

THIAGO GONÇALVES BARBOSA TORRES

**IMPACTOS DA REDUÇÃO DO IPI NO SETOR AUTOMOTIVO NO
BRASIL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE CARROS NOVOS E
SEMINOVOS.**

BRASÍLIA
2017

THIAGO GONÇALVES BARBOSA TORRES

**IMPACTOS DA REDUÇÃO DO IPI NO SETOR AUTOMOTIVO NO
BRASIL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE CARROS NOVOS E
SEMINOVOS.**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Orientador: Prof.º Humberto Cunha dos Santos.

BRASÍLIA
2017

THIAGO GONÇALVES BARBOSA TORRES

**IMPACTOS DA REDUÇÃO DO IPI NO SETOR AUTOMOTIVO NO
BRASIL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE CARROS NOVOS E
SEMINOVOS.**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Orientador: Prof.º Humberto Cunha dos Santos.

Brasília, 16 de novembro de 2017

BANCA EXAMINADORA

Humberto Cunha dos Santos

ORIENTADOR

Paulo Henrique Franco Palhares

EXAMINADOR INDICADO

Dany Rafael Fonseca Mendes

EXAMINADOR DESIGNADO

A meus pais:

Rogério Barbosa Torres,

Que demonstra a sua maior força no amor que dedica aos seus filhos

E que honra, assim, a missão conferida por Deus com maestria; e

Cleonice Gonçalves (*in memoriam*),

Que nunca esteve ausente nos nossos pensamentos e inspirações.

Mulher de força imensurável e grandeza rara.

A minhas irmãs:

A ponte que liga o meu passado ao meu futuro,

Conectando toda a minha trajetória.

Thaissa Gonçalves Torres e

Thatiane Gonçalves Torres.

RESUMO

A indústria automobilística e o mercado de automotores no Brasil são responsáveis por uma parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e emprega muita mão de obra. Isso faz com que o setor tem tido atenção especial dos governantes nos últimos anos. Nesse sentido foi concedido ao setor a partir de 2008 uma redução na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Faz-se, portanto, uma digressão sobre a legalidade da medida, bem como os resultados dela decorrentes. Os impactos gerados pela aplicação da política fiscal se alastraram tanto no mercado automotivo, que incluem carros novos e usados, como no orçamento público. A análise do mercado que embasa uma medida interventiva deve ser exaustivamente planejada, a fim de se evitar externalidades negativas. Esta medida deve, portanto, atender aos princípios da subsidiariedade, isonomia e proporcionalidade, além de nunca exceder os limites da lei. Ao final viu-se que, de modo geral, a política foi benéfica ao mercado interno, no entanto com várias ressalvas.

Palavras-chave: Tributário. Econômico. IPI. Intervenção. Regulação. Concorrência.

ABSTRACT

The automotive industry and the automotive market in Brazil are responsible for a significant portion of the national Gross Domestic Product (GDP) and employs a lot of manpower. This makes the industry have been given special attention of the rulers in recent years. In this sense, the sector was granted a reduction in the Tax on Industrialized Products (IPI) from 2008 onwards. Therefore, a review is made of the legality of the measure, as well as the results thereof. The impacts generated by the application of fiscal policy have spread both in the automotive market, which include new and used cars, as in the public budget. The market analysis of an intervention measure must be thoroughly planned in order to avoid negative externalities. This measure must therefore comply with the principles of subsidiarity, isonomy and proportionality, in addition to never exceeding the limits of the law. In the end, it was found that, in general, the policy was beneficial to the internal market, but with several caveats.

Keywords: Tax. Economic. IPI. Intervention. Regulation. Competition.

Sumário

INTRODUÇÃO	7
1. ECONOMIA POLÍTICA	9
1.1. Teorias Acerca Das Ações Do Estado	10
1.1.1. <i>Análise Econômica Do Direito</i>.....	10
1.1.2. <i>Direito E Desenvolvimento</i>	12
1.1.3. <i>Desigualdades Justas</i>	15
1.2. Intervenção.....	19
1.2.1. <i>Regulação e comportamento</i>	19
1.2.2. <i>Princípio da subsidiariedade</i>.....	22
2. POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	24
2.1. Extrafiscalidade No Direito Tributário	25
2.1.1. <i>Benefícios fiscais</i>	28
2.1.2. <i>IPI e a redução da alíquota sobre veículos automotores</i>.....	30
3. MERCADO DE AUTOMOTORES.....	36
3.1. Veículos Novos.....	37
3.2. Veículos Seminovos	38
3.3. Impactos	39
3.3.1. <i>Alterações na produção e nas vendas</i>.....	42
3.3.2. <i>Externalidades da política adotada</i>	43
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

A relação entre as disciplinas de Direito e Economia é muito recorrente. A uma dada área de pesquisa chamada Análise Econômica do Direito (Law and Economics) esta relação se apresenta como objeto próprio de trabalho. Alguns autores defendem a atuação mínima do Estado não só na economia, mas em toda esfera da liberdade do indivíduo. As intervenções do Estado na economia têm, em geral, objetivos expressos. Importa investigar se estas ações atingem seus objetivos de maneira eficaz sem criar outros problemas que superem o benefício criado a partir da atuação estatal, visto como *externalidades negativas* e que poderiam ser um reforço à argumentação favorável a menor intervenção.

A interdisciplinaridade desse tema é irrefutável. Não se pode ignorar os efeitos que uma determinada intromissão estatal no mundo econômico provoca. Para tanto, impõe-se dizer que repetidas análises – amplas na medida do possível e que se utilizem dos saberes das ciências que circundam o epicentro dessa ação-, podem contribuir para melhores estratégias de políticas adotadas. O passo que sucede essa escolha é a normatização da política, ou seja, o ingresso desta decisão no mundo jurídico. Aqui, então, há de se questionar se o método utilizado está em consonância com o ordenamento já posto e dentro limites previstos.

Este trabalho se encontra mais precisamente na esfera da Análise Econômica do Direito, pois tem a intenção de analisar impactos econômicos de uma certa política aplicada a partir de normas jurídicas. Em matéria de direito tributário, cada alteração realizada pelo ente governamental competente redundando em uma série de questões atinentes ao direito econômico e concorrencial. Além do mais, tendo em vista que a arrecadação é uma parte integrante do direito financeiro e orçamentário, este também auxilia na análise dos problemas gerados, muito embora não seja o verdadeiro referencial utilizado neste trabalho.

Atualmente, os analistas têm se perguntado menos se o Estado deve ou não intervir na economia, mas cada vez mais têm se perguntado como o deve fazer, tendo em vista que já está bastante difundido na literatura da economia política recente que o Estado cumpre papel importante no desenvolvimento social e econômico. Para tanto se avalia as condições institucionais e os meios empregados.¹

Presume-se que uma política econômica interventiva deve ser exaustivamente planejada para que os seus efeitos não gerem externalidades negativas e irreversíveis não

¹ SCHAPIRO, M. G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. *Revista de Economia Política*. [online] v. 37, n. 2, p. 437-455. abr/jun – 2017.

previstas. Daí emerge a importância de uma análise específica para toda e qualquer intervenção engendrada em setores da economia. Nesse diapasão, faz-se necessária tanto uma averiguação da microeconomia – que revelará os impactos diretos da política ao se comparar bens substitutos–, bem como uma apreciação da macroeconomia – que dirá os efeitos da política como um todo. Ao fim, o que se busca constatar é se a medida governamental será efetivamente capaz de produzir mais riquezas ou contribuir com a melhoria da distribuição dos bens disponíveis à população.

Para se promover essa investigação, far-se-á uma introdução teórica acerca das ações do Estado, suas finalidades e instrumentos, bem como algumas consequências imagináveis das suas ações, que servirão de guia para se entender e avaliar as políticas de cunho interventivo. Esse será o objetivo do primeiro capítulo.

Tendo como pano de fundo as argumentações vistas até aí, no segundo capítulo serão discutidas questões sobre redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que incidiu sobre os automóveis produzidos no Brasil, bem como a majoração para os importados, com análises interpretativas quanto à correta utilização do instituto dos benefícios fiscais com finalidade extrafiscal sob os preceitos do texto constitucional. Serão trazidos ainda os dispositivos legais utilizados para instrumentalizar a política governamental.

No terceiro capítulo serão observados dados reais sobre a importância do mercado automotivo para a economia brasileira e as consequências resultantes da influência estatal no setor, tentando perceber como o mercado automotivo reagiu aos incentivos concedidos comparando os impactos no segmentos de carros novos e sua relação com o segmentos de seminovos. Essa análise deverá compreender o período de 2008 até 2012, no qual se espalhou o primeiro momento de desonerações, depois o período de 2012 até o final de 2014, em que se deu a segunda intervenção, observando também o interregno entre os dois ciclos de desonerações, e por último alguns efeitos oriundos desses benefícios que persistiram até o ano de 2017.

Ao final, serão apresentadas as conclusões sobre os resultados gerados pela política fiscal nos setores diretamente impactados.

1. ECONOMIA POLÍTICA

O conceito mais clássico de economia pode ser definido como a ciência que estuda como o indivíduo e a sociedade alocam os recursos escassos para satisfazer, da melhor maneira possível, as suas carências.² Economia tem por objeto a própria escassez, que surge diante das necessidades infinitas do homem. Isso posto, implica dizer que escolhas deverão ser feitas independentemente da organização econômica ou regime político. Para Fulgêncio, a distribuição é uma questão que contorna certos parâmetros, a saber, só se tem preocupação com a divisão acerca de um bem que tenha valor relevante e que se tenha em quantidade limitada. Se o bem questionado não tivesse valor ou se se tivesse em quantidade maior do que o necessário, não haveria razão para problematizar a divisão desse bem.³ A grosso modo essas escolhas irão decidir o que produzir, em que quantidade, como e para quem produzir.

Segundo Vasconcellos, existem basicamente duas formas de organização econômica: economia de mercado (ou descentralizada) e economia planificada (ou centralizada). Em regra, os países aplicam inter-associações desses modelos, que podem tender mais para um lado ou para o outro. A economia de mercado pode ser regada por um *sistema de concorrência pura* – em que prepondera a liberdade negocial (*laissez-faire*)⁴ - ou por *sistema economia mista* – no qual se encontra interferência governamental com o fito de eliminar as *distorções alocativas* -, mas em ambos há a preservação dos direitos de propriedade, o que permite negociações. Já na economia planificada os meios de produção são de propriedade do Estado e a forma de resolver os problemas econômicos é matéria decidida por Órgãos Centrais de Planejamento Estatais.⁵

No Brasil tem-se um sistema eminentemente de economia mista. Ao mesmo tempo em que aplica uma economia de mercado, utiliza-se de instrumentos governamentais a fim de corrigir falhas alocativas. Adiante, neste trabalho, haverá breves conceitos que irão conformar o arcabouço teórico que justifica tais ações, bem como algumas visões que buscam assinalar distorções causadas pelas numerosas ações do Estado com um intento mais interventivo.

² VASCONCELLOS, M. A. *Economia: micro e macro*. São Paulo: Atlas, 2011.p. 3.

³ FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 31.

⁴ *Laissez-faire* é uma expressão escrita em francês que simboliza o liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo.

⁵ VASCONCELLOS, M. A. *Economia: micro e macro*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 3.

1.1. Teorias Acerca Das Ações Do Estado

1.1.1. *Análise Econômica Do Direito*

É comum os juristas ignorarem o fato de que qualquer direito tem custo e de que as pessoas respondem a estímulos financeiros derivados da lei. A economia se ocupa atentiosamente deste fato. As leis são dedicadas a orientar o comportamento dos indivíduos. Para isso, essas mesmas leis podem ser operacionalizadas a partir de custos criados para os agentes que são alcançados por elas, sendo eles, os custos, implícitos ou explícitos. O comportamento regido por esses incentivos financeiros é o que faz jus a uma análise econômica do direito.⁶ Nas palavras de Ribeiro & Gico Jr:

“A análise econômica do direito nada mais é que a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico.”⁷

Ao contrário do que se possa imaginar, a maior parte dos estudos em análise econômica do direito não é feita por economistas, mas sim por juristas ou pessoas que têm dupla graduação. Mais do que apenas uma apreciação das implicações do direito na ordem econômica, o jurista pode aplicar lógicas da economia em quase todas as áreas do direito, pretendendo antever uma razão na ação humana. Tudo isso se dá em torno do próprio conceito mais clássico de economia, que é a melhor alocação dos recursos escassos.

