jurídica oferece perspectivas teóricas sobre a conformação de medidas econômicas com o ordenamento jurídico vigente, bem como instrumentos legais de promover os objetivos almejados pelo Estado no exercício de suas funções alocativa, estabilizadora e distributiva.⁷

4 NABUCO (1901, p. 138).

5 CARVALHO (2008, p. 184).

6 COOTER; ULLEN (2010, p. 25).

7 Segundo Richard Musgrave, a função *alocativa* configura-se pelo fornecimento de bens públicos ou por meio do “processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público e no setor privado, e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos”. A função *distributiva*, por sua vez, concerne aos “ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado ‘justo’ ou adequado de distribuição”. A função *estabilizadora* caracteriza-se pelo uso da política orçamentária visando à manutenção de objetivos macroeconômicos, como níveis de emprego elevados, estabilidade de preços, taxa adequada de crescimento econômico e estabilidade na balança de pagamentos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 6).

É possível imaginar, em contraponto, que o direito não deve tratar de eficiência, mas de justiça. Ocorre que, em certas situações, ele versa sobre ambas, podendo criar incentivos para que as pessoas se comportem de maneira mais produtiva,⁸ num grau de eficiência econômica tendente à realização de objetivos constitucionais, como o desenvolvimento nacional.⁹ É também por meio de arranjos jurídicos que esse aumento de produtividade pode gerar, paralelamente, maior justiça social em virtude de regras de redistribuição de riquezas e redução de desigualdades.

No fluxo desse diálogo, assumem voz ativa as abordagens sobre direito e desenvolvimento (*Law and Development*), evidenciando a interseção entre teorias econômicas, arranjos jurídicos e práticas institucionais.¹⁰

Na visão neoliberal clássica, o desenvolvimento é uma concepção evolucionista, ocorrendo gradual e espontaneamente, quando garantida a livre iniciativa e a mínima intervenção estatal. Tais premissas foram duramente atingidas pelo impacto das crises e pelas baixas taxas de crescimento constatadas nas últimas décadas pelos países que seguiram a cartilha do chamado Consenso de Washington.¹¹ O papel do Estado na promoção do desenvolvimento voltou a entrar em cena, passando de coadjuvante a ator principal, especialmente após a última peça trágica assistida mundialmente – a crise de 2008.

Em meio a roteiros keynesianos,¹² entoa-se o rompimento dos pilares que sustentavam a concepção neoliberal de Estado minimalista, e exsurtem novas

8 COOTER; ULLEN (2010, p. 9).

9 Tal objetivo é expresso no art. 3º da Constituição de 1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - *garantir o desenvolvimento nacional*; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (grifamos).

10 TRUBEK; SANTOS (2006, p. 1-18). Os autores traçam um interessante panorama da evolução do movimento *Law and Development*, dividido didaticamente em três momentos. No primeiro momento (1950-1960), o direito era visto como um instrumento de políticas estatais intervencionistas, focadas no crescimento econômico. A partir da década de 1980 (segundo momento), o interesse pelo direito voltou à mesa das políticas desenvolvimentistas, influenciado pela emergência das ideias neoliberais. O direito deixou de ser visto como mero instrumento e passou a representar o próprio fundamento para as relações de mercado, estipulando limites à atuação do Estado. Enfocou-se a importância da proteção dos contratos e a função do Judiciário e das instituições na garantia dos negócios privados (*rule of law*). Com a revisão das concepções neoliberais clássicas e o acréscimo de novos elementos na noção de desenvolvimento (enfocando o aspecto social), a partir dos anos 1990 até os dias atuais vivencia-se um terceiro momento, no qual se reconhece que os mercados falham, sendo a intervenção estatal um caminho racional necessário; e que desenvolvimento significa mais do que crescimento econômico, incluindo a ideia de liberdade humana, ou seja, a possibilidade de as pessoas exercerem suas capacidades sem os entraves decorrentes da miséria, da falta de educação básica, de sistemas de saúde satisfatórios, etc.

11 O termo é um denominador comum de uma série de medidas sugeridas na década de 1990 por economistas ligados a instituições com assento em Washington D. C., nos Estados Unidos, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Tais medidas passaram a compor o receituário do FMI para os países em desenvolvimento que enfrentavam dificuldades, a exemplo do Brasil.

12 John Maynard Keynes foi um dos mais importantes economistas do século XX. Ele defendia o intervencionismo estatal na economia como forma de assegurar o pleno emprego e sugeria medidas fiscais como instrumentos de mitigação dos efeitos danosos dos ciclos de recessão do capitalismo.

perspectivas para pensar os rumos do desenvolvimento no cenário do capitalismo contemporâneo, no qual o Estado passa a ter o papel estratégico de indutor do desenvolvimento econômico.¹³

Há profundas divergências acerca do papel do direito na promoção do desenvolvimento. Estas resultam, em grande parte, dos múltiplos significados atribuídos às expressões “direito” e “desenvolvimento”. Foge ao objetivo deste trabalho discorrer sobre cada um deles, mas é importante perquirir: afinal, sobre qual direito e qual desenvolvimento estamos falando?

O complexo organizado de normas jurídicas de um dado país assume a rubrica de *direito positivo* (normas postas, *positivadas* pelo Estado). Assim, quando utilizarmos o termo “direito” nos estaremos referindo a esse plano normativo, ou seja, ao conjunto de normas que integram o ordenamento jurídico (de caráter *prescritivo*). A abordagem que dele fizermos, porém, de cunho *descritivo*, estará no campo do conhecimento jurídico, o qual toma as normas como realidade cognoscível. Mas e quanto ao conteúdo do “desenvolvimento”?

É possível que a relação entre direito e desenvolvimento seja enfocada tanto sob o aspecto do crescimento econômico quanto por via de um espectro mais amplo, incluindo a efetivação de direitos humanos e a noção de justiça distributiva.¹⁴

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”.¹⁵ Nessa perspectiva, estaria vinculado aos estímulos sobre a demanda, ou seja, ao crescimento econômico.

Por sua vez, Amartya Sen pondera que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”,¹⁶ ou seja, intimamente ligado à retirada de obstáculos à expansão da autonomia das pessoas e ao exercício das suas capacidades. Noutras palavras: o desenvolvimento seria fruto de transformações sociais.

A nosso ver, ambas as perspectivas complementam-se. Embora relacionado ao aspecto quantitativo do crescimento econômico, o desenvolvimento não se limita a este, pressupondo avanços também qualitativos.¹⁷

Conforme destaca Gilberto Bercovici,¹⁸ o desenvolvimento é condição necessária para o bem-estar social, sendo o Estado seu principal condutor por meio

13 BRESSER-PEREIRA (2010).

14 DAVIS; TREBILCOCK (2010).

15 FURTADO (2000, p. 106).

16 SEN (2000, p. 17).

17 GRAU (1981, p. 7-8).

18 BERCOVICI (2003, p. 58).

do planejamento, o qual envolve a ampliação de oportunidades individuais e coletivas geradas pelo crescimento econômico. Porém, passa também pela observância de valores fundamentais balizados constitucionalmente, como a justiça e a redução da pobreza e das desigualdades.

O crescimento econômico sem paralela redução de desigualdades sociais e regionais tende a ser insustentável, mormente em um país de dimensões continentais como o Brasil. Daí por que o desenvolvimento não pode prescindir de saltos sociais qualitativos de forma federativamente harmoniosa. Nesse campo, o Estado tem função indispensável. Afinal, não se pode deixar ao gosto dos mercados a efetivação de políticas públicas de transformações sociais.

Assim como pode ser perigosa a excessiva atuação estatal nos domínios da economia, sua total abstenção é hoje simplesmente impensável. Cada vez mais faz-se presente a participação do Estado como agente normativo, intervindo sobre o domínio econômico e social. Tal intervenção pode ocorrer com base em diferentes ferramentas, com destaque para as de natureza tributária.

As normas jurídicas tributárias, quando utilizadas como incentivos para determinados comportamentos econômicos, revelam-se instrumentos potencialmente aptos para alcançar finalidades do Estado, por meio de políticas fiscais, passíveis de valoração em termos de eficiência.¹⁹ Nesse viés, a função meramente arrecadatória da tributação assume papel secundário, dando espaço à extrafiscalidade, terreno fértil para a produção de medidas de indução econômica.

Todavia, tendo em conta que o sistema tributário abarca elementos capazes de produzir distorções na economia, influenciando o comportamento dos mercados, são necessárias regras de jogo claras e objetivas sobre os parâmetros, as formas e os mecanismos de intervenção estatal. É sobre tais regras que ora passamos a discorrer.

19 O termo “eficiência” possui diversas acepções. Pode ser entendido, de forma ampla, como a maximização da riqueza e do bem-estar, em paralelo à minimização dos custos sociais. A chamada “eficiência de Pareto”, ou “eficiência alocativa”, é avaliada em termos de satisfação de preferências pessoais. Nessa perspectiva, uma situação é alocativamente eficiente quando é impossível alterá-la para tornar pelo menos uma pessoa em condição melhor, sem deixar outra pessoa em condição pior (na opinião pessoal delas). Tal critério exige que os “ganhadores” indenizem os “perdedores” em virtude de eventuais mudanças com impactos negativos. A insatisfação com o critério de Pareto levou à ideia de eficiência de Kaldor-Hicks, que permite mudanças das quais decorrem tanto ganhadores quanto perdedores, mas exige que o ganho seja superior às perdas geradas, com base numa análise de custo-benefício. Ver a respeito COOTER e ULLEN (2010, p. 38 e 64).

