

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

DEMETRIUS NICHELE MACEI

LIZIANE ANGELOTTI MEIRA

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Demetrius Nichele Macei, Liziane Angelotti Meira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-170-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

A coletânea que ora prefaciamos resulta dos 26 artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II, o qual tivemos a honra de coordenar, no XXV Encontro do CONPEDI em Brasília, realizado na Universidade de Brasília – UNB.

Os artigos permitem uma reflexão acerca da atividade financeira do Estado elencando para isso temas que abordam os princípios da tributação, as imunidades, a isonomia, a capacidade contributiva, os aspectos que envolvem a dicotomia: tributação e cidadania e o papel da Justiça distributiva na tributação, tais como: Os critérios informadores do imposto sobre a renda e proventos como forma de efetivação do princípio da isonomia; Os reflexos da evolução tecnológica no âmbito tributário: a extensão da imunidade tributária aos livros eletrônicos e aos meios magnéticos; Princípio da isonomia tributária e imunidade do FUNRURAL nas exportações do agronegócio realizadas pelas sociedades cooperativas; Regime próprio de previdência social e limites da competência tributária; Substituição tributária progressiva no ICMS praticabilidade, legalidade, legitimidade e controle; A prevalência do princípio da isonomia sobre o princípio da não cumulatividade quando da importação de veículo automotor para uso próprio, e; A extrafiscalidade condicionada do IPI no contexto da redução das desigualdades regionais.

O grupo de trabalho foi designado com vistas a refletir também sobre o Sistema tributário nacional e a tensão entre o fisco e os contribuintes, abordando trabalhos sobre o Contencioso Administrativo Fiscal, as renúncias tributárias e a lei de responsabilidade fiscal. Temas apresentados nos artigos: A análise econômica do direito tributário: as tensões entre a regularidade fiscal e os direitos fundamentais dos contribuintes; O imposto sobre transmissão de bens imóveis no código tributário do município de João Pessoa e sua adequação à regra matriz de incidência tributária prevista constitucionalmente; Os mecanismos de execução do crédito tributário em alguns países da América Latina: entre eficiência administrativa e segurança jurídica; Uber e direito tributário: uma análise tributária desta nova tecnologia; A (im) possibilidade do julgamento do crédito tributário pelo contencioso administrativo tributário constituir fato gera dor da taxa instituída pela lei nº 15.838/2015 do estado do Ceará; Transparência e justiça fiscal na exigência das taxas, e; A problemática da tributação no comércio eletrônico: um paralelo enfrenta do pela União Europeia e o estado brasileiro.

Uma parte da discussão se voltou para a responsabilidade tributária e a questão da execução fiscal, para a evasão e o planejamento tributários, abordando também as garantias e privilégios do crédito tributário, constantes nos artigos: O tratamento jurídico-contábil do arrendamento mercantil na ótica do planejamento tributário; Planejamento tributário – a importância da gestão dos tributos nas organizações para a redução dos custos; Tributação e livre iniciativa sob o viés da ausência de dosimetria nas multas fiscais de ICMS e seus reflexos no desenvolvimento; Segurança jurídica: o equilíbrio entre a liberdade e o planejamento tributário; A educação fiscal como instrumento de combate ao planejamento tributário ilícito; A ratio decidendi e a modulação de efeitos em matéria tributária; e, A extinção do crédito tributário de ITR pela desapropriação por interesse social.

Tratou-se ainda da Atividade Financeira do Estado, com temáticas que envolvem as concepções e o objeto do Direito Financeiro, como despesa pública, receita pública, patrimônio e receitas originárias além de uma abordagem acerca da execução de orçamento, crédito e dívida pública nos artigos: Transparência na administração pública tributária e o controle social da gestão fiscal: o que muda quando você faz a conta?; A perpétua máquina de produzir frustrações; A inconstitucionalidade da limitação da dedutibilidade dos gastos com a educação no IRPF, e; A importância da contabilidade para uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Os temas apresentados demonstram com originalidade os enfrentamentos cotidianos vividos pela sociedade brasileira não somente quanto à constituição e cobrança do crédito tributário, mas no gasto da receita e na responsabilidade daquele que auferir a receita advinda da tributação.

A discussão permite aprofundar diálogos rotineiros e de difícil compreensão para os operadores do Direito Tributário e Financeiro no ordenamento jurídico brasileiro, operadores esses que não se resumem aos advogados e acadêmicos que se debruçam sobre o tema, mas para o gestor público e para todos os que estão envolvidos no funcionamento da receita e despesa pública, nos três entes políticos e nas três esferas de poderes.

Os organizadores desta obra registram o cumprimento cordial aos autores que se debruçaram em temáticas importantes e atuais para a sociedade brasileira, tendo sido aprovados em um rigoroso processo de seleção, apresentado-nos tão profícuos debates que se desenvolveram neste Grupo de Trabalho.

Deixamos, ainda, nosso agradecimento especial à Diretoria do CONPEDI, em nome dos Professores Doutores Raymundo Juliano Feitosa e Orides Mezzaroba, pela confiança

depositada nos nomes deste trio de coorganizadores para a condução presencial dos trabalhos do GT.

Nosso cumprimento cordial à acolhida proporcionada pelas instituições de ensino superior que organizaram o evento, Universidade de Brasília- UNB, com a participação da Universidade Católica de Brasília- UCB, o Centro Universitário UDF e o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Deixamos aos leitores nosso desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Demetrius Nichele Macei (UNICURITIBA)

Profa. Dra. Liziane Angelotti Meira (UCB)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (FUMEC)

**A EXTRAFISCALIDADE CONDICIONADA DO IPI NO CONTEXTO DA
REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS**
**LES POLITIQUES EXTRABUDGÉTAIRES DE L'IPI DANS LE CONTEXTE DE
RÉDUCTION DES INÉGALITÉS RÉGIONALES**

Luciano Cavalcante De Souza Ferreira ¹
Lise Tupiassu ²

Resumo

A repartição de receitas tributárias da União através de fundos constitucionais constitui uma das formas de redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Ocorre que, comumente, a União concede benefícios fiscais, deixando de arrecadar tributos sob sua competência cujas receitas destinam-se a tais fundos. A partir da análise do texto constitucional e de dados empíricos acerca de políticas extrafiscais referentes ao IPI, pretendeu-se demonstrar que a concessão de benefícios fiscais por parte da União está condicionada à redução das desigualdades regionais, tal como disposto no inciso I, do art. 151, da Constituição.