Essa análise pode auxiliar, por exemplo, os agentes a identificarem os valores razoáveis de um contrato financeiramente equilibrado em caso de estado de necessidade. Pode ser feita uma avaliação que pondere a excessiva onerosidade para o necessitado, mas que ainda assim remunere a pessoa que ajuda de tal modo que ela não perca o incentivo de ajudar. Há, nesse caso, três tipos de salvamento: fortuito, previsto e planejado. O fortuito é realmente inesperado, porquanto merece uma menor recompensa; o previsto é feito por um agente que disponha de recursos para eventuais contingências e o planejado é aquele em que uma pessoa procura outras que necessitem de salvamento como atividade fim e por isso faz jus a uma maior recompensa.

⁶ MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.8.

⁷ RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O Jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

No Brasil a análise econômica do direito é um tópico recente das pesquisas e dos estudos engendrados. Em geral, direito e economia são estudados de formas isoladas. No entanto, a interseção entre essas duas disciplinas é completamente cabível e indicada em várias áreas do direito, como direito do consumidor, direito ambiental, direito do tombamento, entre outros.⁸

As questões econômicas são objetos de estudos e teoremas por todo o mundo e implicam diretamente na vida de todos os cidadãos. A ordem econômica diz respeito ao modo pelo qual os bens e riquezas são distribuídos entre os agente sociais. Pode-se entender por eficiência econômica “uma situação em que a alocação de fatores seja tal que não haja outra alocação que todos prefiram”⁹. Em resposta a a uma indagação acerca desse conceito de eficiência, simplificado pelo menor conjunto de condições sociais que resultem no melhor arranjo econômico, Ronald Coase elaborou uma tese, mais terde interpretada como um teorema, que descreve um cenário que apresenta dois pontos relevantes e ideais que podem nortear as ações atinentes à economia. A saber: custo de transação nulo e direitos de propriedades claros e seguros, o que facilitaria as alterações necessárias para atingir o máximo bem-estar possível.¹⁰ Implica que as pessoas que detêm direitos e privilégios que impedem uma melhor distribuição e mudanças nos *status quo*, podem, enfim, negociar compensações justas que findam com ociosidade dos recursos disponíveis. Nas palavras do autor, tem-se que “contanto que os direitos sejam claros e seguros, seus detentores negociarão as cessões e rearranjos necessários para atingir a reorganização e a realocação mais produtiva”.¹¹

Entretanto, não parecem ser factíveis essas condições propostas por Coase. Mesmo assim podem servir de baliza como sendo um ideal abstrato. Aliás, caso houvesse a implementação dessas condições, as leis que circundam esse tema seriam irrelevantes, pois haveria uma tendência de que a sociedade se rearranjasse e fosse cada vez mais eficiente, muito embora não se possa ignorar a importância das leis em sua função distributiva. Portanto, o ponto nevrál do teorema de Coase é justamente o *estudo da lei e dos preços implícitos e explícitos que ela determina como ponto de partida para se compreender a organização da economia e da sociedade*.¹²

Para Ribeiro & Gico Jr., toda ciência faz a distinção entre “o que é” - uma análise positiva voltada para o mundo fático, sendo um júízo empírico e buscando a investigação da

⁸ MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

⁹ MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.9.

¹⁰ COASE, R. *apud* MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

¹¹ MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.9.

¹² MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.10.

verdade - e “o que deve ser” – uma análise do mundo normativo, sendo, portanto, um juízo de valor. Com a Análise Econômica do Direito não é diferente. Daí emerge a importância aos juristas da mensuração das consequências escolhidas a partir de uma decisão e que deem atenção aos fatos tanto quanto ao dever-ser .¹³

Nas palavras de Humberto Cunha:

“Tornar o mercado um fato jurídico não desnatura, contudo, o seu funcionamento. Enquanto fato social, sua compreensão continua a ocorrer no mundo tipicamente fenomênico (mundo do ser), que requer o socorro das ciências sociais justamente para possibilitar a compreensão de como se dão os comportamentos dos atores e das instituições nas atividades relacionadas à produção, distribuição e consumo dos bens e serviços.”¹⁴

Tendo isso vista, sempre que um praticante está a fazer um estudo sobre a eficiência de uma norma como um exercício de prognose (previsão do que deverá acontecer), avaliando apenas o texto legal e suas consequências, ele pratica ciência econômica aplicada ao direito. Essa é uma perspectiva positiva da Análise Econômica do Direito (AED). Aqui não cabe ao jurista sugerir política pública ou qual decisão deve ser tomada. Em contraponto, quando o praticante usa o seu instrumental para avaliar, dentre as várias alternativas normativas, qual seria a melhor indicada, expressando um juízo de valor e levando em consideração um ideal previamente adotado que sirva de guia para que se pondere as escolhas, faz-se uma análise normativa.¹⁵

1.1.2. *Direito E Desenvolvimento*

Direito e desenvolvimento é uma linha de pesquisa que se preocupa com as aplicações do direito e as adversidades para desenvolvimento do “terceiro mundo”. Faz, portanto, uma análise comparativa com outras realidades e ordenamentos jurídicos buscando respostas para questões sociais, políticas e econômicas. Trubek classifica o direito como uma ciência prática e de aplicação fácil. No entanto, ao se deparar com limitações e novos fenômenos sociais, nos quais as soluções legais são insuficientes, recorre às ciências que lhes dão base. A princípio o direito surgiu a partir de reflexões de outras áreas do conhecimento e em função de lacunas sociais existentes. Por exemplo, acreditava-se que o desenvolvimento econômico viria através da implementação de normas. Então poderia se pensar estar sempre diante de duas

¹³ RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O Jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

¹⁴ SANTOS, H. C. A atividade de geração de energia elétrica concebida segundo as regras de mercado: o caso da Usina Hidrelétrica Jirau. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado). Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília. 2012.p. 81.

¹⁵ VASCONCELLOS, M. A. *Economia: micro e macro*. São Paulo: Atlas, 2011.p. 14.

hipóteses: ou uma sociedade estava carente de regras essenciais para o bom funcionamento da economia, ou o havia regras suficientes que preenchia as necessidades da economia. Entretanto o direito não era pensado metodologicamente e a fim de construir uma verdadeira ciência. Aliás, sempre foi fragmentado. Para Trubek:

“Todas as sociedades, se pretendem durar, devem possuir algum sistema ou processo que contenha as tendências egoístas dos indivíduos e controle os conflitos entre grupos. A concepção central acredita que as sociedades modernas alcançam a ordem primordialmente através do direito, ou seja, por meio de um sistema de regras. Uma vez que postula que a sociedade moderna não pode existir sem essas regras, a concepção central sustenta que a modernização ou o desenvolvimento acarretam necessariamente a institucionalização desse controle social.”¹⁶

Todavia o direito moderno contrasta-se com o direito tradicional, visto que aquele se pretende autônomo e autossuficiente, com propósitos próprios e conscientes, diferentemente das regras e costumes que surgiram naturalmente. Nas palavras do Trubek

“O direito moderno é também relativamente autônomo de outras fontes de ordem normativa. Assim, uma entidade unitária e superior — o sistema jurídico moderno — substitui a aldeia ou a tribo no controle social.”¹⁷

Nesse aspecto, vê-se o direito como implantador de metas sociais. Assim ele acaba por liberar os indivíduos dos valores tracionais morais e lhes dá meios de moldar o mundo através de um instrumental jurídico previamente pensado e pragmático. Há intencionalidade iminente do direito e que dirá os rumos do desenvolvimento. A título de ilustração, ressalta-se a visão de que o financiamento estatal da produção tecnológica seja uma ponto fundamental para a transição de subdesenvolvido para um país desenvolvido. Nesse diapasão, os bancos de financiamento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem suma importância. É uma visão dita como ousada e necessária, pois vai de encontro a uma corrente mais difundida nos debates econômicos que propõe uma menor participação do estado na economia, de tal modo que até mesmo o termo “direito econômico” deveria ficar reduzido a “direito público da economia”.¹⁸

Aqui também se trata o direito de propriedade privada e o direito de contratar como essenciais ao desenvolvimento do mercado e crescimento econômico. Trubek então propõe uma reforma do modo de pensar e agir dos advogados (operadores do direito), pois estes encaram a

¹⁶ RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008. p. 57.

¹⁷ RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 56.

¹⁸ BERCOVICI, G. Prefácio. em M. G. Schapiro, *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia*. São Paulo: Saraiva, 2009.

produção jurídica de uma maneira tradicional e ritualística, ao passo que o foco do desenvolvimento¹⁹ deveria nortear a atuação para atender aos anseios da sociedade, transformando, então, o direito em uma perspectiva moderna de modo a estimular o crescimento econômico e a democracia política.²⁰

Na obra de Max Weber, o sociólogo relaciona a medida da racionalidade do ordenamento jurídico com o nível de desenvolvimento econômico ao observar a realidade europeia e verificar uma certa superioridade de condições em relação a países de terceiro mundo no ocidente – que ainda preservava um modo primitivo de se normatizar, baseado em tradições imutáveis ou ordens de lideranças carismáticas religiosas ou políticas - e os motivos pelos quais houve uma grande ascensão do capitalismo naquela região.

“O conceito weberiano de racionalidade jurídica é composto por três subvariáveis: autonomia, desígnio consciente e universalidade. Na sua concepção, diz-se que um sistema jurídico é racional na medida em que: (1) é autônomo em relação às outras esferas da sociedade; (2) as normas que formula e executa são conscientemente elaboradas; e (3) essas normas são aplicadas de forma coerente a todos os casos semelhantes.”²¹

A previsibilidade das normas é um ponto importante do desenvolvimento econômico e presume-se que em um ordenamento jurídico racional há maior segurança e previsibilidade. É uma característica essencial para a economia de mercado. Outra característica fundamental é a de ser imperioso, tendo como escopo frear as tendências egoístas dos indivíduos e, para isso, deve ser imposto.

Ao prever três tipos ideias de sistemas políticos e as suas formas de dominação, Weber as nomeou de sistema tradicional, em que as regras seriam oriundas de tradições e costumes imutáveis e sagrados (direito consuetudinário); carismático, em que as regras viriam da eloquência de um líder persuasivo e carismático; e legal, sistema no qual as leis corresponderiam a um processo racional de criação e aplicação. Para o sociólogo, os sistemas tradicionais e carismáticos não poderiam nunca cumprir os critérios de racionalidade e, portanto, não serviriam ao desenvolvimento, pois:

“Somente um conjunto de regras universais autônomo e conscientemente projetado poderia ser (1) suficientemente preciso para ser integrado à tomada de decisões econômica, (2) aplicado com coerência suficiente para ser previsível e (3) suficientemente legítimo para ser impositivo.”

¹⁹ Aqui “desenvolvimento” tem um conceito específico. Seria a tendência a equiparação as nações industriais avançadas do ocidente.

²⁰ RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 65.

²¹ RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 68

(...)

“O direito racional fomentou o sistema de mercado competitivo; a ascessão do mercado, por sua vez, estimulou uma maior racionalização do direito, uma racionalização que tornou possível o desenvolvimento do Estado-nação centralizado.”²²

Contudo a tese de Weber não pode ser considerado como um fato histórico. Aliás, o mesmo admite que há um caso importante que ele não conseguiu explicar, que é o caso da Inglaterra, o primeiro país a se industrializar e que, a despeito disso, segue uma linha de direito consuetudinário, tradicional.²³

Scruton aduz que nos países de origem anglo-saxônica a ordem legal surgiu por uma mão invisível, que se concretizou a partir dos julgados particulares que tornaram-se precedentes. Argui que a *Common Law* emergiu espontaneamente não por meio de um plano racional, mas justificada epistemologicamente.²⁴ Aliás, é justamente o fato de ser a ordem jurídica baseada em precedentes que lhe dá segurança jurídica e previsibilidade. Para a escola austríaca de economia, representadas aqui por Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek, o desenvolvimento econômico necessita das informações do próprio mercado. Sendo assim, a tendência espontânea dos valores morais instrínsecos são fundamentais na ordem econômica e, portanto, não devem ser alteradas, sob pena de se desregular os parâmetro sociais que estão intimamente ligados à economia.²⁵

Ao final, tantos os estudos de Weber quanto as proposições tradicionais de Mises e Hayek dão instrumentos de análises acerca das variáveis sociais e legais. Não se pode, contudo, concluir precisamente um formato engessado de ordem normativa voltada à economia em todos os casos, de tal modo que são úteis ambas as visões para se avaliar casos em concreto de realidades sociais.