3 *Intervenção do Estado sobre o domínio econômico*

A palavra “intervenção” (do latim *interventio*) aduz ao ato de entremeter-se, ingerir-se em esfera alheia. Tornou-se lugar comum utilizá-la para denotar as diferentes formas de ação do Estado com reflexos diretos ou indiretos na seara econômica. Fala-se, com frequência, em “intervenção estatal” ou “Estado intervencionista” como se as relações econômicas fossem um terreno estranho aos domínios do Estado.

Entretanto, Estado e ordem jurídica são pressupostos inerentes à economia.²⁰ A própria existência do Estado, por mais minimalista que seja, acarreta impactos econômicos. No capitalismo contemporâneo, conquanto inexista consenso em relação ao tamanho ideal do Estado e aos limites da sua atuação, uma assertiva parece certa: não há Estado sem economia; a economia não existe sem o Estado.

Sendo o domínio econômico aspecto atrelado à existência do Estado e da ordem jurídica que lhe dá sustentáculo, a intervenção estatal propriamente dita manifesta-se nos casos de ingerência em esferas *a priori* privadas. Quando se trata de atividades públicas (por exemplo, prestação de serviços públicos), inexistente intervenção, mas *atuação*.

O intervencionismo estatal é fenômeno concernente ao exercício de uma ação sistemática da autoridade política sobre a economia, “estabelecendo-se estreita correlação entre o subsistema político e o econômico, na medida em que se exige da economia uma otimização de resultados, e do Estado, a realização da ordem jurídica como ordem do bem-estar social”.²¹

A intervenção estatal pode ocorrer de forma direta ou indireta. Na intervenção direta, o Estado assume o exercício de atividades econômicas. Na indireta, ele age mediante a direção ou o controle normativo.²² A modalidade indireta, assim, configura uma “intervenção exterior, de enquadramento e de orientação que se manifesta em estímulos ou limitações, de vária ordem, à actividade das empresas”.²³

Ensina Eros Roberto Grau²⁴ que a intervenção do Estado pode ocorrer: (i) por absorção ou participação; (ii) por direção; (iii) por indução. A primeira hipó-

20 MOREIRA (1973, p. 199).

21 FERRAZ JR. (1989, p. 76-77)

22 SCAFF (2001, p. 100).

23 MONCADA (2000, p. 33).

24 GRAU (2006, p. 148).

tese representa uma intervenção *no* domínio econômico, ou seja, no âmbito de atividades econômicas em sentido estrito, atuando o Estado em regime de monopólio (intervenção por absorção) ou de competição (intervenção por participação). As duas outras hipóteses consubstanciam modalidades de intervenção *sobre* o domínio econômico, desenvolvendo o Estado o papel de regulador.

Na intervenção por direção, o Estado estabelece normas cogentes de comportamento aos agentes econômicos (previsão de condutas obrigatórias ou proibidas). Por sua vez, na intervenção por indução são fixadas normas que estimulam os sujeitos a que se dirigem a seguirem determinado caminho, sem caráter imperativo. O destinatário pode optar ou não por aceitar o “convite” da norma interventiva. Se aceitá-lo, estará vinculado às prescrições nela previstas.

Por intermédio das normas de indução, o Estado “privilegia determinadas atividades em detrimento de outras, orientando os agentes econômicos no sentido de adotar aquelas opções que se tornarem economicamente mais vantajosas”,²⁵ mas não fixa sanções pela não adesão à hipótese estimulada. Entretanto, o incentivo ao comportamento sugerido tende a ser bastante atrativo, na medida em que gera posições de vantagem no mercado para os agentes econômicos alcançados pelo comando normativo, o qual pode prever diferentes espécies e níveis de estímulos.

É no campo da intervenção por indução que o Estado pode valer-se da política fiscal para alcançar finalidades específicas, “com a concessão de incentivos fiscais setoriais ou regionais, utilizando a maior ou menor incidência de carga tributária como mecanismo redutor de custos e estimulador de atividades econômicas”.²⁶ Tais finalidades, porém, devem ter amparo na Constituição, afinal, são nos valores por ela albergados que se encontra ressonância à própria justificativa da intervenção estatal.

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 prevê, em seu art. 170, que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.²⁷ A ação do Estado sobre o domínio econômico, com efeito, não poderá olvidar tais fundamentos e deverá pautar-se nos princípios e nos objetivos fixados no texto constitucional, dentre os quais a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, inciso VII), a busca do pleno emprego (art. 170, inciso VIII) e a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II).

25 SCAFF (2001, p. 107).

26 CAVALCANTI (1997, p. 73-74).

27 A respeito desse tema já decidiu o Supremo Tribunal Federal: “É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170” (BRASIL, 2006).

Embora referidos princípios e objetivos sejam dotados de elevado grau de abstração e generalidade – o que dificulta o controle finalístico da medida interventiva –, constituem cânones a subsidiar o intérprete. Intervenções estatais despropositadas, em afronta à igualdade ou à proporcionalidade, não podem ser toleradas no contexto de um Estado Democrático e Social de Direito.

Saliente-se que a regulação econômica deve levar em conta os valores de cada nação²⁸ em dado momento histórico, não havendo diretrizes imperativas e atemporais aplicáveis em qualquer contexto cultural. Nessa tônica, a amplitude conceitual dos fundamentos para a intervenção do Estado trazidos pela Constituição de 1988 permite a adoção de diferentes instrumentos de ação estatal sobre o domínio econômico, a depender do cenário enfrentado. Não pode haver, porém, desvio do núcleo mínimo de significação desses conceitos.

Assim, quando a Constituição Federal menciona a expressão *desenvolvimento nacional*, tratando da função incentivadora do Estado como agente normativo, em seu art. 174, §1º,²⁹ não se refere ao mero crescimento econômico (aspecto quantitativo), mas à conjugação de fatores sociais capazes de promover melhorias qualitativas no nível de bem-estar da sociedade. O alcance dessas melhorias, iniludivelmente, está atrelado a diretrizes sólidas de planejamento estatal de médio e longo prazos. Afinal, o desenvolvimento não surge de um estalo de dedos. Resulta de um processo contínuo e estruturado, com foco não apenas no crescimento econômico, mas também na diminuição da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais.

Com efeito, medidas de intervenção estatal por indução justificadas no imperativo de garantia do 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 abarca 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. Caso tais medidas se prolonguem em demasia, poderão revelar inconstitucionalidade superveniente, oriunda do desvirtuamento das finalidades que embasam a indução econômica. Vale frisar que a *função desenvolvimentista* das normas tributárias indutoras, atrelada a objetivos econômicos e sociais de médio ou longo prazos, pode operar concomitantemente à *função equalizadora*, que busca corrigir distorções circunstanciais, setoriais ou regio-

28 SALOMÃO FILHO (2002, p. 33).

29 “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

nais, visando ao equilíbrio. Porém, é recomendável que essa conjunção seja pautada em planejamentos governamentais objetivos, sob pena de que a mescla de perspectivas *conjunturais* com análises *estruturais* acabe desaguando na ausência de foco das medidas indutoras.

Nas linhas seguintes, procuraremos demonstrar que a face geralmente oculta da tributação, isto é, a desoneração fiscal, pode ser um eficiente instrumento de intervenção indutora do Estado, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico. Porém, cabe de antemão enfatizar: o uso desse instrumento deve observar as molduras traçadas pela Constituição, uma vez que a eficiência econômica, por si mesma, não legitima as ações estatais.³⁰

4 Tributação e desoneração: os dois lados da moeda

Tributos existem, fundamentalmente, para viabilizar o cumprimento das funções do Estado. É com a arrecadação tributária que se gera a maior parte das receitas públicas, indispensáveis para o custeio das finalidades estatais. Pode-se dizer, assim, que os tributos constituem o preço para o próprio funcionamento da engrenagem do Estado.

De fato, 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”.³¹ O tributo estaria para o Estado numa relação de meios para fins, colocando-se como elo entre o lado das receitas, sempre limitadas, e o universo infinito das despesas destinadas à promoção do bem-estar comum.

Para a implementação de quaisquer das dimensões de direitos consagradas pelo ordenamento jurídico (e não apenas as sociais), são necessários recursos financeiros,³² obtidos principalmente por meio da arrecadação tributária. Firmada na ideia de cidadania fiscal, segundo a qual todos os membros da sociedade contribuem para suportar os encargos públicos e financiar o custo dos direitos na medida de sua capacidade contributiva,³³ a tributação assume papel basilar no Estado

30 Vale mais uma vez lembrar o entendimento do STF: “A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição” (BRASIL, 1997).

31 VANONI (1932, p. 126).

32 Todos os direitos implicam necessariamente custos públicos. Mesmo direitos de liberdade, como a segurança, exigem contrapartida financeira. Ver: GALDINO (2005, p. 215-235). No mesmo sentido: HOLMES; SUSTEIN (2000, p. 35-83).

33 CALIENDO (2009, p. 182).

Social e Democrático de Direito.³⁴ Trata-se do ônus necessário para o alcance dos bônus de uma sociedade civilizada.

O poder de tributar, nesse diapasão, mantém relação estreita com a constitucionalização dos direitos fundamentais e o manancial de valores subjacentes aos objetivos previstos no art. 3º da Constituição de 1988. Para que possa permitir a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem de todos, sem qualquer discriminação, a tributação deve obedecer a certas balizas, expressamente mencionadas nos artigos 145, § 1º, 151, 152, e 153 da Constituição Federal,³⁵ que representam limites intrínsecos ao poder de tributar.