Palavras-chave: Fundos constitucionais, Competência tributária, Ipi, Extrafiscalidade condicionada

Abstract/Resumen/Résumé

La répartition des recettes fiscales par le biais des fonds constitutionnels est une façon de réduire les disparités entre les régions brésiliennes, ce qui représente l'un des objectifs fondamentaux de la République fédérative du Brésil. Souvent, l'Union accorde des avantages fiscaux par rapport à ses impôts, à défaut de percevoir des recettes fiscales destinées à ces fonds. A partir de l'analyse du texte constitutionnel et des données empiriques sur les politiques extrabudgétaires liées à l'IPI, nous voulons démontrer que l'octroi d'avantages fiscaux par l'Union est soumis à des conditions telles que le respect au but de réduction des inégalités régionales.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fonds constitutionnels, Pouvoir fiscal, Impôt sur produits industrialisés, Politiques extrabudgétaires

¹ Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Centro Universitário do Pará - CESUPA

² Doutora em direito público pela Université Toulouse 1. Mestre em direito tributário pela Université Paris 1 – Panthéon/Sorbonne e em instituições jurídico-políticas pela UFPA. Professora da UFPA e CESUPA.

INTRODUÇÃO

A diferença no grau de desenvolvimento entre as regiões brasileiras é reconhecida pela Constituição de 1988 ao estabelecer, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso I, da Constituição).

Ao longo do texto constitucional alguns mecanismos fiscais voltados à equalização do desenvolvimento regional foram criados (ou mantidos), tais como as repartições de receitas tributárias previstas nos arts. 157, 158 e 159, em que se estabelece que a União entregará parcela de receita de tributos de sua competência (Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR e imposto sobre produtos industrializados – IPI) aos Estados (FPE – Fundo de Participação dos Estados), aos Municípios (Fundo de Participação dos Municípios) e aos arranjos produtivos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Fundos Constitucionais de Financiamento: FNO, FNE, FCO).

Ao se desenvolver este mecanismo, aparentemente cria-se uma vinculação entre a distribuição de recursos aos fundos e o exercício da competência tributária da União, isto é, só haverá recursos a serem repartidos entre Estados, Municípios e arranjos produtivos locais, se a União exercer efetivamente sua competência tributária, o que implica em atrelar um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, à atividade fiscal de um único ente da federação, que é a União.

Ocorre que, comumente, a União utiliza de sua competência tributária quanto ao IR e IPI em prol de políticas extrafiscais, voltadas ao estímulo das atividades realizadas por algumas categorias econômicas estratégicas para a nação. Este foi o caso, por exemplo, da política anticíclica de concessão de isenções de IPI aos veículos automotores, nos anos de 2009, 2012 e 2013. Este comportamento da União, ainda que aparentemente de acordo com o livre exercício de sua competência tributária, tende a inviabilizar um importante mecanismo voltado à implementação de um dos objetivos da República Federativa do Brasil que é a erradicação das desigualdades sociais e regionais.

Assim, questiona-se: pode a União, no momento da concessão de benefícios fiscais, especialmente no âmbito do IPI, exercer sua competência tributária livre de quaisquer vinculações com os demais entes da federação, considerando a repartição obrigatória de receitas tributárias desse tributo?

Diante desse problema, por meio da análise do texto constitucional e de dados empíricos sobre concessão de isenções por parte da União, tem-se por objetivo investigar se o

exercício da competência da União, no que se refere aos benefícios fiscais do IPI, pode se dar de forma livre e desvinculada de qualquer outro interesse dos demais entes federados.

Para tanto, em um primeiro momento, este artigo abordará os instrumentos fiscais do federalismo cooperativo brasileiro. Trata-se, em seguida, de uma das políticas de desoneração fiscal no âmbito do IPI, abordando-se, por conseguinte, seus efeitos para o desenvolvimento. Enfim, tratar-se-á das condicionantes constitucionais para a legitimação de tais políticas extrafiscais, considerando-se a necessidade de atendimento do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

1 OS INSTRUMENTOS DO FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO BRASILEIRO

O financiamento dos gastos públicos no Brasil se dá, essencialmente, através de receitas derivadas, em que o Estado é expectador e participe da riqueza gerada pela atividade particular exercida diretamente pelos sujeitos de direito privado (NABAI, 2005).

Trata-se do sistema constitucional tributário brasileiro que se encontra espalhado sobretudo entre os artigos 145 e 162, da Constituição. Inseridas neste sistema, encontram-se as regras primárias do exercício da atividade de tributar do Estado, isto é, o delineamento de como a máquina estatal poderá alcançar a riqueza gerada pela sociedade.

Considerando o sistema federal que caracteriza a República Federativa do Brasil, a Constituição estabelece uma repartição do poder impositivo conferido a cada um dos entes federados. Deste modo, é fixada a competência tributária, distribuindo-se o poder de cobrança de tributos nas esferas federativas.

Ocorre que a repartição de competências tributárias sozinha não é capaz de conferir às esferas federativas a autonomia financeira de que necessitam para cumprir com as tarefas constitucionalmente atribuídas a cada um dos entes.

Na tabela abaixo verifica-se, por exemplo, que, em termos de participação na receita tributária brasileira, os municípios representaram, em 2013, apenas 5,82%, enquanto que os Estados ficaram com 25,22%, contra 68,96% da União.

Entidade Federativa	2013		
	R\$ milhões	% do PIB	% da Arrecad.
União	1.200.167,87	23,27%	68,96%
Estados	438.927,21	8,51%	25,22%
Municípios	101.324,41	1,96%	5,82%
Receita Tributária Total:	1.740.419,49	33,74%	100,00%

Tabela 1 – Carga tributária por ente da federação (fonte: Tesouro Nacional)

Tendo todos os entes federados obrigações públicas a cumprir para com seus cidadãos, cada um no seu âmbito de competência territorial e material¹, o nível menor de arrecadação dos municípios e dos Estados em relação à União sugere a ausência de recursos suficientes para o cumprimento das respectivas obrigações.

Em função disso, dentro da perspectiva do federalismo cooperativo, a repartição das competências tributárias é complementada por uma repartição do produto da arrecadação dos tributos entre os entes, que define a forma como os valores arrecadados dos contribuintes serão partilhados entre os entes federados a fim de garantir sua real sua autonomia, além do alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Trata-se de um sistema característico do “federalismo solidário” lecionado pelo professor paraense Orlando Bittar:

É, todavia, na discriminação de rendas que se vai iniciar, até sua perfectibilidade, em 67 e 69, a tendência nítida de um federalismo financeiro, como faceta da tonalidade de cooperação, conduzindo àquilo que, na atual sistemática, passamos a intitular, no exercício de nossa cátedra, federalismo solidário (BITTAR, 1974, p. 51).