1.1.3. *Desigualdades Justas*

Thomas Christiano e Jonh Rawls fizeram interpretações acerca da equidade que justificassem desigualdades na sociedade, tal que resultassem em uma elevação da qualidade de vida de todos. Há um receio fundado de que a distribuição das riquezas em porções idênticas entre as pessoas, na prática, poderia redundar em um nivelamento por baixo, ou seja, reduzir o

²² RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 72

²³ RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008, p. 73

²⁴ SCRUTON, R. *Como Ser um Conservador*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

²⁵ SCRUTON, R. *Como Ser um Conservador*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

bem-estar da coletividade. Para tanto, vale lembrar o pressuposto de Pareto, em que se tem por eficiente aquele cenário que não pode ser alterado sem que isso resulte em algum prejuízo para alguém, em outras palavras, mesmo que uma ação possa ofertar a alguém grandes ganhos, se isso for a custo da redução da qualidade de condições de outro agente, não deve ser adotada pelo Estado. Noutra ponta tem-se a eficiência de Kaldor-Hicks, em que uma ação pode ser justificada se os benefícios tragos a um determinado grupo for muito superior aos malefícios suportados pelo outro grupo, de modo que se possa indenizar o grupo prejudicado e ainda assim compensar a mudança.²⁶

Prepondera uma certa frustração na tentativa de conciliar teorias igualitaristas e utilitaristas. *A priori* pode-se pensar que, por objetivar um estado de bem-estar social, a divisão idêntica das riquezas produzidas poderia atender os anseios tanto dos igualitaristas quanto dos utilitaristas, visto que, concebendo a ideia de que exista uma *utilidade marginal decrescente*²⁷ – em que indivíduos que auferem rendas mais baixas teriam, a um dado adicional, uma utilidade maior do que aqueles que já tem uma renda alta –, mesmo que seja impossível se apreender a exatidão dessa utilidade, haveria maior probabilidade de aumentar o bem estar social dividindo igualmente as riquezas produzidas. No entanto, tal conclusão é controversa. Para Schmidtz,

“não está bem claro se o mundo seria um lugar melhor para se viver se, digamos, os recursos gastos com a construção das pirâmides ou Parthenon tivessem, em vez disso, sido encaminhados para sopões gratuitos.”²⁸

Significa dizer que uma distribuição das riquezas pode prejudicar a produção, uma vez que, ao dispor de um excesso de riquezas, os indivíduos mais afortunados tendem a investir em produção. Se deles for tolhido esse excesso, não haverá reinvestimento. É um raciocínio desenvolvido por Max Weber, na análise do protestantismo com o capitalismo: uma prática essencial do capitalismo é o reinvestimento, que só pode ser feito a partir da acumulação de lucros. Já se essa riqueza for entregue aos mais pobres será para consumo imediato, o que reduzirá a produção futura. Portanto, a fim de evitar uma estagnação econômica, faz-se necessário preservar certos acúmulos que fiquem disponíveis para novos investimentos. O limite desse acúmulo deveria ser a providência do essencial para todos, segundo o utilitarismo.²⁹

²⁶ FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.30.

²⁷ O termo “utilidade marginal decrescente” indica uma menor satisfação com um adicional quando já se tem bastante renda, conforme Thomas Nagel *apud* FULGÊNCIO, p. 26. 2013.

²⁸ SCHMIDTZ *apud* FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013 p. 27.

²⁹ FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013. p.25.

Para Thomas Christiano³⁰, a aplicação do princípio da igualdade implica em redução do nível de bem estar social. Portanto o limite do princípio da igualdade é exatamente o momento em que torna-se resultado da sua aplicação a redução do bem-estar social de todos. É justamente a objeção do nivelamento por baixo. Thomas Christiano destaca que:

“O princípio da igualdade permite aos igualitários afirmar que as desigualdades são injustas e precisam ser superadas, mas não autoriza, porém, a conclusão de que um estado igualitário, em qualquer hipótese, é superior a um estado não igualitário, mesmo quando analisada a questão sob o prisma da igualdade”.³¹

Outro obstáculo para a conciliação do utilitarismo e igualitarismo seria a provável queda de incentivos para os meios de produção. Se não houver recompensa convidativa para que se invista e se produza, não haverá quem o faça, o que resultará em uma queda geral da produção e do nível de bem estar social.

Por fim, deve-se considerar como um empecilho o custo de burocratização para que se distribua igualmente as riquezas. A logística para que fosse efetiva tal política seria muito mais elaborada. Levando em consideração que o atendimento às exigências fiscais já representa um grande custo para empresas, seria ainda menos eficiente. Aos igualitaristas ainda resta combater a tendência do nivelamento por baixo que pode se manifestar ao distribuir igualmente as riquezas. Ao que parece, a esses é preferível que se tenha um menor bem estar social para todos, desde que seja preservada a igualdade, a um outro cenário em que há picos de bem estar social, mas que só é alcançado por alguns.

Se as decisões sociais respeitassem a eficiência de Pareto, é bem provável que o número de ações engendradas pelo Estado fosse em uma escala bem menor. Aliás, o primeiro teorema fundamental do bem-estar – resultante da teoria neoclássica - é justamente de que um mercado competitivo automaticamente atinge uma certa eficiência sem precisar de intervenção estatal.³² Entretanto a mera aplicação da eficiência de Pareto pode não ser suficiente para que se distribua as riquezas de maneira menos desigual, pois é possível que se apresente uma hipótese em que qualquer mudança proposta para beneficiar os pobres implique em um agravamento das condições dos ricos, quebrando o ótimo de Pareto. Portanto há quem defenda que o princípio da eficiência deve ser, necessariamente, associado a um princípio de justiça.³³

³⁰ CHRISTIANO, T. *apud* FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013. p. 31.

³¹ CHRISTIANO, T. *apud* FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 32.

³² RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O Jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

³³ FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 30.

John Rawls defende que a prosperidade de alguns não pode se dar às custas da privação de outros. "Pode parecer conveniente, mas não é Justo!"³⁴. Para o autor dois princípios devem nortear, antes de mais nada, a distribuição dos recursos: primeiro o que garanta a todos direitos e deveres básicos e, depois, a distribuição das riquezas e autoridades podem ser desiguais, desde que elas resultem em maiores benefícios, principalmente, para os menos favorecidos. Com efeito, o que justifica a presença de desigualdades é o que se fará com o resultado dessas desigualdades. Apenas se justifica distribuição desigual com a condição de todos aferirem melhoras. Reza ainda que a vantagem obtida por todos deve superar a vantagem que cada um teria tido caso um sistema igualitário fosse vigente, porém, menos produtivo.

Para Schmidt³⁵, a teoria de Rawls respeita Pareto, mas, por não exigir sacrifício de ninguém, soa vazia de fundamento. Na prática haveria um afastamento do critério de Pareto, pois os benefícios dados aos pobres seriam feitos em prejuízo dos ricos. Ao final o resultado seria um pequeno benefício dado aos pobres feito às custas de um grande sacrifício dos ricos. Ao passo que o contrário, um pequeno sacrifício dos pobres, redundaria em um grande benefício para os ricos. Deve-se considerar que o princípio da igualdade busca melhorar a vida de todos e atuar em favor dos menos favorecidos. Portanto a melhor distribuição deve ser uma preocupação. Porém a redução das desigualdades encontra limites, quando essa tendência passa a reduzir as condições inclusive dos menos favorecidos. Seria um retrocesso instalar um estado igualitário no qual, mesmo com melhor distribuição, houvesse menos recursos disponíveis para todos. Afirma Fulgêncio:

“Muitas vezes, será mais importante considerar a melhora efetiva da renda de cada um do que lamentar a persistência das desigualdades sociais, especialmente quando a parcela de participação dos pobres na distribuição dos recursos da sociedade estiver aumentando.”³⁶

Ao final, vê-se que a aplicação dos princípios mencionados – tanto da igualdade quanto da justiça – merecem ser contrabalaceados. Ao conceber desigualdades justas, ver-se-á mais a frente como se realizará a política de benefícios fiscais concedidas a um setor da economia não estendida a outro setor aparentemente concorrente, ou por não partirem de condições de igualdade, ou por não se ter medida que o valha equivalente.

³⁴ RAWLS, J. *Uma teoria da Justiça*. Martins Fontes: São Paulo, 2002.p. 16.

³⁵ SCHMITDZ *apud*, FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013p. 32.

³⁶FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013. p. 35.

1.2. Intervenção

Há distintas formas de o Estado intervir e atuar na economia. Basicamente a atuação se dá de duas maneiras: ou na forma de serviço público, sendo ele privativo ou não-privativo, ou como atividade econômica em sentido estrito, monopolizada ou não. Sobre as formas de intervenção pode-se dizer que também há duas formas: ou é uma intervenção prestacional, quando o Estado atua diretamente na economia, ou é não-prestacional, em que há apenas uma atuação sobre a economia. A intervenção prestacional pode ainda ser feita de forma absorviva ou participativa.³⁷

Todavia paira uma certa inquietude manifesta nas obras de alguns autores que pretendem questionar a atuação do estado na economia. Na Declaração dos Direitos datada de 1689, John Locke assevera que os direitos naturais estão representados nas liberdades, inclusive, a de associação. Portanto só deveria haver ação do estado quando necessária para garantir essa mesma liberdade. A função mais propriamente prestacional veio à tona na declaração de direitos da Organização das Nações Unidas, momento no qual a ordem estatal passou a proteger e promover a dignidade e o livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo. Tal intento exige muito mais atuação positiva do Estado, o que, ao cabo, pode acabar afetando a liberdade que antes era a real razão do direito existir: ser um escudo do indivíduo.³⁸

Sumariando, pode-se dizer que os meios de atuação do estado são os ordinatórios, aqueles que querem preservar e manter a ordem constitucional; os meios interventivos, que têm a pretensão de corrigir determinadas falhas do mercado; e, por fim, os meios redistributivos, que estão a buscar a reforma social, corrigindo as falhas sociais.³⁹

1.2.1. Regulação e comportamento

Decerto que a sociedade é anterior ao próprio direito positivo. Significa que o direito é convencionado, mas que a liberdade contratual, enquanto houver pacificidade, deve ser mantida. No âmbito econômico essa liberdade resulta no sistema de preços, em que o mercado se conforma livremente. Para Rios & Tabak, às vezes é necessário alternar o sistema de preços – aquele avençado livremente - com o sistema legal – aquele que é normatizado -, a

³⁷ SADDY, A. *Formas de atuação e intervenção do Estado brasileiro na economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

³⁸ SCRUTON, R. *Como Ser um Conservador*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

³⁹ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

fim de se alcançar melhores resultados.

O comportamento dos agentes sociais é regulado pelo mercado por meio dos preços, uma relação de oferta e procura. Basicamente o incentivo financeiro é um forte fator de influência nas relações de consumo, no entanto ela não é determinante. Para Ragazzo:

"Os indivíduos são livres para decidir o que é ou não o melhor para eles próprios. As preferências individuais são, muitas vezes, não observáveis, portanto, dificilmente podemos dizer pelos indivíduos o que é melhor para eles."⁴⁰

É-se necessário fazer uma distinção entre as várias acepções do termo “regulação”. Tem-se que regulação pode ser usado no sentido de tendência própria do mercado, através dos preços –seria um sentido mais amplo-, fundamentado na *Teoria do interesse privado* que sustenta uma abordagem positiva da regulação, em que há uma maior ausência do Estado. Aqui as leis que regem são as da demanda e oferta. Analisa-se as normas como bens “negociados”, influenciados por grupos que visam interesses próprios. De outro lado o termo regulação pode ter o sentido de modo de intervenção indireta no Estado na economia – aqui em sentido mais estrito.⁴¹ O fundamento legal da intervenção, uma abordagem normativa da regulação, é o *Teoria do interesse público*. Nesse contexto a intervenção é feita por se acreditar que o comportamento espontâneo dos indivíduos pode gerar falhas severas e por isso, em atenção aos objetivos coletivos e com a finalidade de aumentar o nível de bem-estar social, os responsáveis pela implementação da regulação começam a atuar. Regulação em sentido estrito, doravante denominada só “regulação”, busca influenciar a preferência dos consumidores.

"Regulação ocorre por um conjunto de medidas de controle que um governo ou alguma entidade pública se utiliza para governar a conduta de agentes privados. Tais medidas podem ser abstratas (legislação) ou substanciais (ação executiva) e, com elas, o legislativo ou a administração pública pode governar várias atividades econômicas e sociais."⁴²

Dentre as leis que regem a economia, tem-se a racionalidade⁴³, que é a razão aplicada pelos agentes de uma sociedade diante de opções alternativas. A que ofertar mais benefícios ao consumidor provavelmente deverá ser escolhida. Esse tipo de comportamento é reconhecido pelos economistas. Não obstante, as influências que recaem sobre essas decisões

⁴⁰ RAGAZZO *apud* RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013p. 133

⁴¹ RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.133.

⁴² ACOCELLA *apud* RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 133.

⁴³ Racionalidade aqui tem o sentido de lógica formal, ou seja, adequação entre meios e fins. Por vezes essa “racionalidade” pode não encontrar sua correta verificação na realidade, o que pode significar que suas premissas são equivocadas.

são as mais variadas, ou seja, o que determina o “gosto do cliente” não é nunca um critério apenas e exato. Na verdade, são várias incógnitas que estão embutidas em uma única escolha.