Ocorre que, ao lado do poder de tributar, o Estado possui o poder de desonerar, ou seja, de reduzir o ônus da carga tributária por meio da concessão de incentivos fiscais. Esse poder de desonerar é imanente ao poder de tributar. Ambos figuram como o verso e o averso da mesma moeda.³⁶ Entretanto, se por um lado são explícitos constitucionalmente diversos limites ao exercício do poder de tributar, por outro há uma margem de vagueza e poucas restrições expressas ao poder de desonerar.³⁷ A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, farta em precedentes sobre limitações constitucionais ao poder de tributar, é bastante escassa no que tange aos parâmetros de controle do poder de desonerar, atrelado à noção de extrafiscalidade. Cumpre-nos, portanto, abordar tais aspectos com mais vagar.

5 Extrafiscalidade

Os tributos, além de terem a função arrecadatória de receitas para a manutenção do Estado, apresentam funções redistributiva e regulatória,³⁸ podendo, assim, oportunizar desde a redução de desigualdades sociais até a regulação de mercados. Nesse sentido, 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”.³⁹

34 CHULVI (2001, p. 59-94); ESTEVAN (2002, p. 79-148).

35 As limitações expressas, ou explícitas, não excluem o reconhecimento de outras decorrentes do próprio sistema adotado. Nesse sentido: BRASIL (1995).

36 BORGES (2007, p. 30).

37 Os seguintes artigos da Constituição estabelecem restrições explícitas ao exercício do poder de desonerar: art. 150, § 6º, art. 151, III, art. 153, § 4º, III, art. 155, § 2º, XII, “g”, art. 156, § 3º, III, ADCT, art. 88, II.

38 AVI-YONAH (2008, p. 8-11).

39 BECKER (2007, p. 623).

Por meio da tributação (e da desoneração), possibilita-se ao Estado intervir sobre o domínio econômico de forma indireta, induzindo a adoção de determinados comportamentos: é a vertente da extrafiscalidade.

Nas palavras de Geraldo Ataliba, 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”.⁴⁰

Segue essa mesma linha o pensamento de Raimundo Bezerra Falcão, para quem “a extrafiscalidade é atividade financeira que o Estado exercita sem o fim precípua de obter recursos para o seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais”.⁴¹

Explica José Casalta Nabais⁴² que a extrafiscalidade pode ser traduzida como um conjunto de normas que tem por finalidade dominante a consecução de resultados econômicos ou sociais, por meio da utilização do instrumento fiscal, e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas.

De acordo com os ensinamentos de Roque Antonio Carrazza, 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”.⁴³

As exações e as desonerações tributárias, desse modo, colocam-se como ferramentas para o incentivo ou a coibição de condutas dos destinatários normativos, contribuindo para a realização – ou até realizando diretamente – de finalidades propugnadas pela Constituição Federal.⁴⁴ Quando as exonerações são utilizadas para incentivar condutas que promovem a efetivação de objetivos constitucionais, com impactos no seio social, justifica-se a extrafiscalidade.⁴⁵ São esses objetivos e finalidades, em síntese, que legitimam a intervenção estatal.

Nota-se, porém, que o conceito de extrafiscalidade está relacionado a características não arrecadatórias, isto é, não fiscais, dos tributos. O próprio prefixo “extra” é indicativo dessa alusão “para além”, ou seja, de exceção ao padrão da simples fiscalidade. A distinção entre fiscalidade e extrafiscalidade, nesse compasso, repousaria na finalidade da norma tributária. Tributos de cunho fiscal seriam instrumentos de arrecadação, enquanto tributos extrafiscais seriam preponderantemente mecanismos de intervenção na ordem econômica e social.⁴⁶

40 ATALIBA (1966, p. 151).

41 FALCÃO (1981, p. 196).

42 NABAIS (2009, p. 629).

43 CARRAZA (2005, p. 106-107, nota de rodapé n. 66).

44 PAPADOPOL (2009, p. 17).

45 GOUVÊA (2006, p. 47).

46 CORREIA NETO (2008, p. 142).

Entretanto, conforme adverte Alfredo Augusto Becker⁴⁷, na construção dos tributos não se ignora o finalismo extrafiscal nem se esquece o fiscal, pois ambos coexistem: há apenas maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo. A presença de uma dessas finalidades não exclui necessariamente a outra. Mesmo tributos de caráter arrecadatório, como o imposto sobre a renda, podem ser alterados com finalidades extrafiscais.⁴⁸

Com base na lição de Klaus Vogel, que identifica nas normas tributárias a função de distribuir a carga tributária (conforme critérios de justiça distributiva), a função indutora e a função simplificadora, Luís Eduardo Schoueri defende ser a extrafiscalidade gênero do qual seriam espécie as normas tributárias indutoras.⁴⁹

Contudo, as normas tributárias, conforme o viés preponderante (arrecadador ou indutor), podem ser utilizadas como instrumentos para o alcance das funções estatais alocativa, distributiva ou equalizadora preconizadas por Richard Musgrave.⁵⁰ A função alocativa liga-se ao viés arrecadatório, ao passo que a função indutora pode prestar-se ao alcance de finalidades macroeconômicas (extrafiscais).

É importante evitar eventuais confusões semânticas decorrentes da ambiguidade do termo “extrafiscalidade”, comumente utilizado para exprimir qualquer função normativa diversa da arrecadatória, e não apenas a indutora. Assim, faremos uso da expressão “normas tributárias indutoras” (extrafiscalidade em sentido estrito) para designar os instrumentos tributários a serviço do Estado na intervenção sobre o domínio econômico por indução.

6 Estrutura e interpretação das normas tributárias indutoras

Uma das principais críticas formuladas à concepção de normas tributárias indutoras repousa no fato de geralmente não existirem critérios intranormativos, ou seja, integrantes da própria estrutura da norma jurídica, que possam expressar a finalidade visada. Essa finalidade seria, portanto, um elemento estranho ao mundo jurídico, integrando os domínios da política fiscal, irrelevante para a interpretação do direito. Tal posicionamento decorre de uma visão estritamente analítica das normas jurídicas tributárias, ancorada em aspectos semânticos, e exclui a possibilidade de comunicação entre o sistema jurídico e o sistema político-econômico.

47 BECKER (2007, p. 623-624).

48 Por exemplo, por meio do aumento das faixas de rendimentos isentos ou tributados com base em alíquotas menores do Imposto de Renda, com vistas a aumentar o poder aquisitivo e estimular o consumo.

49 SCHOUERI (2005, p. 27-34).

50 MUSGRAVE; MUSGRAVE (1980, p. 6).

Entretanto, entendemos ser perfeitamente possível a avaliação finalística das normas tributárias indutoras, com base em uma perspectiva pragmática, que leva em consideração os impactos das normas na sociedade, admitindo diálogos com outros sistemas, principalmente o econômico. É possível, pois, ir além da visão estrutural da norma.

Estruturalmente, as normas jurídicas apresentam-se como juízos hipotético-condicionais que associam consequências jurídicas a dados eventos, por meio de um “dever-ser” (dado “h”, *deve ser* “c”). As regras tributárias seguem essa mesma estrutura lógica de relação entre antecedentes (hipóteses) e consequentes (prescrições). Conforme leciona Paulo de Barros Carvalho “a hipótese alude a um fato e a consequência prescreve os efeitos jurídicos que o acontecimento irá propagar”.⁵¹

A hipótese das regras jurídicas tributárias é formada pela descrição de uma classe de eventos recolhidos da realidade (auferir renda, circular mercadorias, prestar serviços, etc.) e transpostos para o mundo jurídico, por meio do direito positivo. Nesse processo, o legislador seleciona critérios de verificação da ocorrência do fato jurídico a fim de possibilitar seu reconhecimento pelo intérprete.

Na hipótese da norma, é possível identificar um critério material (previsão de comportamentos), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial), enquanto no consequente (prescrição) se observa um critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e outro quantitativo (base de cálculo e alíquota).⁵² Por meio do fenômeno da incidência, ocorre uma subsunção do conceito do fato ao conceito previsto na hipótese normativa, instaurando-se a relação jurídica tributária.

Essa esquematização lógica é bastante útil para a análise de elementos textuais das leis tributárias, facilitando a compreensão estrutural das normas e o controle de sua compatibilidade com o sistema constitucional. Contudo, é insuficiente para a verificação de fatores extratextuais relevantes, como a adequação e a proporcionalidade entre os objetivos de uma intervenção do Estado sobre o domínio econômico e o veículo normativo utilizado para tal finalidade.

A interpretação das normas jurídicas tributárias não deve limitar-se ao texto da lei. Muitas vezes, é necessário dar passos além das palavras utilizadas pela lei para compreender seu verdadeiro significado e relacioná-lo com a realidade socioeconômica do momento histórico no qual foi produzida. Daí a pertinência da interpretação teleológica das normas tributárias.

O método teleológico tem por escopo “apanhar a função de cada dispositivo legal na estrutura da ordem jurídico-tributária e em seu relacionamento com as

51 CARVALHO (2005, p. 242).

52 Idem, p. 243.

demais partes da ordem jurídica”.⁵³ Essa forma de interpretar o direito parte da premissa de que é sempre possível atribuir um dado propósito às normas. Seu movimento interpretativo, conforme explica Tercio Sampaio Ferraz Jr., “parte das consequências avaliadas das normas e retorna para o interior do sistema”.⁵⁴ Nesse giro, considerações econômicas podem ser levantadas em sustentação do alcance de determinada finalidade pela norma jurídico-tributária.

Na concepção de Ruy Barbosa Nogueira, fundamentos econômicos não são elementos separáveis da própria lei, mas fazem parte do seu conteúdo normativo.⁵⁵ Com efeito, com base em uma interpretação teleológica, torna-se possível identificar a pertinência de fatores econômicos inerentes à tributação.