Tércio Sampaio Ferraz Júnior e Marco Aurélio Greco delineiam como se processa o “federalismo solidário” de Orlando Bittar nos dias atuais:

(...) é sobretudo na discriminação de rendas que se percebe a nítida tendência para um federalismo solidário (Bittar, op. cit., p. 328) - a identidade de destinos pela comunicação fecunda de recursos: federalismo cooperativo - espelhado mormente na cooperação financeira por meio de regras capazes de regular o interrelacionamento resultante do exercício da competência tributária das unidades federadas bem como num compartilhamento tributário. Nesses termos, o sistema constitucional vigente de discriminação de rendas combina a outorga de competência tributária exclusiva, por fonte, para cada esfera governamental, como sistema de participação no produto da receita tributária de uma entidade no de outra, conforme três modalidades básicas (cf. José Afonso da Silva em Curso de Direito constitucional positivo, São Paulo, 1993, p. 616): a participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras (CF art. 157, I e art. 158, I) a participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada (CF art. 158, II, III, IV e seu par.ún.) e a participação em fundos (CF art. 159). O federalismo solidário exige esta cooperação, mas, num certo sentido, a transcende. De todo o interesse, nesse sentido, a menção ao Ausgleich financeiro, instituído pela Lei Fundamental de Bonn, artigos 106 e 107, em que se prevê a equalização compensatória, por motivos de desigualdade de força tributária, tanto verticalmente, quanto horizontalmente, regulada naquele país pela Lastenausgleichgesetz, de 1952. (FERRAZ; GRECO, 1998, p. 100).

Assim, o regime federativo brasileiro busca garantir a autonomia dos entes subnacionais, distribuindo os recursos individualmente arrecadados entre os entes. A

¹ Vide arts. 20, 21, 22, 23, 24, 25, §1º e 30, da Constituição.

Constituição traz, contudo, um mandamento diretor para tal repartição, que corresponde à necessidade de redução das desigualdades interregionais existentes.

Isso porque as diferenças de desenvolvimento regional existentes no Brasil implicam na diferença de tratamento do cidadão brasileiro no que toca à qualidade das políticas públicas sociais levadas a cabo nos âmbitos locais², o que não está de acordo com os princípios da homogeneização social e da igualação das condições sociais que, no dizer de Gilberto Bercovici, significam que “(...) os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas” (BERCOVICI, 2003, p. 241).

Sobre a equivalência do desenvolvimento entre as regiões, Gilberto Bercovici segue lecionando que:

(...) a igualação das condições sociais passa, necessariamente, pela igualação da capacidade dos entes federados. Busca-se, assim, um sistema federativo que responda às exigências de igualdade e solidariedade sem renunciar a sua própria estrutura federal. O fundamento desta homogeneização é o princípio da solidariedade, cujo conteúdo constitucional essencial é a busca da homogeneidade social (BERCOVICI, 2003, p. 241).

Assim, foi para evitar esse possível desequilíbrio de prestações ao cidadão que a Constituição brasileira dividiu para os entes federados, além da possibilidade de tributar determinadas grandezas econômicas, como a renda, a propriedade urbana e de veículos automotores, o produto da arrecadação de alguns impostos de competência privativa, isto é, a despeito de um determinado ente ser responsável por arrecadar a receita, o produto dessa arrecadação não pertencerá integralmente ao arrecadador, uma vez que outros entes subnacionais necessitam de recursos para fazer face aos seus gastos no atendimentos dos serviços públicos e para a garantia do cumprimento das políticas públicas sob sua responsabilidade.

O federalismo fiscal brasileiro intervém, portanto, na perspectiva de garantia da autonomia dos entes federados, e também para que os recursos financeiros arrecadados na federação sejam aplicados em seu desenvolvimento material com vistas a igualação, aplacando-se as desigualdades existentes entre as regiões, fazendo com que os serviços públicos de saúde,

² Os entes economicamente menos desenvolvidos e, portanto, com uma base tributária menor, precisariam cobrar uma alíquota mais alta nos impostos de sua competência para oferecer um serviço equivalente ao que os entes mais desenvolvidos oferecem cobrando uma alíquota menor. Num país com livre mobilidade de pessoas, alíquotas mais altas podem causar a saída de empresas para outros estados, reduzindo ainda mais a base tributária local e aprofundando a desigualdade existente entre os entes no custo marginal de financiamento dos serviços públicos. Para evitar esse desequilíbrio e considerando a arrecadação como uma proxy do custo marginal de financiamento, os entes de maior arrecadação redistribuiriam receita para aqueles com menor arrecadação com o objetivo de equiparar o custo marginal para um mesmo nível de benefício com os serviços públicos. (FERNADEZ, 2011, p. 9)

educação ou segurança, por exemplo, a cargo dos entes subnacionais, sejam prestados de com um mínimo de homogeneidade qualitativa de território para território (município para município, Estado para Estado).

Alicerçada nesse contexto de estabelecimento de competências tributárias e de repartição de receitas provenientes da tributação encontra-se uma das formas de garantir o “desenvolvimento nacional”, mediante a “redução das desigualdades regionais”, qual seja: a distribuição de parcela do produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, na forma estabelecida pelo inciso I, do art. 159, da Constituição, para a constituição de fundos para serem utilizados nos investimentos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para o fomento de arranjos produtivos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento dos arranjos produtivos locais das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) do Brasil (doravante denominados apenas de Fundos).

A existência desses Fundos demonstra que a Constituição brasileira foi forjada diante do reconhecimento das imensas desigualdades entre as regiões políticas do Brasil, garantindo que grande parcela da arrecadação de impostos federais (49% do IPI e do IR) fosse destinada exclusivamente à equalização do desenvolvimento regional.

Há, portanto, uma vinculação da arrecadação federal destinada à erradicação das desigualdades entre os entes federativos, que engloba tanto a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios (FPE e FPM), como também a sociedade civil ao desenvolver atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial ou empreendimentos comerciais e de serviços³ (FNO, FNE e FCO).

³ “O pacto federativo refundado em 1988 buscou originalmente, pelo menos no plano normativo, equilibrar o fluxo de receitas, privilegiando deliberadamente os estados brasileiros menos desenvolvidos economicamente. No que tange às atribuições fiscais constitucionais, significativa autonomia tributária foi concedida aos estados (pelo menos nominalmente), bem como foram instituídos mecanismos distributivos que privilegiaram tanto os estados quanto os municípios brasileiros em relação à União. Como se pode notar, há uma regra geral conforme a qual o ente competente para tributar é o titular das receitas arrecadadas, havendo, em contrapartida, significativos mecanismos de transferências de receitas da União para os estados e municípios como dos estados para os municípios. Enfim, a repartição de atribuições fiscais constitucionais no Brasil conta com uma definição constitucional de competências legislativas fiscais, padrões constitucionais de transferências fiscais e competências administrativas concorrentes (muito embora não haja uma “Politikverflechtung” tão intensa quanto à do modelo alemão)” (BACHUR, 2005, p. 392-394).

Não se trata, pois, de uma forma discricionária da União alocar seus recursos tributários para o investimento no desenvolvimento das regiões a depender da vontade do gestor público. São transferências incondicionadas e redistributivas de recursos públicos⁴.

Os Fundos, pois, estão inseridos neste contexto de “igualação da capacidade dos entes federados”, pois vertem recursos daqueles que maior parcela detém do bolo das receitas tributárias para os mais desprovidos (União → Estados → Municípios), tornando a redução das desigualdades regionais parte de “um projeto de desenvolvimento e distribuição de renda federativamente estruturado” (BACHUR, 2005, p. 378).