Outrossim, a cultura é um forte fator que contribui para escolha de determinado comportamento. Para Rios & Tabak, a cultura é um ativo durável e é transmitido de geração em geração. Isso significa que ela não se altera tão rapidamente. Há uma tendência de permanecer estática, em estado inercial. É o que se chama de *status quo*. Significa que o consumidor pode ter escolhas estáveis e repetidas movidos pela influência cultural. Não raro, haverá circunstâncias em que o interesse do Estado, efetivado através de políticas públicas, irá de encontro ao *status quo*. Ao eleger certos critérios de eficiência, diz-se que uma cultura é “boa” ou “má”. Isso também pode ser dito quando a entidade reguladora tem uma visão mais acurada dos riscos que determinada conduta individual pode resultar no futuro. Tudo isso culmina na tentativa do poder público, por meio da regulação (intervenção), preventivamente alterar a comportamento do consumidor para aperfeiçoar as relações de trocas e preservar a ordem social.⁴⁴

“Para promover a eficácia e a eficiência, é necessário aproximar e incrementar o processo de tomada de decisão que formam a regulação com as decisões políticas. Para isso se deve identificar o problema claramente, especificar o objetivo político a ser alcançado e comparar as possíveis formas de alcançar esses objetivos.”⁴⁵

O comportamento humano segue a lógica da razão, que se verifica na associação das ações e suas consequências, imediatas ou não. Assim sendo, as recompensas podem estimular determinadas condutas, mas não são determinantes, pois há a presença de vários fatores. O que se apresenta como um óbice nesse mecanismo, é o fato de que essas associações – ações e consequências -, por vezes, podem não ser tão imediatas. Isso implica que não se tem um nexos de causalidade claro e por isso o indivíduo pode deixar de agir de maneira que sua conduta gere grandes ganhos para a coletividade no futuro, ou pode agir de tal de modo que gere ganhos imediatos e prejuízos devastadores no futuro.⁴⁶

Uma análise Econômica do Direito comportamental, que avalia, ao mesmo tempo, as consequências do comportamento que se busca incentivar ou coibir, usando o instrumental da economia para se aumentar a previsibilidade das consequências desse comportamento, pode ser o amparo a adoção de determinada política, na qual o regulador será o “arquiteto das

⁴⁴ RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

⁴⁵ OECD *apud* RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013. p. 140

⁴⁶ TODOROV, M. *Apud* RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p.138.

escolhas”. Os reforços usados, sejam positivos ou sejam negativos, fazem os indivíduos se adaptarem a práticas desejadas.⁴⁷

“O objetivo do individuo racional é maximizar a utilidade de suas escolhas e a eficiência diz que é racional optar pela alternativa de maior utilidade e aquela alternativa que proporcionar o melhor reforço imediato será a consequência de um comportamento. É o benefício esperado, se o reforço for positivo, ou o custo esperado, se o reforço for negativo.”⁴⁸

A maior dificuldade da implementação de políticas regulatórias é encontrar a verdadeira motivação pela qual as pessoas agem. Decerto que há uma premissa que permite inferir que há uma busca em cada ação do indivíduo por um estado maior de conforto. Mas há motivações intrínsecas que, em geral, são desconhecidas do agente regulador. Portanto, a tomada de decisão pelo regulador deve avaliar se as consequências são condizentes com o objetivo normativo, pois é possível que o incentivo multiplique práticas diversas daquelas que se buscava induzir, podendo, inclusive, promover um comportamento nocivo, fazendo da política adotada um verdadeiro fiasco. Para ilustrar, em 1998 cientistas fizeram um experimento que dava a um determinado grupo de alunos um pequeno reforço (*10 cents*) para cada resposta correta de um questionário. Perceberam, porém, que o resultado foi pior do que aquele grupo que não recebeu recompensa para resolver o mesmo questionário. Concluíram que o primeiro grupo encarou o reforço como um “insulto” porque a recompensa se tratava de um valor irrisório. Vê-se que há vários fatores que alteram a percepção dos indivíduos.⁴⁹

Para tanto, a análise de Custo-Eficácia vislumbra justamente identificar qual incentivo será suficiente para mobilizar o agente regulado e atender aos objetivos da política adotada com o menor custo, ou seja, maior geração de benefícios sociais com o menor desperdício de recursos públicos.⁵⁰ Por isso uma política de regulação deve ser monitorada e revisada constantemente.

1.2.2. Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade, para Caliendo, é o princípio que deve balizar a tributação – sobretudo, a extrafiscalidade - em linhas gerais. É o que delinea com maior

⁴⁷ RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.

⁴⁸ GLENN, apud RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013 .p. 137

⁴⁹ RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 140

⁵⁰ RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 142

adequação a correlação entre os meios e os fins. Portanto tem o condão de orientar em que momento se faz necessária a atuação do Estado sem que invada a esfera privada inoportuna e inadvertidamente. Nesse diapasão, a atividade indutora do Estado na economia é meio acessório e auxiliar. Tendo isso em vista, Caliendo ressalta que:

“O núcleo essencial do princípio da subsidiariedade está na valorização axiológica da solução próxima ao cidadão, ou seja, no entendimento que a solução mais eficiente de problemas no fornecimento de bens e serviços públicos está próxima ao cidadão e não longe dele. Assim, nada melhor que tentar encontrar soluções mais próximas possíveis do interessado. Trata-se de uma solução eficiente, visto que uma solução próxima pode ser mais consistente, por determinar diretamente o problema junto ao cidadão e menos custosa, visto que não existem muitos graus de decisão ou uma menor burocracia entre o poder decisório e o beneficiário das políticas públicas.”⁵¹

Em outras palavras, sempre que possível, a decisão acerca das soluções adotadas deve ser atribuída ao próprio cidadão e a sua vontade consciente. Ademais, o comportamento voluntário do indivíduo é capaz de dar parâmetros verdadeiros sobre o que deve ser alterado e o que deve ser mantido. Outros princípios são aplicados, como a isonomia e a proporcionalidade. A isonomia se aplica, inquestionavelmente, tanto sobre a fiscalidade quanto a extrafiscalidade. Caso seja verificada uma razão discriminatória em alguma norma que incida sobre determinado setor, imediatamente essa norma deverá ser afastada em respeito ao princípio da igualdade. Quanto ao princípio da proporcionalidade, pode-se dizer que possui suma importância na defesa dos direitos fundamentais na medida em que exige da norma certa ponderação que atenda a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito.

No capítulo seguinte será explorada a condição da política fiscal específica aplicada no segmento de automotores. Para tanto, far-se-á uma digressão sobre o instituto dos benefícios fiscais em forma de desonerações, bem como as funções extrafiscais do tributo e sua normatização.

⁵¹ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

2. POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Apenas após o advento do capitalismo e do Estado Democrático de Direito os tributos passaram a ser uma maneira de prover o Estado por excelência. Em outras épocas o poder do Estado era ilimitado e, assim, ele se apropriava de posses particulares. Quando cessou esse poder absoluto do Estado, com o intuito de subsistir, bem como de garantir direitos fundamentais dos cidadãos, foi instituída a tributação tal como ela é hoje como solução para as necessidades existentes.⁵²

Em suma, o orçamento público é um programa que contém um plano de obtenção de recursos e, posteriormente, sua aplicação nos custeios de serviços públicos, investimentos e inversões. No Brasil, a natureza do orçamento – segundo o regime político – é misto, pois sua elaboração e execução são feitas pelo poder executivo, entretanto a aprovação e o controle são feitos pelo poder legislativo.⁵³

Um marco em toda a estrutura orçamentária no Brasil foi a edição da Lei Complementar nº 101/2000, comumente chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal. Inspirada na legislação da Nova Zelândia⁵⁴, a Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante “LRF”, foi criada com o objetivo de impedir que os gestores gastem mais do que o arrecadado e entrem em um ciclo de desequilíbrio. Para tanto, a LRF propõe que a gestão fiscal seja planejada e transparente, a fim de evitar riscos e ao mesmo tempo que se possa corrigir erros.⁵⁵ O instituto das renúncias de receitas, que é o objeto central do trabalho que ora se apresenta, veio a ser regulado pela LRF.

As leis orçamentárias são leis em sentido estrito **formal**, pois são apenas autorizativas, diferentemente das leis em sentido material, que obrigam ou proíbem determinadas condutas. Ser apenas autorizativas significa dizer que não vinculam os atos da administração a sua necessária execução. É um instrumento de planejamento que, basicamente, prevê receitas e fixa despesa e o faz da seguinte forma: o poder legislativo aprova determinada estimativa de receita, bem como autoriza as despesas apresentadas no projeto proposto pelo executivo. Diz-se que o orçamento é *rígido*, pois não poder ser alterado facilmente. Aliás, só se altera mediante processo legislativo. E o orçamento também é *estático*, pois não muda, exceto com a abertura de créditos adicionais.⁵⁶

⁵²GOUVÊA, M. F. Questões Relevantes Acerca da Extrafiscalidade no Direito Tributário. *Interesse Público*. Belo Horizonte, v. 7, n. 34, p. 175-200. nov/dez de 2005.

⁵³SILVA, V. L.: *A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2014.

⁵⁴NIYAMA, J. K.: *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 2013.

⁵⁵SILVA, V. L.: *A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2014.

⁵⁶SILVA, V. L.: *A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2014.

Nesse diapasão, a LRF introduziu mecanismos rigorosos sobre a concessão de benefícios fiscais, bem como outras medidas de desonerações, visando resguardar o equilíbrio financeiro do Estado. Contudo não é bem claro no texto legal o conceito de “renúncia fiscal” ou “benefício fiscal”, deixando para os doutrinadores bastante debates e diversas interpretações do que realmente seja.⁵⁷

Vale aqui reprimir algumas das funções do Estado, que, na visão de Giambiagi, são: funções distributiva, alocativa e estabilizadora. Função distributiva é aquelas em que o estado age com o objetivo de distribuir renda e propiciar condições mínimas a todos; na função alocativa o Estado oferece serviços e bens públicos, bem como incentiva setores essenciais e estratégicos da sociedade; na função estabilizadora o Estado se ocupa em conter variações bruscas e nocivas na economia através de mecanismos que garantam estabilidade de preços, incentivo ao crescimento econômico, criação de empregos e equilíbrio na balança de pagamentos.⁵⁸

Cabe então uma ressalva importante sobre a utilização do direito tributário como instrumento de indução econômica. Já se esclarece de antemão que as formas de indução podem ser duas, a saber, incentivadoras e desincentivadoras. Para Caliendo, as medidas interventoras exigem autorização constitucional e lei expressa, sobretudo quando o método de indução visa coibir alguma prática agravando, então, o “preço” de certas condutas. Aqui vem a calhar o princípio da subsidiariedade como princípio norteador da extrafiscalidade, mais do que os princípios da isonomia ou proporcionalidade, pois além de se poder inferir a adequação dos métodos empregados aos devidos fins pretendidos, tem-se uma ponderação, absolutamente necessária, da oportunidade e conveniência das quais a administração pública não poderá dispor para que se tenha a correta utilização do direito tributário na prática intervencionista. Ou seja, só haverá de haver essa atuação quando for, o tributo com função extrafiscal, meio suficiente e necessário para a indução da economia.⁵⁹

2.1. Extrafiscalidade No Direito Tributário

Decorre de um entendimento recente das funções do Estado o de garantir direitos fundamentais e o de corrigir as falhas do mercado. A visão clássica da tributação prevê apenas a função de financiamento do estado, ou seja, a fiscalidade. Quanto aos direitos fundamentais

⁵⁷ VINHAS, M. A. *apud* HENRIQUES, E. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

⁵⁸ GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

⁵⁹ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

o Estado garantia basicamente a liberdade, uma postura passiva, pois trata-se de um direito negativo: basta que outros não ultrapassem os seus limites e o direito será preservado. Caso ultrapassem, o Estado deverá estar pronto a agir. Entretanto, resultado de um anseio social inspirado por uma visão mais paternalista do Estado, este passou a garantir outros direitos fundamentais, desta vez positivos, como educação, saúde etc. Para tanto, além de função arrecadatória, o tributo passou a ter a função de orientar o comportamento dos indivíduos, estimulando ou reprimendo comportamentos. Não fosse o bastante, ainda pretende corrigir as falhas do mercado.⁶⁰

Em seu âmago, a extrafiscalidade tem o intuito de incentivar ou de desestimular comportamentos. Nesse sentido, o direito tributário pode ser usado como instrumento de intervenção do Estado na economia. Ou seja, a sua finalidade supera a simples arrecadação de receitas, sendo efetivada mediante o alívio ou agravamento dos encargos tributários. Para Gouvêa:

“a extrafiscalidade se constitui no ‘algo a mais’ que a obtenção de receitas mediante tributos; liga-se a valores constitucionais; pode decorrer de isenções, benefícios fiscais, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, entre outros institutos criadores de diferenças entre indivíduos, que são, em última análise, agentes políticos, econômicos e sociais.”⁶¹

Nota-se que, ao manipular comportamentos, a extrafiscalidade não se limita a intervir apenas na ordem econômica. Aliás, visa objetivos diversos como culturais, artísticos, desportivos, dentre outros. Para tanto, se utiliza de impostos com o fito de desestimular condutas e de isenções e benefícios fiscais na forma de exoneração tributária para incentivá-las. Além do mais, ao pensar em um sentido amplo do instituto, é possível inferir que a finalidade pode não ser sequer arrecadatória – a contrário *sensu* dos objetivos meramente fiscais -, mas por diversas vezes pretende apenas realizar algum valor constitucional.⁶²

Tendo em vista que as duas finalidades dos tributos – auferir recursos para a subsistência do Estado e a garantia de direitos fundamentais -, tem-se que auferir recursos, segundo regras constitucionais, está ligada a “fiscalidade” mais precisamente. Já quanto aos fins do estado enquanto garantias fundamentais, tem-se a “extrafiscalidade” está mais ligada aos objetivos valorativos da tributação. Gouvêa ainda aduz que:

⁶⁰ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

⁶¹ GOUVÊA, M. F. Questões Relevantes Acerca da Extrafiscalidade no Direito Tributário. *Interesse Público*. Belo Horizonte, v. 7, n. 34, p. 175. nov/dez de 2005.