Assim, “a finalidade econômica da norma pode ser considerada como uma premissa (concreta) da interpretação teleológica”⁵⁶ caso se aceite que o direito tributário não alberga apenas a finalidade arrecadatória geral.

Observe-se que levar em conta as finalidades econômicas das normas tributárias não significa negar o caráter sistêmico do direito positivo. Pelo contrário, ele se reafirma. Enquanto sistema oriundo do mundo cultural (produto da criação do intelecto humano), o direito comunica-se com outros sistemas sociais, dentre eles o sistema econômico. Essa comunicação pode resultar na incorporação, pelo próprio sistema jurídico, de elementos do sistema econômico. É o que acontece quando a Constituição estabelece hipóteses de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, ou quando a lei tributária fixa comandos de indução direcionados a comportamentos de agentes no mercado. Embora as formas de expressão do direito sejam instrumentos jurídicos, o conteúdo de algumas normas pode exprimir natureza econômica.⁵⁷

Em suma, é possível afirmar que as finalidades subjacentes à estrutura das normas tributárias indutoras formam um substrato axiológico que não se pode ignorar. A circunstância de carecerem de positivação expressa não deve conduzir ao absurdo de negá-las.⁵⁸ Cabe ao intérprete avaliar, com base no método teleológico, a compatibilidade entre tais finalidades e o sistema constitucional.

53 ZILVETI (2004, p. 39).

54 FERRAZ JR. (2001, p. 289).

55 NOGUEIRA (1974, p. 44).

56 LEHNER (In: SCHOUERI;ZILVETI (2001, p. 146).

57 NOGUEIRA (1974, p. 43).

58 CARVALHO (2008, p. 524).

7 Conceito, modalidades e efeitos dos incentivos fiscais

O Decreto n. 2.543A, de 05/01/1912, que estabelecia “medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores”, prevendo a isenção de impostos de importação, prêmios para aqueles que fizessem plantações regulares e inteiramente novas, além de outros incentivos, talvez tenha sido a experiência pioneira em instituição de medidas de intervenção por indução no Brasil.⁵⁹ Nesse momento percebe-se a tendência de utilização de incentivos fiscais para o alcance de objetivos econômicos.

Desde tal antecedente histórico até os dias atuais, foram inúmeros os incentivos fiscais criados para viabilizar intervenções sobre o domínio econômico. Mas o que caracteriza esses instrumentos? Qual, afinal, a ideia por trás dos incentivos fiscais?

Numa concepção ampla, incentivos fiscais são medidas que estimulam a realização de determinada conduta.⁶⁰ Nesse sentido, “a concessão de incentivos fiscais se insere como instrumento de intervenção no domínio econômico a fim de que se possam concretizar vetores e valores norteadores do Estado”.⁶¹

De forma mais restritiva, parcela da doutrina entende que os incentivos constituem “medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, aplicadas pelo governo central com a finalidade de desenvolver economicamente uma determinada região, ou um determinado setor de atividade”.⁶² Seriam, portanto, incentivos fiscais “todas as normas que excluem total ou parcialmente o crédito tributário com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico de determinado setor de atividade ou região do país”.⁶³

O Plenário do Supremo Tribunal Federal seguiu esse conceito ligado à ideia de exclusão do crédito tributário no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 577.348 e n. 561.485, sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandoski, o qual asseverou em seu voto condutor que “incentivos ou estímulos fiscais são todas as normas jurídicas ditadas com finalidades extrafiscais de promoção do desenvolvimento econômico e social que excluem total ou parcialmente o crédito tributário”.⁶⁴

59 GRAU (2006, p. 28).

60 Eis a lição de Pedro Herrera Molina (1990, p. 57): “*Incentivos tributarios son aquellas exenciones configuradas de tal modo que estimulan la realización de determinada conducta*”.

61 GADELHA (2010, p. 98).

62 MOURA (in: NOGUEIRA (1971, p. 135).

63 CALDERARO (1973, p. 17).

64 BRASIL (2009).

Entretanto, não são apenas casos de exclusão do crédito tributário⁶⁵ que podem configurar incentivos fiscais. O conceito de incentivos fiscais abrange também outras formas de desoneração, como a redução de alíquotas (inclusive a zero) ou mesmo a postergação do prazo de recolhimento de determinada exação.

A técnica da “alíquota zero” é ontologicamente diversa da isenção. Ao se estabelecer a alíquota de 0%, ocorre a nulificação do montante devido a título de tributo em virtude da multiplicação de um valor determinado por zero. Isso não significa que o produto seja isento, mas apenas que sua alíquota foi fixada em valor nulificante.

Conforme definição de Rubens Gomes de Souza, um dos idealizadores do Código Tributário Nacional (CTN), a isenção é “favor fiscal concedido por lei, que consiste em dispensar o pagamento de um tributo devido”.⁶⁶ Pressupõe, portanto, a existência de um “tributo devido”, de acordo com a lógica que guiou a redação do art. 175 do CTN.

Com a aplicação de alíquota zero, sequer chega a existir tributo devido, pois o valor resultante da incidência tributária é nulo. Na prática, o resultado é equivalente a uma isenção, porém as premissas teóricas são distintas. E é precisamente essa distinção que assegura a inaplicabilidade das restrições fixadas no art. 150, § 6º, da Constituição Federal⁶⁷ nos casos de alterações, pelo Poder Executivo, das alíquotas do Imposto de Importação, do Imposto de Exportação, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), com fundamento no art. 153, § 1º, da Lei Maior.⁶⁸

Enquanto a outorga de isenção de referidos tributos depende de lei específica, a alteração de alíquotas (até mesmo ao percentual de zero) pode ser realizada por simples decreto do Poder Executivo, permitindo uma maior flexibilidade e agilidade normativa em matéria de regulação econômica por meio de políticas fiscais. Nesse mesmo viés, o art. 14, § 3º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, exclui alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do

65 Código Tributário Nacional: “Art. 175. Excluem o crédito tributário: I - a isenção; II - a anistia. Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído ou dela consequente”.

66 SOUSA, (1975, p. 97).

67 “Art. 150 [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, g (redação da EC 03/1993).”

68 “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. § 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.”

art. 153 da Constituição da obrigatoriedade de estimativa prévia do respectivo impacto orçamentário-financeiro.

A isenção também não se confunde com a simples redução de alíquotas ou bases de cálculo. O mecanismo da isenção não atua sobre o aspecto quantitativo da regra de incidência tributária, mas na dispensa de pagamento de tributo devido, pressupondo assim a potencial exigibilidade do crédito tributário, que ocorreria se não houvesse a regra isentiva. Tampouco se pode enquadrar a concessão de créditos tributários ou diferimentos de prazos para recolhimento na noção de “exclusão” de crédito. No entanto, é inegável que esses estímulos se amoldam à ideia de incentivo fiscal.

Assim como ocorre com a redução da base de cálculo ou a concessão de isenção, o mecanismo de creditamentos gera para o particular, ao final, um saldo menor de despesas com o pagamento de obrigações tributárias. O adiamento do prazo para adimplemento de tais obrigações (moratória) também é uma espécie de vantagem operada no lado da arrecadação, pois o custo da postergação (juros e correção monetária) é assumido pelo Estado. Da mesma forma, anistias (perdão legal de infrações) e remissões⁶⁹ (dispensa do pagamento de débitos tributários) podem ser adotadas como espécies de incentivos fiscais.

Nessa perspectiva, pode ser considerado incentivo fiscal qualquer instrumento, de caráter tributário ou financeiro, que conceda a particulares vantagens passíveis de expressão em pecúnia, com o objetivo de realizar finalidades constitucionalmente previstas por meio da intervenção estatal por indução. Essas vantagens podem operar subtrações ou exclusões no conteúdo de obrigações tributárias ou mesmo adiar os prazos de adimplemento dessas obrigações. É possível, ainda, que autorizem transferências diretas destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, como acontece nas hipóteses previstas no art. 12, § 3º, da Lei n. 4.320/1964.⁷⁰

Os incentivos fiscais, portanto, podem assumir roupagens diversas, dentre as quais: (i) isenções; (ii) reduções de alíquotas; (iii) reduções de bases de cálculo; (iv) anistia; (v) moratória; (vi) remissão; (vii) concessão de créditos tributários; (viii) subsídios; (ix) subvenções.

69 CTN: “Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo: I - à situação econômica do sujeito passivo; II - ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto à matéria de fato; III - à diminuta importância do crédito tributário; IV - as considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso; V - as condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante. Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155”.

70 “§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”

As subvenções e os subsídios, a nosso ver, configuram *incentivos financeiros*, implementados no lado das despesas do Estado, e não da arrecadação tributária. As demais hipóteses antes mencionadas se enquadram como *incentivos tributários*.

De toda sorte, tais instrumentos (incentivos tributários e incentivos financeiros) são pragmaticamente cambiáveis entre si, sendo um problema secundário a forma que adquirem. O que realmente acaba importando, seja para os agentes no mercado, seja para as finanças públicas, é a expressão pecuniária resultante do benefício, bem como sua eficiência para o sistema econômico.⁷¹

Na prática, os efeitos financeiros dos benefícios fiscais tributários são equiparáveis aos dos auxílios estatais diretos (subvenções ou subsídios), pois geram uma perda potencial de arrecadação. Essa perda, em nome de opções políticas assumidas,⁷² pode ser denominada despesa ou *renúncia fiscal*.

A renúncia fiscal, representando a perda voluntária de receitas decorrentes de tributos, equivalendo a subsídios diretos em dinheiro,⁷³ precisa estar devidamente lastreada em finalidades constitucionais de interesse público, sob pena de malferir os próprios fundamentos da intervenção estatal sobre a ordem econômica.