No entanto, considerando a importância da vinculação de parte da receita tributária da União para repartição com os Estados e Municípios e para o financiamento de arranjos produtivos locais, o exercício indiscriminado pela União de sua competência tributária pode desenrolar-se de modo a prejudicar ou até mesmo inviabilizar este mecanismo.

2 POLÍTICAS EXTRAFISCAIS DE DESONERAÇÃO DE IPI

A atividade tributária possui duas facetas inseparáveis: a arrecadação (fiscal) e a indução da atividade econômica (extrafiscal). Em certos momentos o Estado privilegia uma ou outra a depender dos interesses sobre os atos da sociedade (SCHOUERI, 2005).

Destarte, pretendendo o governo angariar mais recursos ao erário, eleva-se alíquotas, alargam-se bases de cálculos, incluem-se riquezas na base da tributação, independentemente do comportamento que tomará a sociedade com relação à atividade tributante. Se, de outra forma, a administração fiscal não tiver o fim prioritário na arrecadação, mas pretender incentivar ou não incentivar o comportamento da sociedade, o governo poderá utilizar-se dos mesmos mecanismos antes mencionados, contudo, fã-lo-á indicando para a sociedade sua intenção.

Veja-se, especificamente, o caso da política de desoneração da produção de automóveis ocorrida entre os anos de 2008 e 2013 no Brasil⁵.

⁴ “Essas transferências são chamadas incondicionadas porque não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência. Elas são redistributivas porque os critérios de repartição dos recursos entre os governos subnacionais beneficiários são definidos por fórmulas, redistribuindo-se os recursos em relação ao local (estado ou município) de origem da arrecadação. Dividem-se os recursos, por exemplo, de acordo com a população, a renda per capita, etc., não se considerando, nessa fórmula, o local onde o tributo foi arrecadado (MENDES et al., 2008, p. 17)

⁵ “As desonerações incluíram o reajuste da tabela e a criação de novas alíquotas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), a redução da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), além de medidas setoriais, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para eletrodomésticos da linha branca, bens de capital e automóveis. Esses são bens de alto valor unitário e com grande capacidade de induzir outras atividades econômicas ao longo da cadeia produtiva. A intensa redução das vendas desses bens logo no início da crise motivou medidas de redução de impostos sobre tais produtos, medidas que, por reduzirem o preço ao consumidor, buscaram estimular as vendas, a produção e o emprego. (IPEA, 2009b, p. 3)

Diante da crise econômica mundial existente a partir do ano de 2008, a União tomou medidas de desoneração tributária para resguardar a indústria automobilística nacional, considerando seu porte e importância à economia brasileira.

WILBERT et al. (2014, p. 109) indicam que:

(...) dada a propagação da crise financeira mundial a partir de julho de 2008, no período de 2008 a 2013 o Governo Federal adotou duas vezes a redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com o objetivo de estimular ou manter as vendas de automóveis. Merece destaque o estudo realizado por Alvarenga et al. (2010), no qual demonstra que a redução da alíquota do IPI foi uma das medidas adotadas no Brasil para combater os efeitos da crise financeira mundial que começou no final de 2008. A primeira redução da alíquota ocorreu entre o final de 2008 e o início de 2010. A segunda redução do IPI começou no início de 2012 e encerrou no final de 2013.

E seguem afirmando que:

(...) a redução da alíquota do IPI para os automóveis foi uma das medidas adotadas para evitar a tendência de recessão provocada pela crise mundial. Além da indústria automobilística, os produtos da linha branca também foram contemplados com a redução da alíquota do IPI. A intenção com a desoneração do IPI era de aumentar o consumo dos produtos do mercado interno para preservar o equilíbrio econômico e evitar uma recessão (WILBERT et al., 2014, p. 111)

Os quadros abaixo sintetizam as medidas praticadas com relação à veículos nacionais e importados:

Mês/Ano	Cilindradas	Antes da Redução	Depois da Redução
Dezembro de 2008 a Setembro de 2009	Até mil (1.0)	7%	0%
	De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível	11%	5,5%
	De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina	13%	6,5%
	Veículos utilitários	4%	1%
Maio a Dezembro de 2012	Até mil (1.0)	7%	0%
	De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível	11%	5,5%
	De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina	13%	6,5%
	Veículos utilitários	4%	1%
2013	Até mil (1.0)	7%	2%
	De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível	11%	7%
	De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina	13%	8%
	Veículos utilitários	4%	2%

Tabela 2: Alíquota do IPI antes e depois da redução – veículos nacionais (elaborada por WILBERT et al., 2014)

Mês/Ano	Cilindradas	Antes da Redução	Depois da Redução
Dezembro de 2008 a Setembro de 2009	Até mil (1.0)	7%	-
	De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível	11%	-
	De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina	13%	-
Maio a Dezembro de 2012	Até mil (1.0)	37%	30%
	De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível	41%	35,5%
	De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina	43%	36,5%
2013	Até mil (1.0)	37%	32%
	De mil (1.0) a duas mil (2.0) álcool e biocombustível	41%	37%
	De mil (1.) a duas mil (2.0) gasolina	43%	38%

Tabela 3: Alíquota do IPI antes e depois da redução – veículos importados (elaborada por WILBERT et al., 2014)

Em Nota Técnica⁶, da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC), o IPEA apontou que os setores financeiro e automotivo (indústria e comércio) foram responsáveis por R\$ 12 bilhões da queda de arrecadação federal no ano de 2009, R\$ 6 bilhões cada, e que, no setor automotivo, R\$ 1,8 bilhão da queda decorre da redução do IPI.

A tabela abaixo aponta o fluxo de receitas arrecadadas a partir da tributação do IPI sobre automóveis no período de 2006-2014:

MÊS/ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
JAN	287	255	358	34	288	651	752	271	346
FEV	344	351	446	35	241	485	404	272	299
MAR	305	387	583	56	282	603	396	242	359
ABR	376	428	585	215	436	628	452	248	391
MAI	310	371	552	145	519	586	464	346	373
JUN	350	371	263	170	524	594	164	353	354
JUL	366	451	640	200	443	587	178	277	373
AGO	359	464	601	174	530	613	145	253	322
SET	373	452	647	196	589	585	322	346	377
OUT	374	546	597	229	560	715	198	304	519
NOV	374	387	433	285	602	470	306	289	
DEZ	472	614	295	316	657	461	345	218	
TOTAL	4290	5077	6000	2055	5671	6978	4126	3419	3713

Tabela 4: IPI sobre veículos (Fonte: Tesouro Nacional – em milhões de reais)

O gráfico abaixo representa visualmente a arrecadação do IPI incidente sobre veículos automotivos no mesmo período, possibilitando a percepção das quedas de arrecadação ocorridas neste intervalo de tempo.

⁶ Nota Técnica DIMAC: “O que explica a queda recente da receita tributária federal” (IPEA, 2009a, p. 13-14).