⁶² GOUVÊA, M. F. Questões Relevantes Acerca da Extrafiscalidade no Direito Tributário. *Interesse Público*. Belo Horizonte, v. 7, n. 34, p. 175-200. nov/dez de 2005.

“a tributação é meio – indissociavelmente fiscal e extrafiscal – de realizações. Entretanto, a realização (o fim a que o meio se destina) será fiscal quando puder ser identificado com a arrecadação; e será extrafiscal quando implicar a realização de algum valor constitucional.”⁶³

Isso posto, reafirma-se, então, a superioridade do estado diante do indivíduo. Invoca-se aqui a “supremacia do interesse público em relação ao interesse do particular”. Basicamente, é o que justifica a tributação. No entanto, paralelo a essa aparente virtuosidade da supremacia do bem comum, deve-se avaliar os efeitos decorrentes da postura positiva do estado no mercado. Resta ainda saber se é juridicamente viável o fazer por meio dos instrumentos tributários e se o artigo 174 da Constituição Federal de 1988 sustenta tal política. Ao que tudo indica, é justamente a intenção estatal ao conceder benefícios fiscais a determinados setores. Assim, a função extrafiscal se apresenta como uma tentativa de reforma social e desenvolvimento econômico, intervindo na economia. Contudo, para Caliendo, deriva do texto constitucional a interpretação de que

“são elementos caracterizadores da extrafiscalidade: i) fim constitucional pretendido; ii) meio utilizado e a iii) técnica adotada. Dessa forma, o fim constitucional pretendido deve estar expresso no texto constitucional e objetiva a realização das finalidades da Ordem Constitucional ou Social (família, cultura, meio ambiente, etc.). Não é a destinação do recurso ou a técnica utilizada que determina a natureza da norma extrafiscal, mas a sua finalidade constitucional. A extrafiscalidade econômica, assim, pretende realizar determinado desiderato constitucional previsto na ordem econômica (art. 170 da CF/88); a extrafiscalidade ambiental os objetivos para a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88), entre outros.”⁶⁴

Caliendo levanta o questionamento acerca da adequação do direito tributário para o fim de intervenção econômica. Sustenta que poderia haver influências de grupos de pressão a dissuadir o Estado de seus nobres ofícios e acabaria editando regras que beneficiassem certos grupos (*fenômeno rent-seeking*); ou que o Estado poderia agir em erro por não ter precisamente como obter as informações do mercado, e, nesse caso, uma política mal pensada poderia gerar efeitos completamente indesejados (*limitação informacional*).⁶⁵

Note que o fim constitucionalmente abarcado é condição para o uso do instrumental do direito tributário em sua função extrafiscal. Para tanto tem-se como exemplo de técnicas: a

⁶³GOUVÊA, M. F. Questões Relevantes Acerca da Extrafiscalidade no Direito Tributário. *Interesse Público*. Belo Horizonte, v. 7, n. 34, p. 181. nov/dez de 2005.

⁶⁴CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

⁶⁵CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

alíquota progressiva, bem como a seletiva; reduções de alíquotas e até isenções fiscais; aproveitamento de créditos fiscais, depreciação acelerada, entre outros.

Por fim, faz-se aqui uma diferenciação do que sejam os efeitos extrafiscais de um tributo, daquele que seja um tributo com função extrafiscal propriamente dita. Todo tributo tem algum efeito extrafiscal, ou seja, que extrapola a função estritamente arrecadatória. No entanto, quando se tratar de um tributo que vê na função arrecadatória algo secundário, diz-se então desse tributo que ele tem função extrafiscal. Diferentemente do outro que apenas gera desdobramentos, mas vistos aqui como *externalidades*, sejam elas positivas ou negativas.⁶⁶ Portanto há uma distinção razoável de uma finalidade extrafiscal se comparado a um mero efeito extrafiscal.

A principal limitação do uso da extrafiscalidade é o princípio da Isonomia, previsto no artigo 150, inciso II da CF/88 no qual consta a vedação ao tratamento desigual dado a contribuintes que se encontram em situação de equivalência. Há, entretanto, certa tolerância discriminatória no caso da extrafiscalidade, sem que se fale em ofensa ao princípio da isonomia. Esse é o caráter da Lei Complementar nº 123/2006, por exemplo, que trata das micro e pequenas empresas.

2.1.1. Benefícios fiscais

Pode-se dizer que os benefícios fiscais são uma perda de recursos em decorrência da não arrecadação, o que impacta diretamente as finanças do estado, e, por isso, tem grande relevância no direito financeiro. Os seus desdobramentos no direito econômico se dão a partir do momento em que os benefícios fiscais são usados como instrumento de intervenção na economia alterando rotas da livre concorrência e preferência do consumidor. Por fim a sua raiz está no direito tributário, que é o instrumental pelo qual são concedidos os referidos benefícios. É pujante a interdisciplinaridade do tema. A conjunção da alta carga tributária e a vasta concessão de benefícios fiscais geram diversos problemas para o contribuinte, entre eles a sensação de injustiça ao ver que por algum motivo o seu vizinho pode estar pagando menos tributos.

Para Henriques, benefícios fiscais têm o mesmo efeito prático final das despesas diretas. Daí decorre a sua importância para o direito financeiro. Concomitantemente pode ser considerado um instrumento eficaz de intervenção na economia e, logo, de influência no

⁶⁶ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016..

comportamento do consumidor. Portanto pode-se relacionar em exata medida o empobrecimento do Estado e enriquecimento do particular.⁶⁷

No entanto o controle das transferências feitas através de desonerações não tem o mesmo tratamento das despesas diretas. Essas passam por um processo legislativo amplo desde a sua autorização até sua liquidação. A autorização é feita, em regra, pelo legislativo no momento de aprovação do orçamento; daí passa para a fase do empenho que é um ato emanado de autoridade competente que cria ao Estado a obrigação de pagamento; então segue a fase da liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor após a entrega do bem ou da prestação de serviço; e, por fim, o efetivo pagamento, que é exarado por autoridade competente e caracteriza o fim da obrigação.⁶⁸

Guardadas as devidas proporções entre os conceitos das despesas públicas e dos benefícios fiscais, pode-se dizer que ambos têm uma natureza de gasto tributário, uma vez que as referidas renúncias geram uma perda de arrecadação e é tido como um “gasto virtual”. Para Henriques, o gasto tributário pode ser definido como um *quantum* orçamentário, de valor estimado da redução da receita pública, gerado por um benefício fiscal em um determinado período.⁶⁹

O conceito de “benefícios fiscais” na constituição é impreciso e alvo de muitas críticas dos doutrinadores do direito. O artigo 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988 prescreve que o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de demonstrativo das receitas e despesas “decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. “ No artigo 150 § 6º o vocábulo utilizado pelo constituinte é diverso e assim acontece em vários outros artigos, como o 195 § 3º, 155 § 2º, XII, “g”, e 156, § 3º, III, todos da CF/88. Cada um traz expressões diferenciadas para o mesmo instituto.

Já foi dito aqui que a LRF não conceitua precisamente o que sejam os benefícios fiscais, que são os objetos das renúncias de receitas. Também não o há com o rigor necessário no texto constitucional. Entretanto a LRF em seu artigo 14, nos §§ 1º e 3º, traz que, *in verbis*:

§1º - A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
(...)

⁶⁷HENRIQUES, E. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

⁶⁸GIACOMONI, James: *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2012.

⁶⁹HENRIQUES, E. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 278.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;⁷⁰

Perceba que o termo “outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” explicita a abertura do conceito. Nota-se também que os institutos elencados taxativamente são benefícios fiscais, como a anistia a remissão, o subsídio e o crédito presumido, mas que são normas que atuam após a incidência e, por isso, não são elementos estruturantes da incidência tributária.⁷¹

Cabe a observação acerca da não generalidade do instituto “benefício fiscal”, que decorre do § 1º do artigo 14 da LRF. Sendo assim, qualquer isenção em caráter específico será considerada como tal, pois tem caráter de exceção e provoca, portanto, redução discriminada de tributos. Vale ressaltar que este conceito de benefício fiscal abrange também as reduções de alíquotas dos tributos extrafiscais, como é o caso do Imposto sobre Produtos Industrializados, que, entre outros, pode ser alterado pelo Poder Executivo por meio de decreto, como será demonstrado adiante. Aliás, ao ser avaliado sob um ponto de vista pragmático, os benefícios fiscais têm uma função indutora como efeito, e podem ser assim identificados.

2.1.2. IPI e a redução da alíquota sobre veículos automotores.

O Imposto sobre Produtos Industrializados, doravante apenas “IPI”, surgiu pela primeira vez com a Emenda Constitucional nº 18, de primeiro de dezembro de 1965. Já havia tido antes outros impostos que fizessem ‘as vezes’ do IPI, mas nunca com características idênticas. Desde então foi atribuído ao imposto o caráter não cumulativo e a seletividade em função da essencialidade dos produtos. Destarte, o IPI é um imposto seletivo, dado que suas alíquotas variam na medida da necessidade do produto sobre o qual incide o imposto, ou seja, quanto maior a sua essencialidade, menor a alíquota. O inverso, logo, é verdadeiro: quanto menor a necessidade do produto e mais supérfluo ele for, maior será a alíquota do IPI, nos termos do artigo 153, § 3º, inciso I. A não-cumulatividade está prevista no artigo 49 do Código Tributário Nacional. Um imposto não cumulativo é aquele que não pode incidir sobre o valor

⁷⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2000.

⁷¹ HENRIQUES, E. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 144.

dele próprio, ou seja, é recuperável. Apenas o IPI e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) têm essa previsão na Constituição Federal.⁷²

O IPI está previsto no Código Tributário Nacional (CTN) nos artigos de 46 a 51, que definem o fato gerador, a base de cálculo e os contribuintes. No entanto a CF/88 manteve a competência da União para instituir o IPI. É um tributo com finalidade estruturalmente extrafiscal. Nas palavras de Caliendo:

“Existem tributos, entretanto, que possuem finalidade extrafiscal claramente definida no ordenamento jurídico, de tal modo que este incorpora estas características como parte de sua estrutura normativa. Como exemplo poderíamos citar o IOF, o IPI, o II e o IE que possuem como finalidade relevante regular determinado setor econômico (mercado financeiro, industrial ou comércio exterior). Estes impostos não possuem natureza extrafiscal, dado que sua natureza não difere dos demais impostos, contudo, estão sujeitos a um regime constitucional extrafiscal próprio que lhes justifica o fato de serem exceção ao princípio da legalidade, da anterioridade e da periodicidade mínima, bem como utilizarem-se de instrumentos de técnica fiscal de incentivo ou desincentivo aos seus respectivos setores (seletividade, ex-tarifário, entre outros). Dessa forma, podemos considerá-los como impostos com finalidade estruturalmente extrafiscal.”⁷³ (grifo nosso)

A importação e a operação interna são principais hipóteses de fato gerador do IPI, sendo que incide sobre a importação no desembaraço aduaneiro e nas operações internas quando o produto sai do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial. Logo, os contribuintes desse mesmo imposto previstos em lei são: o importador, quando se tratar de produto com origem estrangeira; e o industrial, relativo aos produtos que industrializar e de outros fatos geradores de atos praticados pelo mesmo. O estabelecimento equiparado ao industrial também deverá recolher o imposto devido. E faz-se ainda a observação dos casos de consumo ou destinação diversa do papel que não é aqueles alcançado pela constituição, que limita a imunidade aos jornais, livros e periódicos.