8 Parâmetros de controle

Incentivos fiscais se afirmam como instrumentos indutores de comportamentos voltados ao alcance de objetivos constitucionalmente estipulados como relevantes no contexto de um Estado Social e Democrático de Direito. Nessa medida, sua utilização deve conciliar-se com a busca do bem comum, ditando-se por considerações de interesse coletivo, como a promoção do desenvolvimento econômico.⁷⁴

O papel promocional dos incentivos fiscais consiste precisamente no “servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de distorções do sistema econômico, visando a atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados”.⁷⁵ Como qualquer outra forma de intervenção do Estado na economia, são justificados

71 ELALI (2009, p. 33).

72 MARTINS (2006, p. 51-53).

73 SANTOS (2005, p. 324).

74 BORGES (2007, p. 70-71).

75 TÔRRES (2008, p. 79).

se visam a corrigir ineficiências do mercado ou gerar externalidades positivas.⁷⁶ Contudo, seja pelo lado da impulsão de ações, seja pelo caminho da correção de distorções na economia, os incentivos precisam ser legítimos.

A análise da legitimidade da concessão de benefícios fiscais fundamenta-se na verificação das finalidades da medida e na sua pertinência com relação aos valores refletidos no texto constitucional. Será legítimo o incentivo fiscal concedido sob o amparo de desígnios constitucionais, como instrumento de promoção de finalidades relevantes à coletividade. Por via transversa, será ilegítimo (e, portanto, odioso) o benefício que se destinar a privilegiar pessoas ou situações específicas em detrimento do princípio da igualdade; ou que não guarde pertinência com os objetivos constitucionais autorizadores da intervenção do Estado sobre a economia.

Com arrimo em Misabel Derzi, ressalta Schoueri⁷⁷ que representam privilégios intoleráveis aqueles incentivos fiscais que, não fiscalizados em seus resultados, se estendem excessivamente no tempo ou servem à concentração de renda ou proteção de grupos economicamente mais fortes em detrimento da maioria da população, à qual são transferidos seus altos custos sociais.

O ordenamento jurídico não se coaduna com privilégios odiosos. A concessão de incentivos fiscais que não sejam compatíveis com as finalidades constitucionais que fundamentam a intervenção estatal por indução é perfeitamente suscetível de controle jurisdicional. Contudo, quais parâmetros podem ser utilizados para avaliar essa compatibilidade?

A princípio, cumpre aplicar o postulado da *proibição do excesso e do arbítrio*. A norma tributária indutora não pode ir além do ponto necessário para alcançar os objetivos constitucionais que a lastreiam. Tampouco deve ser editada sem prévia análise econômica da sua potencial eficiência na busca dos fins pretendidos pelo Estado. Precisa, enfim, observar a regra da *proporcionalidade* na intervenção econômica.⁷⁸

O exame da proporcionalidade é realizado com base em três elementos que se relacionam subsidiariamente entre si: (i) adequação; (ii) necessidade; (iii) proporcionalidade em sentido estrito.

Um meio é considerado *adequado* quando for apto a promover o alcance de um determinado resultado.⁷⁹ Se implicar restrições a direitos fundamentais, somente será considerado *necessário* “caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que

76 AVI-YONAH; MARGALIOH (2010).

77 SCHOUERI (2005, p. 290).

78 NABAIS (2009, p. 648).

79 ÁVILA (1999, p. 172).

limite, em menor medida, o direito fundamental atingido”.⁸⁰ Por último, verifica-se a proporcionalidade em sentido estrito com base em um juízo de ponderação acerca da intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da efetivação do direito que com ele colide e que lastreia a adoção da medida.⁸¹

A par da proporcionalidade, a igualdade estrutural é também parâmetro para o controle da compatibilidade dos incentivos fiscais com o sistema constitucional. Para que haja observância ao princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal⁸²), a medida de comparação eleita para realizar diferenciações deve manter relação fundada de pertinência com a finalidade que lastreia sua utilização, com base em suportes empíricos consideráveis.⁸³ Significa que se deve comprovar que o critério de distinção elegido fomenta a finalidade visada, em maior medida do que outros critérios possíveis. Essa finalidade precisa ser clara e coerente, uma vez que é dever do Estado tratar a todos igualmente,⁸⁴ sendo admissíveis distinções apenas se existirem motivos razoáveis.

Diante da necessidade de observância ao princípio da igualdade, o tratamento diferenciado em matéria tributária, decorrente da utilização de instrumentos extrafiscais, só será considerado legítimo quando: (i) não configurar irrazoável benefício individual; (ii) estiver ancorado em finalidade constitucional; (iii) decorrer de fator de discriminação e medida de comparação adequados.⁸⁵

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é escassa no que tange a verificações profundas dos critérios de controle das normas tributárias indutoras. Num primeiro momento, em precedentes da década de 1990, o STF evitou adentrar no mérito de medidas extrafiscais, afirmando serem atos discricionários do Poder Público. Na análise do Recurso Extraordinário n. 149.659, julgado em 1995, a Corte entendeu que a isenção “decorre do implemento de política fiscal e econômica, pelo Estado, tendo em vista determinado interesse social; envolve, assim, um juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo”,⁸⁶ não estando sujeita a controle material pelo Poder Judiciário.

Nada obstante traduzir-se em ato discricionário, já naquela época o Supremo Tribunal Federal consignou a necessidade de *legitimação* das isenções, que se destinam, “a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade”.⁸⁷

80 SILVA (2002, p. 38).

81 SILVA (2002, p. 40).

82 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

83 ÁVILA (2008, p. 61).

84 *Idem*, p. 69.

85 PAPADOPOLO (2009, p. 83).

86 BRASIL (1995).

87 BRASIL (1994).

O STF também observou a via de mão dupla das normas tributárias indutoras, ou seja, a possibilidade de tais instrumentos serem utilizados para induzir positiva ou negativamente comportamentos. Na hipótese de aumento de alíquotas de IPI sobre cigarros, o ministro Cezar Peluso destacou a viabilidade da *função inibidora*, presente nos tributos de caráter extrafiscal proibitivo, refletido na elevada alíquota do IPI, com o nítido viés de desestímulo por indução na economia.⁸⁸

De outra banda, examinando a isenção fiscal do IPI sobre o açúcar de cana, concedida com base em critério espacial (art. 2º da Lei n. 8.393/1991), o STF reconheceu a *ausência de conteúdo arbitrário* na aludida norma tributária, afirmando que sua concessão pela União Federal objetivou conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Ressaltou ainda que tal benefício pôs em relevo a função extrafiscal do IPI, “utilizado como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais”.⁸⁹

Tal precedente ilustra de forma clara a possibilidade de normas tributárias indutoras, como isenções sobre o IPI, serem utilizadas como *instrumentos de promoção do desenvolvimento* (função desenvolvimentista). O parâmetro de controle desses instrumentos acenado pelo STF seria a eventual *arbitrariedade* do Poder Público na sua concessão.

Todavia, pode ser tarefa extremamente difícil avaliar o grau de arbitrariedade de um benefício fiscal conjuntural com base em elementos meramente normativos. Por vezes, normas tributárias indutoras são empregadas com lastro em critérios de *eficiência econômica*, e não de justiça distributiva. Exemplos disto são os incentivos dirigidos a setores específicos durante a crise internacional, pautados em visões macroeconômicas sobre o comportamento da demanda doméstica e dos investimentos das empresas, e não na busca da equidade ou da justiça social.

Tendo em vista que os incentivos fiscais se sujeitam rigorosamente aos ditames da Constituição, “devem ser concedidos a partir de análises técnicas da economia, que deve fornecer ao direito instrumentos úteis de busca das soluções para os problemas sociais”.⁹⁰ Daí o papel de relevo do sistema econômico para o Direito Tributário.

Com base em elementos objetivos da economia é que se torna possível avaliar a *adequação* da intervenção indutora projetada e, conseqüentemente, sua compatibilidade com o ordenamento constitucional. Essa adequação está relacionada à efetividade da medida jurídica, ou seja, à sua potencial capacidade de

88 BRASIL (2007).

89 BRASIL (2008).

90 ELALI (2007, p. 117).

produzir os efeitos econômicos desejados. Quanto menor for a efetividade, menor o grau de adequação, e maior o desnível em relação ao objetivo constitucional que confere legitimidade à intervenção estatal. Caso esse grau de adequação revele assimetrias incompatíveis com os propósitos econômicos da intervenção, indicando a desproporção da medida adotada, a norma tributária indutora deverá ser retirada do sistema jurídico.

De modo semelhante, também deverá ser retirada do sistema a norma tributária indutora que viole o princípio da igualdade, concedendo benefício singular e irrazoável, ou elegendo medida de comparação ou fator de discriminação inadequados às finalidades constitucionais que fundamentam a indução econômica.

Fixadas tais balizas, cumpre-nos analisar as normas tributárias indutoras utilizadas pelo governo federal para conter a crise, relacionando-as com os critérios da proporcionalidade e da igualdade.

9 Política fiscal em tempos de crise: as medidas jurídicas anticíclicas utilizadas pelo governo

Em outubro de 2008, a economia americana desabou brutalmente, em virtude da total ruptura de confiança do mercado financeiro. Rapidamente, como um “efeito dominó”, o pânico alastrou-se pelo mundo. Já não se podia acreditar na solidez dos bancos. Diante de um cenário de incertezas, o crédito tornou-se escasso, abalando o consumo.

Com a diminuição do consumo das famílias e dos investimentos das empresas, vigas estruturais do crescimento econômico, abalam-se os números do produto interno bruto (PIB), aumentando ainda mais o temor de recessões. Esse temor ocasiona efeitos prejudiciais na concessão de crédito. O resultado: menos dinheiro disponível, menos gastos, menos produção, menos crescimento, menos emprego.