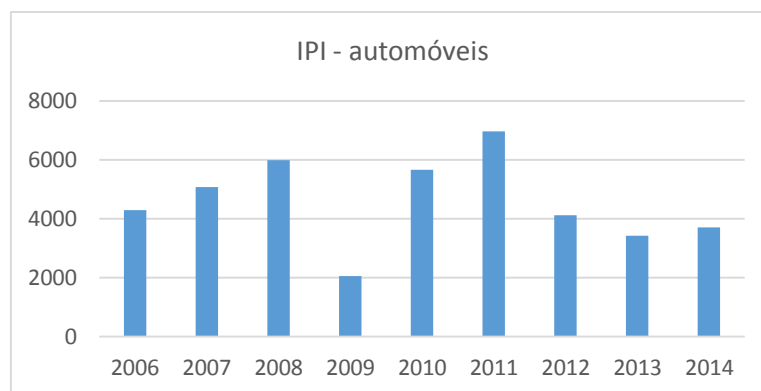


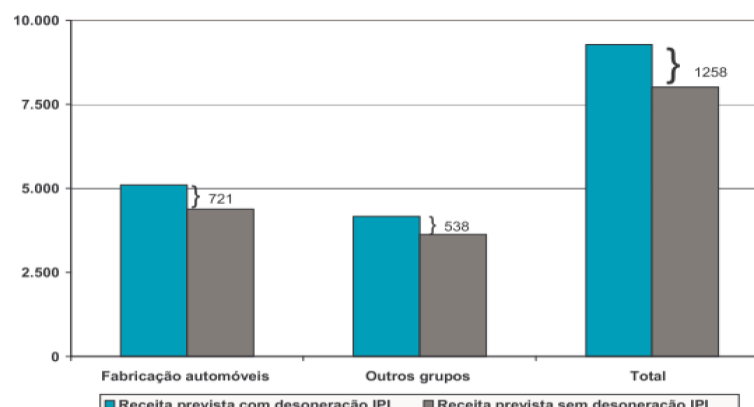
Gráfico 1 – Receita do IPI sobre automóveis

Nos anos em que houve a desoneração do IPI incidente sobre os automóveis (2009, 2012 e 2013), a arrecadação caiu significativamente, em contraposição aos anos em que não se cogitou desta medida. Em 2008, ano sem quaisquer políticas exoneratórias específicas (medidas anticíclicas), arrecadou-se R\$ 6 bilhões de IPI, enquanto que no ano seguinte, 2009, em que já estavam vigentes novas alíquotas reduzidas, a arrecadação foi de R\$ 2,055 bilhões.

Retomou-se o crescimento da arrecadação de IPI nos anos de 2010 (R\$ 5,671 bilhões) e de 2011 (R\$ 6,978 bilhões), sem exonerações. Em 2012 e 2013, porém, houve nova queda na arrecadação, R\$ 4,126 bilhões e R\$ 3,419 bilhões, respectivamente, sob a vigência de novas reduções de alíquotas.

Na Nota Técnica “Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis”, o IPEA, considerando que os automóveis são bens de alto valor unitário e com grande capacidade de induzir outras atividades econômicas ao longo de sua cadeia produtiva, estimou que “sem a desoneração do IPI de automóveis, a arrecadação dos principais tributos federais no primeiro semestre seria menor em R\$ 1.258 milhões” (IPEA, 2009b, p. 5), levando em consideração que o “aumento de R\$1,00 na demanda por automóveis, caminhonetes e utilitários acarreta um aumento de R\$ 2,37 na produção da cadeia automobilística e R\$1,39 nos demais setores, totalizando uma elevação de R\$3,76 na produção” (IPEA, 2009b, p. 3), conforme gráfico abaixo:

Arrecadação dos principais tributos federais (exclusive IPI de automóveis), por grupos da cadeia automobilística – janeiro a junho de 2009
(Em R\$ milhão)



Fonte: Secretaria da Receita Federal.
Elaboração: Ipea/Dimac.

Gráfico 2: Previsão de arrecadação do IPI (IPEA, 2009b)

ALVARENGA et al. (2010, p. 20), em estudo sobre as políticas anticíclicas na indústria automobilística, apontam que “os resultados obtidos confirmam a percepção de que a redução do IPI foi bastante importante para a recuperação das vendas do setor automotivo no período subsequente à crise financeira internacional”.

A Nota Técnica “Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de automóveis”, do IPEA, atesta, ainda, que a política de desoneração do IPI, no primeiro semestre de 2009, foi parcialmente responsável pela desaceleração da tendência a redução de postos de trabalho.

Em janeiro e fevereiro, ocorreu redução de 22.688 empregos formais na cadeia automobilística; em maio e junho, a perda foi de 3.838 empregos. Contudo, é possível inferir que sem a redução das alíquotas do IPI, o desempenho do emprego na cadeia automobilística teria sido pior (...) Considerando válidas as hipóteses e a relação de 25 empregos para R\$ 1 milhão de produção, 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. Este número deve ser visto com cautela, pois decorre das hipóteses adotadas, mas ilustra a importância do IPI reduzido para a manutenção do nível de emprego na economia (IPEA, 2009b, p. 5-6).

A concessão desses benefícios fiscais de IPI, portanto, nesse período, foi capaz de auxiliar na manutenção da indústria automobilística⁷, na garantia de empregos, e consequentemente, nos níveis de desenvolvimento.

⁷ WILBERT et al., contudo, a partir de suas análises, indicam que “Com a realização dos testes de regressão, os resultados obtidos não mostraram relação de significância entre a redução do IPI e a venda de automóveis, para nenhum dos dois períodos analisados. Assim, não é possível afirmar que a venda de automóveis foi alterada pela redução do imposto. (2014, p. 120)

Entretanto, o caráter extrafiscal dado ao imposto sobre produtos industrializados, pode dificultar ou até mesmo impedir o alcance do objetivo fundamental de reduzir as desigualdades regionais dada a sua importância para a formação dos fundos de equalização nacionais.