As bases de cálculos para o IPI são, no caso da produção interna, o valor da operação de que decorrer a saída do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial e no caso de importação é a mesma base de cálculo dos tributos aduaneiros quando da importação acrescidos desses mesmos tributos e mais outros encargos cambiais que eventualmente tenham sido efetivamente pagos.

⁷² WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014.

⁷³ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

Já as alíquotas seguem uma tabela específica denominada TIPI (tabela de incidência do imposto sobre produtos industrializados), observada a seletividade em função da essencialidade do produto e pode ser enquadrada na tabela como produto isento, imune, com alíquota zero, ou com alíquota positiva. A apuração é feita mensalmente no caso dos produtos produzidos no Brasil ou no momento da importação, quando se tratar dessa hipótese.

Faz-se aqui menção à isenção dada a algumas modalidades descritas na Lei nº 10637/2002, em seu artigo 29, *caput* e § 1º. As pessoas jurídicas que obtiverem pelo menos 50% de sua receita bruta advinda de exportação, ou seja, preponderantemente exportadoras, terão direito a suspensão do IPI relativo às matérias primas, aos produtos intermediários e aos materiais de embalagem, tanto quando esses materiais forem produzidos aqui, quanto quando esses mesmos materiais forem importados. Tal concessão fica condicionada a um registro na Receita Federal do Brasil.⁷⁴

Uma característica importante do IPI é a exceção ao princípio da legalidade prevista no artigo 150, inciso I da CF/88. Gozam igualmente dessa exceção o IE (Imposto sobre Exportação), II (Imposto sobre Importação) e IOF (Imposto sobre Operações Financeiras). Essa característica se deve ao fato de esses tributos serem instrumentos de regulação de determinadas políticas públicas. A natureza dessa exceção do IPI ao princípio da anterioridade consta no artigo 153, inciso IV da CF/88. O IPI ainda se apresenta como exceção aos princípios da anterioridade e da periodicidade mínima.

A partir do segundo governo Lula e no governo Dilma, foi adotada uma política de incentivo a produção industrial através de desonerações fiscais. Nesse período as alíquotas do IPI para automóveis, bem como para outros setores da economia, como eletrodomésticos de linha branca, foram reduzidas. No mercado específico de motores, foram reduzidas em dois momentos, com o objetivo de aumentar a demanda destes e estimular a economia, ou seja, com fito evidentemente extrafiscal. Segundo Lukic, “tal mudança teve como fundamento, em parte, a necessidade de resposta à crise de 2008, em virtude da qual a União apresentou uma série de medidas de ajustes na sua política econômica e fiscal.”⁷⁵ A redução do IPI não é uma política nova utilizada em crises. Em 1997 houve uma desoneração dos automóveis com o fim de frear uma crise se instalava a época.⁷⁶

⁷⁴ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. IPI – Imposto sobre produto industrializado. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/ipi>> Acesso em: 10/08/2017.

⁷⁵ LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma. *Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro. v.36, n.71, p.197. out/dez – 2015.

⁷⁶ SCHAPIRO, M. G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. *Revista de Economia Política*. [online] v. 37, n. 2, p. 437-455. abr/jun – 2017.

Em 2002 foi editado um Decreto de nº 4.544⁷⁷. Tal Decreto estabelecia a regulamentação, a fiscalização, a arrecadação e administração do IPI juntamente com a TIPI e a classificação dos produtos prevista no Decreto nº 6006/06. Entretanto, com a crise financeira de 2008 o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 451/08, que reduziu temporariamente as alíquotas do IPI sobre automóveis. Expirado o prazo legal de vigência da MP, que tinha previsão até março de 2009, o governo publicou o Decreto nº 6.809/09, que prorrogou a desoneração por mais alguns meses até junho deste mesmo ano. Depois a medida ainda foi prorrogada outras vezes, no entanto foi subindo gradativamente até a volta da cobrança integral. Os automóveis biocombustíveis tiveram reduções até abril de 2010, embora distintas. Esse então foi o primeiro período de incentivo de produção no setor.⁷⁸

Ante o agravamento da crise financeira no mundo, as alíquotas dos produtos industrializados foram reduzidas outra vez em maio de 2012, com o objetivo de combater as consequências dos problemas causados pela crise. A primeira meta temporal de alcance do benefício era até o final de agosto do mesmo ano, no entanto se espalhou até o final de dezembro de 2014.

Quadro 1 - Alíquota do IPI Antes e Depois da Redução - Veículos Nacionais

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 (1.0) 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 (1.0) 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 (1.0) a duas mil (2.0) gasolina	13%	8%
	Veículos utilitários	4%	2%

Fonte: WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014

⁷⁷ DECRETO nº 4.544, de 2002, regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto sobre produtos industrializados - IPI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, dezembro 2002.

⁷⁸ WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014.

Ao final do ano de 2008, ainda no segundo governo Lula, as alíquotas do IPI que incidem sobre veículos com potência (em cilindradas) até mil caiu de 7% até o limite de 0%. Do mesmo modo ocorreu no decorrer do ano de 2012, período no qual já era vigente o primeiro governo Dilma. Há de ressaltar que ambas as medidas tiveram como intuito amenizar os impactos da crise internacional que assombrava a economia à época. Alias, essa foi a principal motivação para todas as outras alterações que serão aqui descritas. Em 2013, se manteve em 2%.

Ato contínuo, foi então reduzido de 11% para 5,5% a alíquota que incide sobre veículos de mil até duas mil cilindradas movidos a álcool e biocombustível. Aos veículos a gasolina a queda foi de 13% a 6,5%, nas duas primeiras intervenções (2008/2012) e se manteve em 7% para veículos a álcool e biocombustível e em 8% para veículos a gasolina em 2013. (Quadro 1)

Os veículos utilitários foram desonerados de 4% para 1% nas duas primeiras intervenções e se manteve com alíquota de 2% a partir de 2013. Tal política se espalhou até o final de 2014, portanto em 2015 se encerrou a política de incentivo do setor, voltando todas as alíquotas ao seu padrão original.

Quadro 2 - Alíquota do IPI Antes e Depois da Redução - Veículos Importados

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 (1.0) 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 (1.0) 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 (1.0) a duas mil (2.0) gasolina	43%	38%

Fonte: WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014.

Já os carros importados, a partir de 16 de dezembro de 2011 tiveram as suas alíquotas aumentadas em 30 pontos percentuais. Note-se que a política praticada teve um cunho protecionista, com o intuito de fortalecer o mercado interno e produção de riquezas no país. Em

2012 houve moderada queda nas alíquotas, de 37% para 30% em carro de até mil cilindradas, de 41% para 35,5% para carros a álcool e biocombustível de mil até duas mil cilindradas e de 43% para 36,5% para os com essa mesma potência, porém movidos a gasolina. Em 2013, com nova queda de alíquota para veículos nacionais, tal política foi associada a nova alta para os importados. (Quadro 2)

A partir deste momento resta explorar dados do mercado de automotores na economia brasileira e avaliar os resultados das medidas tomadas pelo governo no período supracitado.

3. MERCADO DE AUTOMOTORES

Neste capítulo haverá apontamentos específicos sobre o mercado de automotores a fim de averiguar sua importância no setor industrial, bem como a relevância de seus impactos na economia. Ao contínuo será usado um método interpretativo para se avaliar as intervenções nesse setor a partir de dados, bem como de algumas representações gráficas e citações de algumas entrevistas com empresários desse *métier*. Tudo isso com vistas a esclarecer as questões sobre o uso dos instrumentos tributários como método de indução econômica e, ainda, a eficiência de políticas públicas voltadas para o combate das falhas do mercado. O escopo desse trabalho é ter um razoável panorama da extrafiscalidade associada a função alocativa do Estado, que busca conter más tendências que se prestem a reduzir o bem-estar social de todos.

A relação entre os preços e quantidade demandada de veículos novos com um veículo seminovos pode ser tida como *bens substitutos ou concorrentes*. Nas palavras de Vasconcellos, bens substitutos são aqueles em que “o consumo de um bem, substitui o consumo do outro”⁷⁹. Há uma relação entre a variação no consumo de carros seminovos com a variação nos preços dos carros novos. No entanto essa é uma classificação abstrata, residindo na realidade outros elementos que integram a complexidade da economia. É possível observar ligeiramente essa dinâmica, mas não é absoluta. Ademais, o preço é apenas um dos elementos que contribuem para a tomada de decisão do consumidor.

A indústria automobilística tem um papel altamente significativo na produção industrial em todo o mundo. Para ilustrar, estima-se que 50% de toda borracha produzida no mundo, bem como 25% do total de vidro e 15% do aço, se destinem à indústria automobilística.⁸⁰ Em virtude dessa importância, há uma visão governamental que prioriza o setor de automotores quando o assunto é intervenção. É provável que isso se deva ao fato de ser um segmento que corresponde a parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Schapiro sustenta que:

“De um lado, a indústria alterna seguidos ciclos de acomodação e crise, indicando um problema latente de competitividade que se recoloca periodicamente. De outro lado, em razão de sua expressiva participação na economia nacional, representando em média 15% do PIB industrial nos últimos vinte anos, o segmento tem sido um cliente

⁷⁹ VASCONCELLOS, M. A. *Economia: micro e macro*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

⁸⁰ WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014

permanente de medidas de incentivo, até mesmo nos períodos em que a orientação da política econômica era de maior restrição para as políticas industriais.”⁸¹

Em 2013 apenas a indústria automobilística chegou a empregar 156.970 pessoas no Brasil, segundo dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). Foi o pico de uma curva ascendente que veio embalada desde 2008, após a primeira rodada de benefícios fiscais. Em 2008 o setor empregava 126.777 pessoas. Ao final do ano 2016, após uma queda significativa, chegou-se ao patamar de 121.178⁸². Se se considerar um panorama geral, juntando empregos diretos e indiretos relacionados ao mercado automotivo, o número de empregos superou a casa dos 2 milhões ao final do ano de 2009. De lá para cá esse número vem caindo com bastante expressividade, tendo chegado a pouco mais de 500 mil em 2013, mas ainda assim é um importante setor da economia.⁸³

Dada a importância da indústria automobilística na economia brasileira, resta investigar como a dinâmica do mercado se constitui no que concerne a concorrência que se apresenta entre os produtores e suas concessionárias de um lado, que põem a venda veículos novos, e os revendedores do outro, que movimentam o campo negocial de veículos já usados.

3.1. Veículos Novos

O setor de produção automobilística conta com uma associação que registra grande parte da dinâmica. Trata-se da Associação Nacional de Veículos Automotores (ANFAVEA). A partir da plataforma patrocinada pela associação é possível ter acesso a diversos documentos e levantamentos acerca dos carros produzidos e comercializados no Brasil.

A carga tributária que incide sobre a produção de veículos no Brasil ocupa umas das primeiras posições em uma escala decrescente. Segundo ANFAVEA, em média, mais de 30% do valor dos automóveis no Brasil são tributos. O montante representa quatro vezes a média dos EUA de 7,5%, por exemplo⁸⁴. No entanto, a cada vez que o Estado intervém, seja para majorar, seja para atenuar essa carga, alguns desdobramentos são observados.

⁸¹ SCHAPIRO, M. G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. *Revista de Economia Política*. [online] v. 37, n. 2, p. 437-455. abr/jun – 2017.

⁸² ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário da indústria automobilística brasileira 2017: empregos por setor. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/44/#zoom=z 5>> Acesso em 9 de set. 2017.

⁸³ FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário 2013: O desempenho da distribuição automotiva no Brasil. Disponível em: <<https://issuu.com/fenabreve/docs/anuario2013>> Acesso em 8 de set. 2017

⁸⁴ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário da indústria automobilística brasileira 2017: empregos por setor. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/52/#zoom=z 5>> Acesso em 9 de set. 2017.

Há muito as indústrias do setor automobilístico são beneficiárias de políticas de incentivo. O “Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores” (INOVAR-AUTO) é um exemplo. Empresas do ramo fazem jus a um crédito presumido do IPI, nos termos do Decreto nº 7819/12. As empresas que pretendam se habilitar no programa Inovar-Auto, a fim de ser beneficiárias das políticas de incentivo à tecnologia e à inovação, devem atender aos requisitos mínimos descritos no decreto, que regulamenta a lei nº 12715/12.