Os efeitos negativos de uma crise de confiança geram efeitos ainda mais negativos e incertezas ainda maiores. É necessário agir rápido para evitar que esses efeitos contaminem de forma insanável todos os setores da economia.

Economicamente, os setores mais afetados pela redução da demanda doméstica tendem a ser o automotivo e o de bens de capital (relacionado a investimentos empresariais), pois dependem diretamente da oferta de financiamentos. Em face do aumento do custo do crédito, provocado pelo mar de incertezas formado pela crise financeira, reduz-se o interesse pela aquisição de bens industrializados de alto valor, como os automóveis. Por sua vez, as

empresas que dependem diretamente de financiamentos também passam a conter seus investimentos. A consequência é o abalo direto nos índices econômicos que medem o desempenho da indústria.

De fato, a crise intensificou a retração da indústria brasileira. 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%.⁹¹

Diante desse cenário temeroso, medidas de estímulo à demanda interna são remédios indispensáveis. Dentre os instrumentos possíveis, a concessão de incentivos fiscais destaca-se pela maleabilidade, pela celeridade e pela eficiência com que pode ser manejada pelo Poder Executivo, visando à retomada do crescimento econômico.

A possibilidade de estímulos na demanda agregada sob a forma de incentivos fiscais serem vistos como fonte de recuperação econômica foi analisada extensivamente por economistas norte-americanos após a crise de 1929. Pesquisas realizadas na década de 1940 já apontavam que a política fiscal se revelou um efetivo instrumento na revigoração do fôlego da economia afetada pela crise.⁹²

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).⁹³ 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.

O IPI apresenta características que “o tornam adaptável às flutuações da política, das finanças, da conjuntura nacional e até internacional”.⁹⁴ Pode ser manejado extrafiscalmente com bastante flexibilidade em virtude da previsão do art. 153, § 1º, da Constituição.

Com o objetivo de aumentar a demanda interna, os investimentos, evitando maiores retrações na produção industrial, as quais afetam o nível de emprego e as taxas de crescimento do país, foi promovida redução temporária (por prazo determinado) do IPI sobre veículos,⁹⁵ eletrodomésticos da linha branca, materiais de construção e bens de capital.⁹⁶

91 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u497886.shtml>>. Acesso em: 11 set. 2010.

92 SMITHIES (apud SPILIMBERGO; SYMANSKY; BLANCHARD, 2008, p. 11-27).

93 Idem, p. 8-9.

94 BOTALLO (2009, p. 22).

95 Ver Decreto n. 6.687, de 11 de dezembro de 2008, e Decreto n. 6.743, de 15 de janeiro de 2009.

96 Ver Decreto n. 6.825, de 17 de abril de 2009, e Decreto n. 6.890, de 29 de junho de 2009.

Paralelamente, alterou-se a tabela do IRPF,⁹⁷ 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.⁹⁸

Se, por um lado, a redução de alíquotas do IPI apresenta função anticíclica *típica*, uma vez que foram concedidas 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 anticíclica *atípica*, de *efeitos permanentes*.

No quesito da renúncia de receitas, a prorrogação por seis meses do IPI reduzido para construção civil e vergalhões de cobre (sob o ângulo dos investimentos em infraestrutura) e a desoneração sobre bens de capital foram estimadas na ordem de 1,1 bilhão de reais. Com relação à prorrogação por três meses do IPI reduzido de veículos com recomposição gradual em três meses, ficou projetada em 1.405 bilhões. O total da estimativa de renúncia de receitas tributárias decorrente de ações anticíclicas durante a crise, para o ano de 2009, foi inicialmente avaliado pelo governo em 3,342 bilhões.⁹⁹

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. Nos meses de março e junho, quando os benefícios se encerrariam, houve intenso aumento nas vendas dos produtos alcançados pelas medidas indutoras. Automóveis e caminhões novos tiveram o melhor mês de março da história das montadoras no país, com um aumento de 36% em comparação com fevereiro de 2008, segundo dados da Federação Nacional de Distribuição de Veículos Automotores.¹⁰⁰ Se não houvesse a desoneração, as quedas nas vendas de veículos provavelmente afetariam bastante a arrecadação dos estados e dos municípios, pois o volume do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) tenderia a ser significativamente menor.

Ademais, estima-se que a redução do IPI contribuiu para manter entre 50 mil e 60 mil empregos diretos e indiretos na economia brasileira no primeiro semestre

97 Ver art. 15 da Medida Provisória n. 451, de 15 de dezembro de 2008.

98 Ver Decreto n. 6.691, de 11 de dezembro de 2008.

99 Dados do Ministério da Fazenda, disponíveis em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2009/p290609.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2010.

100 Disponíveis a partir de: <<http://www.fenabreve.com.br>>. Acesso em: 11 set. 2010.

de 2009.¹⁰¹ A demanda doméstica acabou sendo a indutora do crescimento em 2009 e no primeiro trimestre de 2010, notadamente pela menor afetação do consumo das famílias durante a crise em face das desonerações tributárias concedidas.¹⁰²

As normas tributárias indutoras estruturadas durante a crise tiveram a importante função de *estimular o crescimento econômico* por meio da redução do custo de impostos incidentes sobre o consumo, impulsionando a compra de bens de capital, automóveis e eletrodomésticos, de molde que fossem incrementados os níveis da demanda doméstica. Contribuíram, assim, para a *equalização* das distorções provocadas no mercado em virtude da crise de crédito e da retração do consumo.

Percebe-se que, além de constituírem meios *adequados* (proporcionais) à promoção das finalidades constitucionais que embasaram a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, as normas tributárias indutoras utilizadas pelo governo para conter a crise revelaram-se *eficientes* no alcance de seus objetivos, tanto que geraram um aumento histórico da demanda nos setores alcançados pelos incentivos.

Contudo, constata-se que os benefícios concedidos não incorreram em afronta ao princípio da igualdade, uma vez que: (i) não denotam privilégios odiosos, pois foram destinados em caráter temporário, com objetivos de curto prazo claros e delimitados, aos setores mais prejudicados com a contração da demanda e cujo impulso ocasionaria resultados econômicos potencialmente positivos; (ii) ancoram-se em finalidades constitucionais de promoção do desenvolvimento nacional e de busca do pleno emprego; (iii) elegeram fatores de discriminação e medida de comparação adequados a uma política fiscal anticíclica, que escalonou como metas prioritárias a retomada dos investimentos das empresas, o crescimento da demanda doméstica relacionada à indústria e o estímulo ao crédito. O foco no setor automobilístico, de eletrodomésticos e de bens de capital justifica-se em face dessas metas de curto prazo, de caráter político-econômico, e não a partir de considerações de justiça distributiva.

A compatibilidade intrínseca com a regra da proporcionalidade e com o princípio da igualdade não significa, porém, a ausência de reflexos financeiros negativos das medidas adotadas pelo governo federal sobre o equilíbrio das finanças públicas dos entes subnacionais. Esse equilíbrio, por sua vez, é fundamental para que possa ser garantido o desenvolvimento econômico nacional de modo harmônico na Federação brasileira. Daí por que a correção de assimetrias financeiras negativas, decorrentes do uso de normas tributárias indutoras, se revela indispensável para a preservação da compatibilidade das medidas extrafiscais com as finalidades constitucionais que as lastreiam.

101 IPEA (2009).

102 BRASIL (2010, p. 22).

10 Reflexos financeiros dos incentivos: a redução das transferências constitucionais

Os incentivos fiscais oferecidos em virtude da crise financeira de 2008 alteraram substancialmente a arrecadação do IPI e do IR. Apenas em relação ao IPI, principalmente em virtude das medidas propostas pelo governo no ano de 2009, houve decréscimo de aproximadamente R\$ 7,7 bilhões na arrecadação líquida, 22% a menos do que em 2008.¹⁰³ No primeiro trimestre de 2009, a diferença para o mesmo período do ano anterior foi cerca de R\$ 1,2 bilhão a menos. Além disso, calcula-se que a alteração da tabela de alíquotas do IRPF tenha gerado uma diminuição de quase R\$ 520 milhões na arrecadação do primeiro trimestre de 2009 relativamente ao ano de 2008.¹⁰⁴ De acordo com estudos do Ministério da Fazenda, as desonerações estimadas para o IRPF foram da ordem de R\$ 5 bilhões.¹⁰⁵

Essa diminuição abrupta da arrecadação tributária relacionada ao IPI e ao IR impactou de forma direta nos valores das transferências constitucionais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. É que, conforme a previsão do art. 159 da Constituição Federal, parcelas do produto da arrecadação do IR e do IPI devem ser destinadas aos entes subnacionais mediante repasses aos chamados Fundos de Participação.

Segundo o texto constitucional, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 48% devem ser entregues pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios da seguinte forma: a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); b) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento; d) 1% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Esse arranjo de partilhas de receitas tributárias é traço do modelo de federalismo fiscal cooperativo consagrado pela Constituição Federal de 1988. Nesse

103 Dados levantados com base nos demonstrativos das transferências das receitas federais aos Estados, ao DF e aos Municípios, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (http://www.stn.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp) segundo os quais a arrecadação líquida do IPI contabilizada para fins das transferências constitucionais, em 2008, foi de aproximadamente R\$ 35,3 bilhões, enquanto em 2009 caiu para cerca de R\$ 27,6 bilhões.

104 De acordo com os demonstrativos das transferências das receitas federais aos Estados, ao DF e aos Municípios, concernentes aos meses de janeiro a abril de 2009, a arrecadação líquida do IRPF totalizou aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, enquanto no primeiro trimestre de 2008 alcançou R\$ 2,12 bilhões. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, disponíveis a partir de: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 08 set. 2010.