3 EFEITOS DA DESONERAÇÃO DO IPI PARA O DESENVOLVIMENTO

As medidas anticíclicas adotadas pelo governo federal, mediante a desoneração do IPI sobre a produção de automóveis, beneficiaram diretamente os Estados (e municípios da região) em que estão estabelecidos os empreendimentos industriais vinculados à produção de automóveis, que, segundo dados da Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA, 2014, p. 64), são os estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia, Goiás e Amazonas, com ampla maioria localizada nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

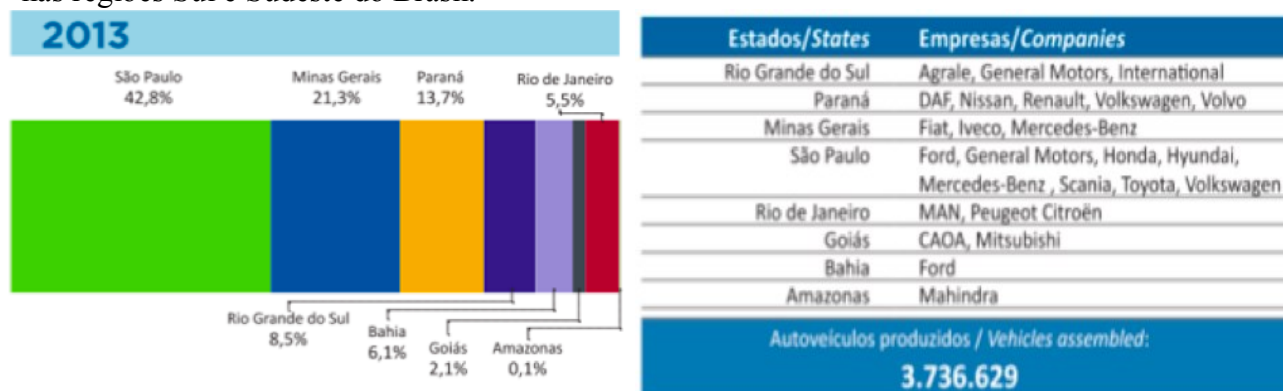


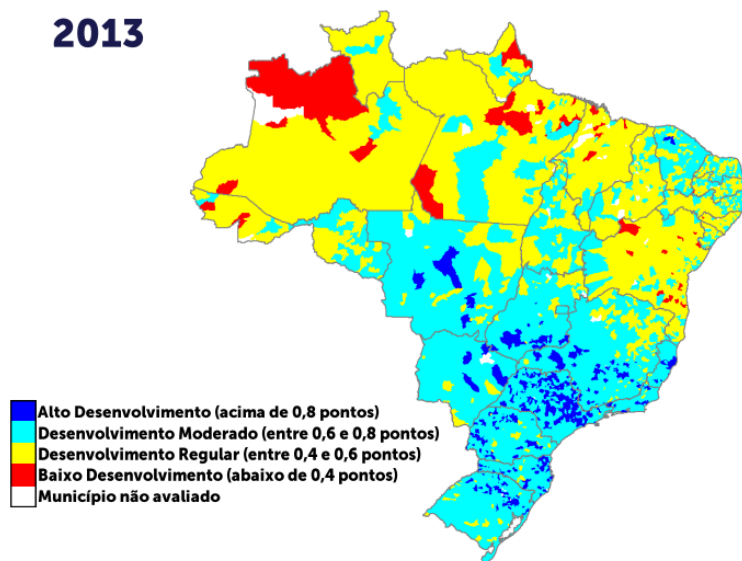
Gráfico 3 – distribuição espacial da indústria automobilística

Assim, os benefícios decorrentes da desoneração do IPI sobre os automóveis, enquanto política anticíclica, estão atrelados, sobretudo, a esses estados (majoritariamente localizados nas regiões Sul e Sudeste) e aos interesses da União. Se houve manutenção de postos de trabalho, por exemplo, houve em benefício destes Estados e da União, com relação as questões previdenciárias e de seguro-desemprego.

Os benefícios, pois, da política de exoneração do IPI estão diretamente ligados a Estados e Municípios, em sua maioria, localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, que, são notoriamente as regiões que possuem os melhores índices de desenvolvimento, conforme indica o índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal⁸:

⁸ O IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde (<http://www.firjan.com.br/ifdm/>).

2013



Mapa 1: Desenvolvimento Índice FIRJAM

O efeito positivo (ALVARENGA et al., 2010; IPEA, 2009b) da política anticíclica do governo federal no que se refere a desoneração do IPI da indústria automobilística gerou, contudo, um efeito negativo: a redução do repasse de recursos da receita tributária do IPI aos Fundos, criados para garantir a equalização do desenvolvimento.

Na tabela abaixo demonstra-se que, conforme reduziu-se a receita líquida do IPI, reduziu-se também os repasses aos Fundos.

IPI/ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita líquida	26.935.387	31.401.754	35.289.141	27.597.583	36.601.573	43.811.010	40.967.205	43.811.853	47.688.311
FPM	6.060.462	7.065.395	7.940.057	6.209.456	8.235.354	9.857.477	9.217.621	9.857.667	10.729.870
FPE	5.791.108	6.751.377	7.587.165	5.933.480	7.869.338	9.419.367	8.807.949	9.419.548	10.252.987
IPI-Exp.	2.693.539	3.140.175	3.528.914	2.759.758	3.660.157	4.381.101	4.096.721	4.381.185	4.768.831
FNE	484.837	565.232	635.205	496.757	658.828	788.598	737.410	788.613	858.390
FNO	161.612	188.411	211.735	165.586	219.609	262.866	245.803	262.871	286.130
FCO	161.612	188.411	211.735	165.586	219.609	262.866	245.803	262.871	286.130

Tabela 4: Distribuição da receita do IPI entres os Fundos (Elaborada pelo autor com base em dados do Tesouro Nacional)

Vejam-se os dados do ano de 2009, em que houve redução drástica da receita do IPI, que, conforme indicado pela Nota Técnica do IPEA⁹ decorreu da política de desoneração fiscal¹⁰. No ano de 2009, o FPM recebeu menos R\$ 1.740.501,00 e o FPE menos R\$ 1.653.685,00. Reduziram-se, pois, as receitas da União partilhadas com os Estados e Municípios com a finalidade de gerar a equalização do desenvolvimento regional em benefício

⁹ Nota Técnica DIMAC: “O que explica a queda recente da receita tributária federal” (IPEA, 2009a, p. 13-14).

¹⁰ ASSUNÇÃO et al. (2012, p. 21) pontuam também que: “Com relação ao IPI automóveis, é possível observar que a perda de arrecadação se deveu, quase em sua totalidade ao efeito alíquota, ou seja, à desoneração tributária”.

de uma política anticíclica que beneficiou diretamente a própria União e alguns Estados e Municípios, majoritariamente localizados nas regiões Sul e Sudeste (mais desenvolvidas, conforme índice FIRJAM).

MENDES et al. (2008), a partir da análise da própria divisão dos Fundos, indicam que as transferências federais possuem um recorte geográfico bem definido:

Excetuando-se o caso atípico do DF, os quinze estados mais dependentes pertencem às regiões Norte (N) e Nordeste (NE), que apresentam indicadores de renda e qualidade de vida bastante inferiores ao Sul (S) e Sudeste (SE) do País. Os estados mais dependentes de transferências não só têm base tributária mais restrita, como também são beneficiados por mecanismos de redistribuição regional nos critérios de partilha das transferências (esses critérios serão detalhados adiante), que lhes garantem participação maior nos recursos transferidos. No extremo oposto da tabela encontram-se estados mais desenvolvidos, com significativa base industrial e de serviços. (2008, p. 26)

Reduzindo-se a arrecadação do IPI, reduziu-se o repasse aos Fundos, conseqüentemente, diminuiu-se a receita disponível aos Estados e Municípios mais carentes utilizarem na busca da equalização de seu desenvolvimento. Diante disso, medidas complementares foram tomadas em prol da manutenção das receitas municipais.