Em 2013 foi editado o Decreto nº 8015 alterando o número de atividades mínimo que deverá ser executado em solo brasileiro como exigência à habilitação, devendo, então, aumentar a oferta de empregos na indústria nacional. As atividades também são enumeradas no mesmo decreto. A tabela que consta no texto tem uma característica progressiva e abrange um período de transição que variou de 2013 a 2017. O programa também conta com redução do IPI ou até mesmo suspensão do imposto.⁸⁵

Em 2008 foram registrados 2.820.350 licenciamentos, contra 3.515.064 em 2010, último ano do primeiro ciclo de desoneração. Um aumento de 24,6% nos licenciamentos de autoveículos novos. No segundo ciclo de desoneração que se iniciou no ano de 2012, foram registrados 3.802.071 licenciamentos, contra 3.498.012 em 2014. Uma queda de 8%, mesmo com a manutenção da redução do IPI.

3.2. Veículos Seminovos

Segundo a Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE), em 2012 a proporção de negócios realizados no mercado de usados era 2,7 para cada emplacamento. Em 2013 esse número subiu para 2,8⁸⁶. A proporção de veículos usados negociados ante o número de veículos novos emplacados em 2015 foi de 4,1 usados para cada carro novo e em 2016 subiu para 5,1. Significa dizer que o mercado de seminovos tem um volume de negócios, ao final do ano de 2016, mais de cinco vezes maior do que o número de negócios realizados nas concessionárias de carros novos.⁸⁷

⁸⁵ DECRETO nº 7819, de 2012, regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, outubro 2012.

⁸⁶ FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário 2013: O desempenho da distribuição automotiva no Brasil. Disponível em: <<https://issuu.com/fenabrave/docs/anuario2013>> Acesso em 8 de set. 2017.

⁸⁷ FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário 2016: O desempenho da distribuição automotiva no Brasil. Disponível em: <<https://issuu.com/fenabrave/docs/anuario2016>> Acesso em 8 de set. 2017

Nesse sentido, é possível observar que o segmento de veículos usados se comporta como um mercado secundário de vendas, ou seja, a partir da produção e importação obtida anteriormente, se instaura um mundo negocial em volta dos automóveis que já entraram circulação, superando em muito o número de negócios realizados no mercado primário, que seria o da compra e venda de veículos novos, sejam nacionais ou importados.

O mercado de seminovos também conta com uma Federação Nacional dos Revendedores de Veículos Automotores (FENAUTO), na qual participam entidades representantes de todos os estados.

3.3. Impactos

Há inúmeros fatores que influenciam o segmento de veículos. A renda média do trabalhador e a política de crédito adotada pelo Estado também são fatores relevantes que afetam a dinâmica de consumo. Para Wilbert et.al., o que se percebeu de maneira geral no período entre 2006 e 2013, foi que provavelmente as operações de crédito de pessoas físicas tiveram uma alavancada ao longo de todo esse tempo, a despeito da renda média dos trabalhadores no Brasil. Ao cruzar dados obtidos tanto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com relação à renda das pessoas ocupadas, quanto dados obtidos pelo Banco Central do Brasil (BCB) com relação ao número de operações de créditos, observou-se um comportamento destoante, pois quanto mais a renda média caiu, mais as pessoas se endividaram. De 2006 a 2013 o saldo de crédito concedido a pessoa física subiu cerca de 269%, passando de 311,7 bilhões de reais em 2006 a 1,2 trilhões em 2013. Ao passo que em 2006 a renda salarial média era de 2.148,9 reais e em 2013 caiu para 1.883,0, uma queda de 12,7%.⁸⁸

Os impactos são observáveis tanto na dinâmica do mercado quanto na arrecadação do IPI, o que gera um rearranjo orçamentário. Como dito, os gastos orçamentários advindos dos benefícios fiscais concedidos, têm impactos semelhantes aos das despesas diretas do Estado.

O gráfico abaixo mostra como houve um impacto positivo razoável tanto na produção quando nas vendas de carros novos a partir de dezembro de 2008. Tal crescente está diretamente ligada a baixa da arrecadação com IPI no setor. Em outras palavras, o aumento de vendas de automóveis no Brasil, que foi ocasionado pelo incentivo estatal, teve um custo bastante perceptível. Percebe-se que em julho de 2008 a produção iniciou uma queda, interrompida pela política de benefícios fiscais, aqui registrada até dezembro de 2009.

⁸⁸ WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014.

Figura 1- Desoneração do IPI – Período Lula



FONTE: LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma. *Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro. v.36, n.71, p.197. out/dez – 2015.

Note-se que o período em que se iniciou a política o mercado estava em considerável baixa, devida a crise mundial que se instalava, portanto, o real intuito da medida era o de conter a baixa do setor. Por outro lado, a redução de IPI nesse momento foi compensada pelo aumento da arrecadação dos impostos que incidem sobre as vendas. Ou seja, ao mesmo tempo que o orçamento ficou desfalcado com a arrecadação do IPI, teve uma contrabalança com o aumento de ICMS outros impostos federais, como PIS, Cofins, CSLL, IRPJ e IRRF.⁸⁹

Tal política foi associada a várias outras medidas tributárias, como a alteração da alíquota de Imposto de Renda e a desoneração de outros setores. Estima-se que cerca de 0,3% do PIB tenha sido o custo para que se mantivesse o mercado aquecido.⁹⁰

Já o próximo gráfico retrata a dinâmica de consumo no governo Dilma no período compreendido entre julho de 2011 a abril de 2013. Destaca-se que já se tratava de um período pós-crise, a economia em 2010 registrou crescimento de 7,5%, inflação em 4,9% e uma taxa de desemprego de apenas 6,7%, além de superávit primário obtido acima da previsão. Esse

⁸⁹AGUIAR, M. E. S. S. O impacto causado pela redução do IPI na arrecadação do ICMS no Brasil. 2009. 48 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Aperfeiçoamento dos Economistas do Nordeste, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2009.

⁹⁰ LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma. *Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro. v.36, n.71, p.197. out/dez – 2015.

cenário compunha o início do primeiro governo Dilma, quando se deu início a um novo ciclo de desonerações.⁹¹

Figura 2- Desoneração do IPI – Período Dilma



FONTE: LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma. *Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro. v.36, n.71, p.197. out/dez – 2015.

Percebe-se que no segundo período de incentivo, o consumidor não respondeu tão prontamente como havia sido em 2008. Nas palavras de Rios & Tabak:

“Conclui-se que não é possível afirmar que a adição de um incentivo deixaria a utilidade dos outros incentivos inalterada, pois certa quantidade de compensação monetária pode ser percebida como muito pequena quando comparada com o resto dos fatores relevantes, mesmo que não seja muito pequena. Basta soar desproporcional, não necessariamente precisa ser pequenos valores.”⁹²

É patente que a ação do indivíduo é resultante de inúmeras influências. Nesse sentido o consumidor pode apresentar comportamento inerte mesmo diante do esforço estatal que busca, através de medidas anticíclicas, frear uma crise econômica, ou ainda, alavancar a produção.

⁹¹ LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma: *Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro. v.36, n.71, p.197. out/dez – 2015.

⁹² RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.p. 140

3.3.1. Alterações na produção e nas vendas.

A partir do ano de 2008 houve um crescimento contínuo tanto no número de veículos produzidos no Brasil quanto no número de veículos licenciados. De 2008 para 2010, período em que durou o primeiro ciclo de desoneração, obteve-se um aumento de 13,37% no número de veículos totais produzidos no país no ano de 2010 com relação ao ano de 2008. Houve um interregno em que as alíquotas voltaram ao padrão, contudo a produção continuou alta movida por uma inércia do mercado.⁹³

Já no segmento de seminovos observou-se uma queda na procura e uma diminuição no número de vendas. Isso impactou negativamente o setor, que acabou tendo os seus estoques desvalorizados. A compra dos carros foi feita por preços superiores aos praticados posteriormente, redundando em prejuízos para os empresários. Segundo Mustefaga, vice-presidente da Associação dos Revendedores de Veículos do Distrito Federal (Agenciauto), em Brasília no primeiro ano da redução, 2008, a consequência foi a demissão de 10% dos funcionários que atuavam nas revendedoras.⁹⁴

Em 2012 - a despeito do esforço estatal que tentou conter uma queda observada a a partir de 2010, editando um novo decreto para um novo ciclo de desoneração, - foi registrada uma queda com relação ao ano de 2014. Lembra-se, portanto, que até dezembro desse ano houve benefício fiscal concedido ao setor. Foi observada uma queda de 7,6% no número de veículos produzidos no Brasil. Após o encerramento do ciclo de desoneração a queda se agravou ainda mais, registrando uma diferença de 31,4% a menos de veículos produzidos em 2016 com relação ao ano de 2014.⁹⁵

Em contraponto ao descalabro que acometeu o setor produtivo, estatísticas noticiadas mostram que em 2015 o segmento de seminovos registrou crescimento recorde em negociações realizadas. Foi justamente o momento imediatamente posterior ao fim do último ciclo de desoneração. Segundo a Federação Nacional dos Revendedores de Veículos Automotores (FENAUTO), nos últimos anos a partir de 2015, quando se deu por encerrada a política de desoneração, a procura por carros usados teve franco crescimento. Essa procura se

⁹³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário da indústria automobilística brasileira 2017: empregos por setor. Disponível em:<<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/57/#zoom=z 5>> Acesso em 9 de set. 2017.

⁹⁴ MUSTEFAGA, M. Venda de usados diminui após redução de IPI para carros zero. Disponível em:<<https://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/469934/venda-de-usados-diminui-apos-reducao-de-ipi-para-carros-zero-resultando-em-demissoes-no-setor>> Acesso em 10 de ago. 2017.

⁹⁵ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário da indústria automobilística brasileira 2017: empregos por setor. Disponível em:<<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017/57/#zoom=z 5>> Acesso em 9 de set. 2017.

concentra ainda mais sobre veículos com até 3 anos de uso. Enquanto isso a venda de carros novos continuou caindo.⁹⁶

“Em 2015, as vendas de seminovos tiveram crescimento recorde, com alta de 33,6%, isso num período em que as vendas de novos caíram 25,6%. Também os usados mais velhos (com mais de três anos), tiveram queda no ano passado, o que indica claramente que o fenômeno ocorre pontualmente no segmento de seminovos. Essa tendência está se confirmando este ano. Nos dois primeiros meses do ano as vendas de carros com menos de três anos cresceram 24,2%, contra uma queda de 33% nas vendas de novos.”⁹⁷

Já no início do ano de 2017 essa tendência se manteve. Aliás, o setor tem registrado para o primeiro semestre de 2017 seguidas altas de transações. Esse fenômeno é um indício de que os carros novos e seminovos se comportam como bens substitutos.

3.3.2. *Externalidades da política adotada*

Regulação, em geral, gera efeitos colaterais àqueles pretendidos, pois afetam vários agentes da sociedade. Muitos desses efeitos são ‘ocultos’ e se apresentam de uma maneira dispersa. Para o Caliendo, há, em tese, uma tendência verificada a partir de estudos econômicos que apontam para uma clara limitação da intervenção estatal usada de maneira indiscriminada na correção de falhas de mercado ou como substituto da ação voluntária dos indivíduos na busca de soluções livres, sobretudo com uso específico da tributação extrafiscal.⁹⁸ Segundo o autor:

“As externalidades referem-se ao conceito criado pelos economistas Marshall e Celil Pigou para se referirem aos efeitos e consequências dos atos dos agentes econômicos, dentre os quais se incluem o governo. Estes efeitos podem ser benéficos ou prejudiciais, dependendo de como se realizem. Assim, tratam-se de temas relacionados à economia e não diretamente ao Direito. O sistema jurídico recebe estas informações e as processa em sua linguagem própria, característica da normatividade jurídica. A externalidade é evento no mundo econômico que ingressa no Direito como proposição que irá compor determinado fato jurídico ou sentido de norma tributária. Difere claramente da extrafiscalidade, visto que esta remete às normas jurídicas de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica ou

⁹⁶ FEDERAÇÃO NACIONAL DOS REVENDEDORES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. O que observar na hora de comprar carros seminovos? Disponível

em:<http://www.fenauto.org.br/index.php?view=single&post_id=275> Acesso em 27 de out. 2017.

⁹⁷ LEITE, J. S. Seminovo, a compra inteligente. Disponível

em:<http://www.fenauto.org.br/index.php?view=single&post_id=15> Acesso em 31 de out. 2017.

⁹⁸ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

redistribuição de renda, como o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional.”⁹⁹

Um exemplo usado por Pigou em sua obra “The Economics of Welfare”, de 1920, citava como uma externalidade negativa do aumento da produção de veículos novos, o aumento de congestionamentos nas vias da cidade, o que gerava novos custos externos para os automóveis já em circulação.¹⁰⁰

Ou seja, a mudança de comportamento na indústria, incentivada ou não pelo estado, gera alterações na vida social. São externalidades que podem ser positivas ou negativas. Quando negativas, são chamadas de ‘custos sociais’. Depreende-se daí que o aumento no número da produção de veículos, sem que haja uma real substituição da frota nas cidades, pode gerar um impacto no trânsito negativo, com o aumento de congestionamentos. Deve-se então decidir se esse custo é razoável diante da possível produção de riqueza e dos benefícios obtidos através dela. Tem-se, portanto, que sobretudo as grandes cidades sofrem um impacto relevante em sua mobilidade urbana.