105 Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2009/p290609.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2010.

modelo, a repartição de receitas coloca-se como um canal de coordenação que viabiliza a coexistência entre a descentralização de encargos e a centralização da arrecadação tributária.¹⁰⁶ Configura uma intrincada rede financeira que “cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior”.¹⁰⁷ Essa parcela visa a reduzir o descompasso entre os meios de arrecadação disponíveis e as necessidades de gastos dos entes federados, chamado de “brecha fiscal vertical” (*vertical fiscal gap*),¹⁰⁸ e representa um importante mecanismo de equilíbrio das finanças das unidades subnacionais.

Para a estruturação de um federalismo cooperativo harmonioso, deve existir não apenas um compartilhamento de funções (encargos) e receitas entre as diversas unidades federativas, mas também de decisões.¹⁰⁹ Políticas fiscais que produzam impactos severos e contínuos nas receitas dos entes subnacionais precisam ser previamente discutidas, buscando-se um denominador comum, a fim de evitar que decisões centralizadas não acarretem a perda de autonomia financeira das unidades descentralizadas, abalando os pilares da cooperação federativa.

Com diminuição da arrecadação nacional do IPI e do IR, decorrente das desonerações fiscais realizadas pelo Poder Executivo, acabou sendo gravemente afetado o equilíbrio das finanças dos pequenos municípios, que dependem substancialmente das transferências constitucionais do FPM.

No mês de fevereiro de 2009, os repasses aos Fundos de Participação de que trata o art. 159 da Constituição Federal sofreram diminuição de 6,8%, comparativamente ao mês anterior. Em relação a fevereiro de 2008, houve decréscimo da ordem de 12% (cerca de R\$ 485 milhões). Em março de 2009, tais repasses foram diminuídos em 20,1%, relativamente ao mês anterior, representando aproximadamente 11% a menos do que o mesmo período do ano de 2008. Por conseguinte, no primeiro trimestre de 2009, constatou-se diminuição de quase R\$ 750 milhões nos montantes das transferências ao FPM, tomando como parâmetro o ano de 2008.¹¹⁰

Com o corte repentino nos valores dos repasses constitucionais, serviços públicos prestados à população de inúmeros Municípios ficaram comprometidos diante da inviabilidade financeira de arcar-se de forma autônoma com os custos de programas sociais.

Ainda em março de 2009, o presidente Luís Inácio Lula da Silva reconheceu a gravidade da situação dos Municípios, afirmando ser o problema “resultado

106 AHMAD; HEWITT; RUGGIERO (in: TER-MINASSIAN (1997, p. 26).

107 TORRES (2006, p. 366).

108 BOADWAY; SHAH (2009, p. 293).

109 GREMAUD (2010).

110 Dados e percentuais apurados com base nos demonstrativos das transferências constitucionais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, disponíveis a partir de: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 08 set. 2010.

de uma crise que não nasceu no Brasil, de uma crise que aconteceu nos Estados Unidos, na Europa, no Japão, e que demorou mais para chegar aqui”, mas que não poderia permitir a paralisação das prefeituras.¹¹¹

Evidenciou-se um conflito axiológico. De um lado, normas tributárias indutoras (alterações de alíquotas do IPI e do IR) editadas com a finalidade de estimular a demanda interna, de modo a garantir a manutenção do nível de empregos e o desenvolvimento econômico, valores constitucionalmente consagrados (artigos 3º, II, e 170, VIII). De outro, os reflexos de tais normas no sistema de repartição de receitas tributárias, ocasionando a diminuição brusca de repasses aos municípios e o consequente comprometimento de políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais.

A percepção de que medidas eficientes para promover o *crescimento* econômico podem impactar negativamente na rede de artérias financeiras do federalismo fiscal e na efetivação de programas de melhorias sociais e investimentos em infraestrutura, os quais constituem pilares para o equilíbrio do *desenvolvimento* sustentável a médio e a longo prazos, remete à importância da compreensão de plenitude do desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento econômico pressupõe não apenas o fator do *crescimento*, mas também melhorias no âmbito social. Para que essas melhorias sejam implementadas de modo eficiente no arranjo federativo brasileiro, é necessário garantir às unidades descentralizadas, mais próximas da população (municípios), recursos financeiros suficientes para fazer frente aos encargos públicos. Sem tais recursos, resta prejudicada a eficiência alocativa, um dos fundamentos para a descentralização de políticas públicas sociais.

No intuito de contornar o problema, após discussões no âmbito do Ministério da Fazenda, ocorreu a publicação da Medida Provisória n. 462, de 14/05/2009, convertida na Lei n. 12.058, de 13/10/2009, que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados.¹¹²

111 Matéria jornalística divulgada na Folha Online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u539887.shtml>>. Acesso em: 08 set. 2010.

112 Menciona a exposição de motivos da MP n. 462/2009: [...] “Nesse contexto, as transferências da União, bem como as receitas próprias, vêm se realizando ao longo de 2009 abaixo das expectativas e das projeções das administrações municipais, trazendo dificuldades para o cumprimento de compromissos financeiros com fornecedores, prestadores de serviço e com a folha de pagamento dos servidores. Os reflexos sobre a prestação de serviços municipais e a continuidade dos projetos de investimento afetam especialmente aqueles realizados em parceria com o governo federal, sobretudo a capacidade de aporte de contrapartida, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A desaceleração das obras, além de implicar a elevação de custos futuros e atraso no atendimento das necessidades da população, poderá ainda agravar os efeitos da retração econômica no plano local. 4 Assim, o Ministério da Fazenda propõe a Vossa Excelência a edição de medida provisória regulamentando a transferência de recursos pela União aos Municípios, no exercício de 2009, a título de apoio financeiro destinado à superação das dificuldades emergenciais de recursos. Tal transferência será calculada a partir da variação negativa entre o valor nominal do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – repassado em 2008 e o valor transferido em 2009”.

Assim, a Lei n. 12.058/2009, em seu art. 1º, previu o dever da União de prestar apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebiam o FPM mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e as condições nela previstos e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade, fixada por meio de decreto do Poder Executivo.

As estimativas para os valores do apoio financeiro previsto na MP n. 462/2009, correspondendo às diferenças negativas nos repasses do FPM apuradas no período de janeiro a março de 2009, em relação a igual período de 2008, atingiram a estimativa de R\$ 755.008.284,59,¹¹³ com creditamento em maio de 2009. O apoio prosseguiu nos meses subsequentes. Em junho de 2009, foram estimados R\$ 197.827.847,76;¹¹⁴ em julho, R\$, 9.734.549,18;¹¹⁵ em outubro, R\$ 904.925.735,42.¹¹⁶

Por meio dessa compensação financeira, restou contornado o risco de comprometimento da prestação de serviços municipais de interesse social e da continuidade dos projetos de investimento e demais políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico. Os efeitos das restrições reflexas, provocadas pelas normas tributárias indutoras editadas durante a crise, foram assim balanceados por normas financeiras de caráter corretivo, visando ao retorno ao ponto de equilíbrio das finanças dos municípios e à harmonia do federalismo fiscal cooperativo. Tal equilíbrio é indispensável à garantia da forma federativa de Estado, cláusula pétrea constante do art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal de 1988.

Todavia, vale lembrar que os reflexos financeiros das reduções de alíquotas do IPI e das alterações de faixas do IR eram perfeitamente previsíveis desde o momento em que foram cogitadas como medidas de política fiscal anticíclica. Os instrumentos equalizadores tardaram a ser editados em um contexto emergencial. O próprio veículo adotado para a concessão do apoio financeiro (medida provisória, que pressupõe casos de urgência, a teor do art. 62 da Constituição Federal) evidencia que não houve planejamento prévio de compensação financeira concomitante à concessão dos incentivos.

O modelo de *federalismo fiscal cooperativo* adotado no Brasil, entretanto, não pode reduzir-se ao apoio conjuntural da União. É preciso aprimorar mecanismos que garantam a autonomia financeira dos entes subnacionais, mesmo em

113 Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/MP462_09_Parcela1.pdf>. Acesso em: 10/09/2010.

114 Dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponíveis em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/MP462_09_Estimativa_jun2009.pdf>. Acesso em: 12/09/2010.

115 Dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponíveis em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/MP462_21jul09.pdf>. Acesso em: 12/09/2010.

116 Dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponíveis em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/MP462_19out09.pdf>. Acesso em: 12/09/2010.

face de políticas fiscais anticíclicas, a fim de evitar a dependência de auxílios emergenciais, sob liberalidade do Poder Executivo Federal. Sob esse prisma, o legado da crise traz novas oportunidades de repensar os atuais modelos de cooperação existentes, com vistas a um desenvolvimento econômico federativamente harmônico e sustentável.

11 Conclusões

As normas tributárias indutoras podem se revelar eficientes instrumentos de estímulo ao comportamento dos agentes econômicos, promovendo o aumento da demanda, da produção, dos investimentos internos e da oferta de emprego. Tais fatores são indispensáveis ao crescimento econômico, componente da equação geradora do desenvolvimento nacional.

Decerto, “o desenvolvimento depende da capacidade de cada país para tomar decisões que sua situação requer”.¹¹⁷ À evidência, o Brasil demonstrou essa capacidade, reunindo condições para superar com êxito os efeitos problemáticos da crise internacional deflagrada em 2008.

Parte desse sucesso decorreu da política de concessão de incentivos fiscais utilizados conforme critérios de *eficiência*, os quais se revelaram *adequados* aos objetivos fomentados pela intervenção do Estado na economia. A *função equalizadora* das normas tributárias indutoras adotadas pelo governo federal foi determinante para corrigir tendências de contração da demanda interna. Entretanto, essas medidas emergenciais, de curto prazo, não são suficientes para garantir a continuidade do desenvolvimento econômico.