Neste sentido, ASSUNÇÃO et al. (2012) indicam que:

Para minimizar o impacto negativo da crise sobre o FPM, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 462, em 14 de maio de 2009, que previa o pagamento aos municípios de montante equivalente à variação nominal negativa do FPM entre 2008 e 2009, sem a incidência de quaisquer descontos (Saúde e FUNDEB). Assim, os municípios receberam em 2009 até quatro parcelas, distribuídas entre os meses de maio a outubro, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. Posteriormente, essa MP foi convertida na Lei nº 12.058/2009. (2012, p. 15)

E concluíram:

A política do Governo Federal de fornecer um apoio financeiro aos Municípios, fazendo com que os valores transferidos a título de FPM fossem iguais aos do ano anterior, anulou este canal de transmissão do choque, reduzindo os prejuízos deste ente. (2012, p. 22)

Em razão da queda dos repasses, foi necessário, portanto, que a União, discricionariamente, providenciasse meios adequados e financeiramente viáveis para que os entes que mais dependem da repartição de receitas via Fundos – os municípios – recebessem recursos para fazer face as suas despesas, sob pena de bancarrota e prejuízo direto à população.

Isso gera dependência dos entes subnacionais em relação a União, na contramão do que se pretendeu ao estabelecer o federalismo cooperativo fiscal, denotando uma perversa relação entre a União e dos demais, tal como relata a professora Marta Arretche:

A autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais. Governos desprovidos de autonomia para obter - por meio da taxaça

- recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo - ou agente privado, ou ainda organismo internacional - que de fato tem controle sobre tais recursos. (ARRETCHE, 2005, p. 71).

Percebe-se, então, que a União, ao praticar a desoneração de impostos como o IPI, ao mesmo tempo em que se beneficia de sua política extrafiscal, prejudica a erradicação das desigualdades regionais. Entretanto, esta não parece ser a intenção do mandamento constitucional.

4 O CONDICIONAMENTO DA POLÍTICA EXTRAFISCAL FEDERAL À REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Conforme foi possível observar, os Fundos de equalização ficam na dependência do produto da arrecadação do IPI, o qual está sob a exclusiva competência tributária da União, que, como titular desse poder-dever, exerce-o da forma como melhor atender seus interesses. No entanto, é necessário se ponderar que, nessa perspectiva, o modelo do livre exercício da competência tributária não parece corresponder aos princípios delineados pela Constituição republicana de 1988.

Em verdade, considerando a importância dos recursos arrecadados pela União para atendimento da necessidade de erradicar as desigualdades regionais, especialmente as estabelecidas entre o eixo Sul-Sudeste e o Norte-Nordeste-Centro-Oeste, quando exerce sua competência tributária relacionada ao IPI, a União não pode prejudicar um dos mecanismos de alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é a repartição de receita aos Fundos.

A competência tributária não é absoluta, isto é, seu exercício não está ao bel-alvedrio do ente tributante (CARRAZZA, 2003, p. 598). Em se tratando de impostos cujas receitas são de repartição obrigatória (arts. 157 a 162, da Constituição), o exercício da competência tributária, ou seja, a criação e uso do tributo em sua função fiscal é também obrigatório.

Além disso, a União pode, por meio de lei ou decreto, conceder isenções, reduzir bases de cálculo, estipular alíquotas próximas a zero ou conceder outros benefícios fiscais com relação a tributos sob sua competência impositiva. Entretanto, esse exercício de extrafiscalidade encontra condicionantes no próprio texto constitucional, especialmente em se tratando de tributos cuja receita é repartida com outros entes.

A obrigatória divisão de receitas com outros entes federados já é uma condicionante, pois, a parcela da arrecadação que deve ser destinada aos repasses (art. 157, 158 e 159, da Constituição), nos termos dados pelo Supremo Tribunal Federal, pertence de pleno direito aos

entes destinatários¹¹, isto é, a entrega desses recursos deve ser plena, impossibilitando que a União abra mão de receita que, constitucionalmente, não lhe é destinada.

Outra condicionante encontra-se no inciso I, do art. 151, da Constituição:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

O dispositivo determina claramente que a concessão de benefícios fiscais em tributos federais seja destinada a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país, ou seja, é proibido à União estabelecer diferença de tratamento tributário entre os entes da federação, salvo se esta diferença de tratamento tender a beneficiar a erradicação das desigualdades regionais.

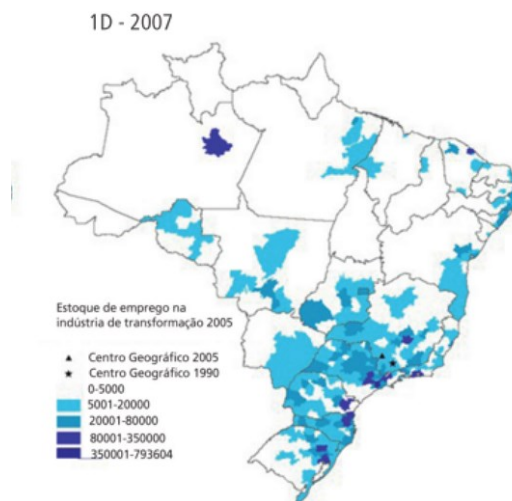
O IPI, como possui sua materialidade ligada à atividade produtiva industrial, terá incidência sobre contribuintes que pratiquem negócios jurídicos com produtos industrializados (seu fato gerador principal¹²), que se localizam, considerando o segmento indústria de transformação¹³, majoritariamente nos Estados de São Paulo (26,7%), Minas Gerais (12,5%), Rio Grande do Sul (10,6%), Santa Catarina (9,7%), Paraná (9,4%), Rio de Janeiro (4,9%) e Espírito Santo (2,1%) os quais totalizam 75,9% dos estabelecimentos industriais (FIESP, 2015). Isto é, mais de $\frac{3}{4}$ da indústria nacional de transformação está localizada nas regiões Sul e Sudeste, recebendo os benefícios das políticas industriais da União.

Em consequência da concentração da atividade industrial, obviamente, é nas regiões Sul e Sudeste que se localizam a maior parte dos empregos decorrentes da atividade industrial:

¹¹ CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV - Recurso extraordinário desprovido. (RE 572762, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 04-09-2008 PUBLIC 05-09-2008)

¹² Diz-se principal, pois a importação de produtos estrangeiros industrializados também compõe o elemento material da hipótese de incidência do IPI.

¹³ Indústria de transformação: transforma matéria-prima em produtos finais ou intermediários para outras indústrias



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE).
Elaboração dos autores.