Cintra acredita que hoje vive-se uma verdadeira crise de mobilidade nas metrópoles. Essa crise cria óbices aos setores produtivos dos mais diversos segmentos e se constitui como um desafio aos gestores públicos. Estima-se que o custo dos congestionamentos somente em São Paulo ultrapassa a cifra de R\$ 40 bilhões por ano. Nessa mesma cidade a frota cresceu 54% entre 2001 e 2008, enquanto a população cresceu apenas 8%. No Brasil a frota quase que dobrou nesse mesmo período, que hoje conta com um índice veículos por habitante próximo de 0,25, ou seja, a média de um veículo para cada quatro pessoas, tendo chegado ao patamar de 52,7 milhões de veículos em circulação no ano de 2016, segundo dados da FENABRAVE¹⁰¹. Esse aumento desenfreado sem a infraestrutura necessária pode comprometer e compromete a produtividade econômica, a qualidade de vida das pessoas e o meio ambiente.¹⁰²

Outro aspecto a ser pontuado é o nível de endividamento pessoal em virtude de financiamentos diversos. Segundo dados da FENABRAVE, o índice de endividamento pessoal em 2007 estava entre 25% a 30% da renda anual das famílias brasileiras. Em 2013 esse nível

⁹⁹ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

¹⁰⁰ CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.

¹⁰¹ FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário 2016: O desempenho da distribuição automotiva no Brasil. Disponível em: <<https://issuu.com/fenabrave/docs/anuario2013>> Acesso em 8 de set. 2017.

¹⁰² CINTRA, M. A crise do trânsito em São Paulo e seus custos. *GV-executivo*. São Paulo. v.12, n. 2, p. 58-61, jul/dez 2013.

subiu para pouco menos de 46% dessa renda. No entanto, segundo especialistas do setor, ainda é uma margem razoável, tendo em vista que países desenvolvidos registram quase o dobro dessa marca, tendo, portanto, espaço para mais concessão de créditos.¹⁰³

¹⁰³ FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário 2016: O desempenho da distribuição automotiva no Brasil. Disponível em: <<https://issuu.com/fenabreve/docs/anuario2013>> Acesso em 8 de set. 2017

CONCLUSÃO

Diante de tantas informações colhidas nesse trabalho, pode-se depreender delas algumas conclusões. Antes de mais nada é importante ressaltar que em matéria de economia nunca se tem todas as informações possíveis para afirmar quais são as reais causas do comportamento particular do indivíduo. Há inúmeras interferências que influenciam a lógica do consumo. Interferências essas de cunho estritamente pessoal e não aferíveis e de tão peculiares que são, não podem sequer formar uma estatística. Do mesmo modo ocorre no mercado de automotores. Mesmo que haja influência no comportamento do consumidor através de intervenção estatal, não se pode manipular com tanta precisão esse comportamento.

Há de se assinalar que a produção de veículos na indústria indica produção de riquezas para o país, enquanto o mercado de revendas se beneficia dessa produção de riquezas e opera um mero rearranjo da propriedade desses bens. Ou seja, o mercado de seminovos depende da produção ou importação de novos veículos. Quanto mais veículos há em circulação, mais deve aumentar o número de transações feitas no segmento de seminovos. No entanto, não se pode dizer que são bens complementares, uma vez que bens complementares são consumidos em conjunto, ou seja, completa um o uso do outro.

A lógica que estruturou as medidas de desonerações é a de que seria necessário adotar estímulos fiscais para promover o crescimento e aumentar a produção no setor automobilístico, com vistas a conter impactos da crise mundial que se instalara. Estas medidas garantiriam um aumento de bem-estar a um custo convidativo, tendo em vista que o somatório final das receitas públicas estaria equilibrado pela compensação advinda de outros tributos que incidem sobre o setor automotivo como um todo, confrontando as desonerações (gastos orçamentários).

Admitindo os carros seminovos como substitutos aos carros novos para os possíveis compradores, pode-se observar uma alteração no comportamento do consumidor durante o incentivo fiscal, sobretudo a partir de 2008. Ou seja, houve um aquecimento considerável na produção e comercialização de veículos novos. Enquanto isso o mercado de revenda esteve em baixa, gerou desemprego e sofreu, de modo geral, com a predileção do comprador pelo carro novo, que oferecia condições favoráveis, inclusive com taxas de financiamento bem mais em conta. Outro momento a se destacar foi o do início de 2015, quando se deu por encerrada a

intervenção. Nesse momento a queda da produção foi bastante acentuada, representando um forte abalo para o setor.

Ao final, chega-se às seguintes considerações:

i) A política de desoneração fiscal, gerou impactos positivos a partir de 2008 até o ano de 2010. Ainda em 2011 a produção esteve bastante aquecida, gerando aumento produção de riquezas no país, criando postos de emprego e aquecendo a economia. No entanto em 2012 a demanda começou a despencar. Reagiu com muita timidez ao início de uma nova redução do IPI e depois registrou uma queda ainda mais acentuada quando encerrou o benefício. Esse fato contribui para a ideia de que uma determinada intervenção pode contribuir para um crescimento econômico a curto prazo, mas em pouco tempo o mercado tende a se equilibrar, momento no qual param de surtir os efeitos da intervenção. Após o mercado absorver os novos elementos propostos, alcançando um novo equilíbrio, a retirada das medidas interventivas faz parecer uma nova intervenção e não apenas o fim da intervenção inicial.

Em outras palavras, depois de um tempo razoável com o IPI reduzido, a demanda de veículos foi, gradativamente, voltando aos parâmetros normais, que na prática foi uma queda nas vendas em relação ao início da concessão dos benefícios. Quando finalmente, já no final do segundo ciclo, a produção estava bem moderada, a alíquota voltou ao seu valor original, o que faz parecer ao mercado que foi majorada, inibindo o consumo.

ii) O orçamento público teve uma queda significativa na arrecadação de IPI a partir de 2008, mas que, no entanto, foi compensada com um grande volume de vendas que ensejam a cobrança de outros tributos federais, portanto, o custo total da manobra ficou baixo. Já a partir de 2012, quando o Governo Federal decidiu por uma nova redução de IPI, sem, contudo, obter o resultado crescente esperado, a queda de arrecadação causou maior desequilíbrio nas contas públicas, gerando consequências desastrosas.

iii) Poderia se pensar que o mercado de revendas sairia enfraquecido da intervenção, que foi justamente o que ocorreu em um primeiro momento a partir de 2008. No entanto, verificou-se um resultado contra intuitivo: a partir de 2015 se iniciou uma nova tendência. Com o aumento da frota que hoje circula nas cidades brasileiras, o mercado de seminovos passou a aumentar seus negócios, tendo em vista a maior possibilidade de rearranjos. Este mercado está diretamente ligado ao volume de veículos em circulação.

iv) Hoje o mercado de usados se encontra em uma curva crescente de negócios, ao contrário do que ocorre no âmbito da indústria. A produção caiu, mas, em contraponto, o mercado de usados sai fortalecido e ainda conta com previsão de melhoras.

Os empresários agora se dão com a dificuldade de renovar seus estoques. Percebe-se que as pessoas que querem vender seus carros tendem a superestimar o valor dos mesmos quando vão trocar por outro também seminovo com menos uso ou mais potente. Quando o cliente vai a uma concessionária para obter um veículo novo, ele vende seu veículo usado por um custo mais razoável ao empresário revendedor, ao contrário do que acontece na situação anterior. Acontece que muitas vezes o valor exigido pelo cliente para o seu carro usado é um valor economicamente inviável, tendo em vista que se o revendedor já compra pelo preço de mercado, ele não terá condições de auferir lucro na revenda.

É possível dizer, então, que quando a venda de carros novos está alta, a compra de carros usados fica facilitada. Já quando a venda de carros novos está baixa, a dificuldade dos revendedores é a de renovar seus estoques, que acabam baixando.

Em um panorama geral, parece ter havido um crescimento pontual de produção de riquezas. Portanto, pode-se dizer que o objetivo do governo a época foi atingido. Resguardadas as ressalvas para as variações do mercado - que acabam por beneficiar este ou aquele setor, relativizando os preceitos da livre concorrência-, bem como as consequências indesejadas no orçamento público - que passou a demandar um novo ajuste fiscal-, conclui-se que a medida, no que se pode observar até agora, proporcionou um crescimento econômico e mais bem-estar social.

A questão que fica para uma análise posterior é a de como os agentes internacionais reagiram e reagem diante de políticas internas de cunho intervencionista associada a uma ideia protecionista, como foi o caso em tela. Ademais, quais são os instrumentos de coerção usados pela comunidade internacional que visam coibir práticas consideradas abusivas no mercado mundial.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. E. S. S. O impacto causado pela redução do IPI na arrecadação do ICMS no Brasil. 2009. 48 f. Dissertação (Mestrado). Centro de Aperfeiçoamento dos Economistas do Nordeste, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário da indústria automobilística brasileira 2017: empregos por setor. Disponível em:<<http://www.virapagina.com.br/anfavea2017>> Acesso em 9 de set. 2017.
- BERCOVICI, G. Prefácio. em M. G. Schapiro, *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2000.
- CALIENDO, P. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser como instrumentos de indução econômica? *Revista de Direito Fundamentais e Democracia*, v. 20 n. 20, p. 193-234, jul/dez de 2016.
- CINTRA, M. A crise do trânsito em São Paulo e seus custos. *GV-executivo*. São Paulo. v.12, n. 2, p. 58-61, jul/dez 2013.
- DECRETO nº 4.544, de 2002, regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto sobre produtos industrializados - IPI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, dezembro 2002.
- DECRETO nº 7819, de 2012, regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, outubro 2012
- FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. Anuário: O desempenho da distribuição automotiva no Brasil. Disponível em:<<https://issuu.com/fenabrave/docs/anuario>> Acesso em 8 de set. 2017.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS REVENDADORES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. O que observar na hora de comprar carros seminovos? Disponível em:<http://www.fenauto.org.br/index.php?view=single&post_id=275> Acesso em 27 de out. 2017.
- FULGÊNCIO, R. F. A eficiência de Pareto e as desigualdades Justas. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GOUVÊA, M. F. Questões Relevantes Acerca da Extrafiscalidade no Direito Tributário. *Interesse Público*. Belo Horizonte, v. 7, n. 34, p. 175-200. nov/dez de 2005.

- HENRIQUES, E. F. *Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- RODRIGUEZ, J. R., compil. *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva: São Paulo, 2008.
- LEITE, J. S. Seminovo, a compra inteligente. Disponível em: <http://www.fenauto.org.br/index.php?view=single&post_id=15> Acesso em 31 de out. 2017.
- LUKIC, M. S. R. Extrafiscalidade e Regulação da Economia: as mudanças tributárias nos Governos Lula e Dilma: *Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro. v.36, n.71, p.197. out/dez – 2015.
- MUELLER, B. Prefácio. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.
- MUSTEFAGA, M. Venda de usados diminui após redução de IPI para carros zero. Disponível em: <<https://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/469934/venda-de-usados-diminui-apos-reducao-de-ipi-para-carros-zero-resultando-em-demissoes-no-setor>> Acesso em 10 de ago. 2017.
- NIYAMA, J. K. *Teoria da contabilidade*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- RAWLS, J. *Uma teoria da Justiça*. Martins Fontes: São Paulo, 2002.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. IPI – Imposto sobre produto industrializado. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/ipi>> Acesso em: 10/08/2017.
- RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O Jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.
- RIOS, R. S.; TABAK, B. M. Regulação e comportamento. Em: RIBEIRO, G. F.; JR., I. T. *O jurista que Calculava*. Curitiba: CRV, 2013.
- SADDY, A. *Formas de atuação e intervenção do Estado brasileiro na economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2011.
- SANTOS, H. C. A atividade de geração de energia elétrica concebida segundo as regras de mercado: o caso da Usina Hidrelétrica Jirau. 2012. 156 f. Dissertação (Mestrado). Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília. 2012.
- SCHAPIRO, M. G. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. *Revista de Economia Política*. [online] v. 37, n. 2, p. 437-455. abr/jun – 2017.
- SCRUTON, R. *Como Ser um Conservador*. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- SILVA, V. L. *A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas, 2014.
- VASCONCELLOS, M. A. *Economia: micro e macro*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- WILBERT, M. D. et al. 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*. São Paulo, v. 11 n. 24, p.107-124, set/dez - 2014.