Lembrava Joaquim Nabuco que não se aprende a nadar sem entrar na água, mas também não se ensina ninguém a nadar atirando-o pela primeira vez no alto-mar em noite de tempestade.¹¹⁸ Apesar das dificuldades e dos riscos, o Brasil soube nadar no mar caudaloso da crise internacional, mesmo tendo sido nele arremessado de súbito. Ferramentas eficientes de indução econômica instrumentalizaram a política fiscal anticíclica levada a cabo pelo governo federal, mas distâncias muito maiores ainda precisam ser percorridas para que o país possa galgar uma posição no pódio das nações desenvolvidas.

Para tanto, é preciso avançar no aprimoramento dos instrumentos jurídicos tendentes à promoção do desenvolvimento econômico em sua concepção plena, levando em consideração a realidade de profundos desequilíbrios regionais

117 MONTORO (1995, p. 144).

118 NABUCO (1901, p. 62).

e sociais que marcam a Federação brasileira. A concessão de incentivos fiscais voltados à correção dessas desigualdades é um dos instrumentos possíveis em um planejamento de intervenção estatal pautado em mudanças qualitativas.

No “vestiário” do desenvolvimento, não há uma peça do mesmo tamanho para todos (*one size does not fit all*): é necessário acomodar condições locais e diversidades nacionais.¹¹⁹ Nessa perspectiva, a *função desenvolvimentista* das normas tributárias indutoras precisa ser maximizada em consonância com as características da Federação brasileira. A efetividade do art. 3º, II, da Constituição de 1988, para além do crescimento econômico (elemento *quantitativo*), depende de medidas coordenadas entre União, Estados e Municípios, tendentes a promover melhorias *qualitativas* no nível de bem-estar geral da sociedade (eficiência econômica em sentido amplo), sem olvidar as peculiaridades do *federalismo fiscal cooperativo*.

Nessa perspectiva, caso o emprego de normas tributárias indutoras pela União acarrete situações de desequilíbrio no arranjo de repartição de receitas com os entes subnacionais, deverão ser adotadas medidas de compensação financeira suficientes para corrigir as assimetrias negativas geradas, preservando os pilares do federalismo fiscal. Do contrário, poderá restar desvirtuada a finalidade constitucional que embasa a própria intervenção econômica, malferindo-se a legitimidade da sua utilização, à medida que for ameaçado o custeio de programas sociais a cargo dos municípios e o atendimento das necessidades da população, sem os quais não se pode pensar em desenvolvimento. O poder do Estado de desonerar é amplo, mas não ilimitado, sujeitando-se às diretrizes normativas e aos valores contidos no texto constitucional, que balizam o controle das normas tributárias indutoras à luz da proporcionalidade, da igualdade e das finalidades nas quais se ancoram.

Os ventos econômicos que sopram promissora e favoravelmente ao país no cenário de oportunidades pós-crise precisam, enfim, vir acompanhados de arranjos jurídicos de densidade axiológica e efetividade prática, compatíveis com os objetivos trazidos pela Constituição Federal de 1988, rumo a um desenvolvimento federativamente equilibrado e sustentável.

119 TRUBEK (2006, p. 9).

Referências

Livros e artigos

AHMAD, E.; HEWITT, D.; RUGGIERO, E. Assigning expenditure responsibilities. In: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 26.

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

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, n. 215, p. 151-179, 1999.

_____. Teoria da igualdade tributária. São Paulo: Malheiros, 2008.

AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, 2008.

AVI-YONAH, Reuven; MARGALIOH, Yoram. **Taxation in development countries: some recent support and challenges to the conventional view**. Disponível em: <<http://faculty.law.wayne.edu/tad/readings-development.html>>. Acesso em: 06/09/2010.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

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

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal federalism: principles and practice of multi-order governance**. New York: Cambridge University Press, 2009.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOTALLO, Eduardo Domingos. **IPI: princípios e estrutura**. São Paulo: Dialética, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2011: projeto de lei orçamentária**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 11/09/2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União exercício financeiro 2011: projeto de lei orçamentária**. Brasília, 2010. p. 22.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=3699>>. Acesso em: 07/09/2010.

CALDERARO, Francisco R. S. **Incentivos fiscais à exportação**. São Paulo: Resenha Tributária, 1973.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Direito tributário**: três modos de pensar a tributação. Elementos para uma teoria sistemática do direito tributário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. _____ . **Direito tributário, linguagem e método**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o papel do Estado frente à atividade econômica. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 1, n. 20, 1997.

CHULVI, Cristina Pauner. **El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos**. Madrid: CEPC, 2001.

COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Trad. Luís Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Instrumentos fiscais de proteção ambiental. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, 2008.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. The relationship between law and development: optimists versus skeptics. **American Journal of Comparative Law**, Michigan, v. 56, n. 4, 2008. Law & Economics research paper series. Working Paper n. 08-24. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1124045>>. Acesso em: 30/08/2010.

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.

_____. **Concorrência fiscal internacional**: a concessão de incentivos fiscais em face da integração econômica internacional. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. **La función del tributo en el Estado social y democrático de derecho**. Madrid: CEPC, 2002.

- FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FARIA, José Eduardo. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. **Revista Direito GV**, n. 10, São Paulo, jul./dez. 2010.
- FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Congelamento de preços: tabelamentos oficiais. **Revista de Direito Público**, Rio de Janeiro, jul./set. 1989.
- _____. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção tributária: crise de paradigma do federalismo fiscal cooperativo**. Curitiba: Juruá, 2010.
- GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- _____. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GREMAUD, Amaury Patrick. **A evolução do sistema tributário brasileiro e os diferentes sistemas de repartição de receitas em um Estado federativo**. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigo/vicongresso42.pdf>>. Acesso em: 08/09/2010.
- HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: Norton, 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica: impactos da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis**. 2009. Disponível a partir de: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 06/09/2010.
- LEHNER, Moris. Consideração econômica e tributação conforme a capacidade contributiva: sobre a possibilidade de uma interpretação teleológica de normas com finalidades arrecadatórias. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coord.). **Direito tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 146.
- MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. **Os benefícios fiscais: sistema e regime**. Coimbra: Almedina

- MOLINA, Pedro Herrera. **La execión tributaria**. Madrid: Colex, 1990.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito económico**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000.
- MONTORO, André Franco. **Estudos de filosofia do direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.
- MOURA, Maria Aparecida Vera Cruz Bruni de. Incentivos fiscais através das isenções. In: NOGUEIRA, Ruy Barbosa (Coord.). **Estudos de Problemas Tributários**. São Paulo: José Bushatsky, 1971. p. 135.
- MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Edusp, 1980.
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo**. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2009.
- NABUCO, Joaquim. **Escritos e discursos litterarios**. Rio de Janeiro: Garnier, 1901.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Da interpretação e da aplicação das leis tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- _____. (Coord.). **Estudos de problemas tributários**. São Paulo: José Bushatsky, 1971.
- PAPADOPOL, Marcel Davidman. **A extrafiscalidade e os controlos de proporcionalidade e de igualdade**. Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SANTOS, António Carlos dos. **Auxílios de Estado e fiscalidade**. Coimbra: Almedina, 2005.
- SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do Estado intervencionista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coord.). **Direito tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado**. São Paulo: Dialética, 2001.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 798, p. 23-50, 2002.

SMITHIES, Arthur. The American economy in the thirties. **The American Economic Review**, v. 36, 1946. p. 11-27 (apud SPILIMBERGO, Antonio; SYMANSKY, Steve; BLANCHARD, Olivier. **Fiscal policy for the crisis**. IMF Staff Position Note. International Monetary Fund, 29 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf>>. Acesso em: 07/09/2010.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

SPILIMBERGO, Antonio; SYMANSKY, Steve; BLANCHARD, Olivier. **Fiscal policy for the crisis**. IMF Staff Position Note. International Monetary Fund, 29 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2008/spn0801.pdf>>. Acesso em: 07/09/2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Freefall**: free markets and the sinking of the global economy. London: Penguin Books, 2010.

TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TÔRRES, Heleno Taveira. Incentivos fiscais na Constituição e o “crédito-prêmio” de IPI. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 18, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____. **Curso de direito financeiro e tributário**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro. **The new law and economic development**: a critical appraisal. New York: Cambridge University Press, 2006.

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

ZILVETI, Fernando Aurelio. O ISS, a Lei Complementar n. 116/2003, e a interpretação econômica. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 104, 2004.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 142.348. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 02/08/1994, 1ª Turma, **DJ**,

- 24/03/1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Recurso Extraordinário n. 149.659. Relator: Min. Paulo Brossard. **DJ**, 31/03/1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Recurso Extraordinário n. 172.058. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 30/06/1995, Plenário. **DJ**, 13/10/1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Recurso Extraordinário n. 205.193. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 25/02/1997, 1ª Turma, **DJ**, 06/06/1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.950. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em 03/11/2005, Plenário, **DJ**, 02/06/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Ação Cautelar n. 1.657-MC. Voto do Relator Min. Cezar Peluso. Julgamento em 27/06/2007, Plenário, **DJ**, de 31/08/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Recurso Extraordinário n. 577.348. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 13/08/2009, Plenário, **Informativo**, n. 555. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Recurso Extraordinário n. 561.485. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 13/08/2009, Plenário, **Informativo**, n. 555. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.
- _____. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 360.461. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 06/12/2005, 2ª Turma, **DJE**, 28/03/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 08/09/2010.