Mapa 2: Distribuição geográfica dos empregos na indústria

Isentando-se, por exemplo, setores da indústria do pagamento de IPI, a União estará atingindo interesses do desenvolvimento de regiões industrializadas, que, conforme visto no Mapa 1 (índice de desenvolvimento FIRJAM), possuem os níveis de desenvolvimento social maiores, e estará, automaticamente, retirando recursos para o desenvolvimento de outros estados como o Piauí, Sergipe, Acre e Pará, com índices menores de desenvolvimento.

Esse tipo de comportamento governamental não está amparado pelo exercício da competência tributária concedido à União. A extrafiscalidade que a União poderá pretender com relação ao IPI está condicionada a atender o disposto no inciso I, do art. 151, da Constituição: é admitida a concessão de incentivos fiscais desde que destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.

Considerando as características geográficas e de distribuição dos contribuintes – majoritariamente industriais – do IPI, a utilização extrafiscal e tal tributo só encontrará legitimidade constitucional se estiver a serviço da redução das desigualdades regionais.

A extrafiscalidade do IPI, portanto, está condicionada à redução das desigualdades regionais de desenvolvimento, estando os benefícios fiscais – quaisquer que sejam as modalidades – condicionados ao preenchimento de um requisito em sua justificação: a equalização do desenvolvimento entre as regiões brasileiras.

O caso das políticas anticíclicas do setor automotivo aplicadas pela União são exemplos de benefícios fiscais que foram concedidos em detrimento da redução das desigualdades regionais, uma vez que, independentemente da situação econômica brasileira, foram responsáveis pela queda na arrecadação do IPI e, por consequência, no repasse de recurso para os Fundos.

É necessário, portanto, que se reconheça que há limite ao exercício da competência tributária do IPI por parte da União ao conceder benefícios fiscais. Tal questão encontra-se pendente de análise de mérito perante o Supremo Tribunal Federal, tendo repercussão geral reconhecida.¹⁴

Não se quer limitar o exercício da competência tributária da União, quer-se apenas delinear este exercício de acordo com o princípio federativo que informa o ordenamento jurídico brasileiro. Se a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, não se há de admitir que os interesses da União (que é composta pelos demais entes) e de alguns Estados, seja contrário e prejudicial aos dos demais entes, acirrando-se as diferenças de desenvolvimento entre as regiões.

Enfim, deve-se considerar que o condicionamento na utilização de políticas extrafiscais não impede o exercício da competência tributária pela União, leva apenas ao exercício compartilhado, especialmente em se tratando de tributos cuja receita é constitucionalmente destinada a objetivos precisos de política equalizadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício da competência tributária dada pela Constituição aos entes federados não pode ser tido como um dever-poder isolado quando parte da receita decorrente da tributação for também destinada a outros entes, tal como ocorre com a exação decorrente da negociação e importação de produtos industrializados.

Como 49% (quarenta e nove por cento) da receita decorrente do IPI deve ser distribuída aos Fundos, de que são beneficiários Estados, Municípios e arranjos produtos privados localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a União, enquanto ente competente para exercer a tributação do IPI, possui limitações ao seu exercício.

As limitações são estabelecidas pelo texto constitucional ao determinar que parcela da receita do IPI pertença aos Estados, Municípios e aos setores privados (arranjos produtivos locais), bem como ao vedar que a União conceda benefícios fiscais, salvo aqueles que tendam a reduzir as desigualdades regionais.

¹⁴ CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. IR E IPI. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ART. 159, I, b e d, DA CF. CÁLCULO. EXCLUSÃO DOS BENEFÍCIOS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS CONCEDIDOS PELA UNIÃO. REPERCUSSÃO ECONÔMICA, JURÍDICA E POLÍTICA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 705423 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 09/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 24-05-2013 PUBLIC 27-05-2013).

Desse modo, quaisquer concessões de isenções, reduções de base de cálculo ou, até mesmo, diferimentos, no âmbito do IPI, quando não forem destinados a garantir a redução das desigualdades de desenvolvimento regional, estarão sem legitimidade constitucional, a teor do disposto no inciso I, do art. 151, da Constituição, como foi o caso das políticas anticíclicas do setor automotivo (redução de alíquotas do IPI), nos anos de 2009, 2012 e 2013, que beneficiaram setores industrializados do território nacional, em detrimento de regiões que necessitavam de seus recursos para se desenvolver a partir do recebimento das receitas decorrentes do IPI, via Fundos.

Portanto, o exercício da competência tributária da União, no que se refere ao IPI não é ilimitada, sua extrafiscalidade é condicionada à redução das desigualdades de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS:

- ALVARENGA, Gustavo Varela; ALVES, Patrick Franco; SANTOS, Carolina Fernandes dos; CAVALCANTE, Luiz Ricardo; PASSOS, Maria Cristina. Políticas Anticíclicas na indústria automobilística: uma análise de cointegração dos impactos da redução do IPI sobre as vendas de veículos. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para discussão, n. 1512).
- ANFAVEA. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira. São Paulo: ANFAVEA, 2014.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia Política. vol. 24. jun. de 2005. Curitiba: 2005. p. 69-85.
- ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira; ORTIZ, Felipe Augusto Trevisan; PEREIRA, Luis Felipe V. N. A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: Lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal. Brasília: Tesouro Nacional, 2012 (Texto para discussão, n. 08/2012)
- BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. Revista do Serviço Público. Vol. 56, nº 4 – Out/Dez de 2005. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2005. P. 377/401.
- BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

- BITTAR, Orlando. Federalismo Solidário e Desenvolvimento. Revista de Informação Legislativa, v.11, nº 42, abr./jun. de 1974. Brasília: Senado Federal, 1974. p. 37-62.
- CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FERNANDEZ, Angela Carballido. Federalismo e transferências obrigatórias: uma discussão prospectiva sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Tesouro Nacional: Brasília, 2011. Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/2pfceXVIPTN/Tema_3_2.pdf. Acessado em 20/03/2016.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio; GRECO, Marco Aurélio. Desafios do federalismo fiscal brasileiro. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, Ano 1, n. 2 – Julho-Dezembro de 1998, São Paulo: 1998, p. 97-104.
- FIESP. O panorama da indústria de transformação brasileira. 7ª. Ed. São Paulo: FIESP, 2015.
- IPEA. O que explica a queda recente da receita tributária federal? Brasília: IPEA, 2009a. (Nota Técnica)
- _____. Impactos da redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) de automóveis. Brasília: IPEA, 2009b. (Nota Técnica).
- MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para discussão, n. 40).
- NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. In: NABAIS, José Casalta. Por um estado fiscal suportável. Coimbra: Almedina, 2005. p. 9-39.
- SCHOUERI, Luis Eduardo. Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- WILBERT, Marcelo Driemeyer; SERRANO, André Luiz Marques; GONÇALVES, Rodrigo de Souza; ALVES, Laís Sienna. Redução do imposto sobre produtos industrializados e seu efeito sobre a venda de automóveis no Brasil: uma análise do período de 2006 a 2013. Revista Contemporânea de Contabilidade. UFSC, Florianópolis, v. 11, n. 24, p. 107-124, set./dez. 2014.