

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNINOVAFAPI
BACHARELADO EM DIREITO

GIOVANNE SHAMUEL DANTAS ALVES
JOÃO LUIZ GUERRA DE ALMENDRA FREITAS

**ISENÇÃO FISCAL COMO MECANISMO DE FOMENTO ESTATAL À ATIVIDADE
PRODUTIVA**

TERESINA
2021

GIOVANNE SHAMUEL DANTAS ALVES
JOÃO LUIZ GUERRA DE ALMENDRA FREITAS

**ISENÇÃO FISCAL COMO MECANISMO DE FOMENTO ESTATAL À ATIVIDADE
PRODUTIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à disciplina de Metodologia
da Pesquisa Jurídica como requisito
avaliativo.

Orientador: Prof. Doutor Paulo Alves da
Silva Paiva

TERESINA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

A474i Alves, Giovanne Shamuel Dantas.

Isenção fiscal como mecanismo de fomento estatal à atividade produtiva. Giovanne Shamuel Dantas Alves; João Luiz Guerra de Almendra Freitas. – Teresina: Uninovafapi, 2021.

25. p.; il. 23cm.

Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário UNINOVAFAPI, Teresina, 2021.

Orientador (a): Prof. Dr. Paulo Alves da Silva Paiva. Centro Universitário UNINOVAFAPI, 2021.

1. Direito tributário. 2. Isenção fiscal. I. Título. II. Freitas, João Luiz Guerra de Almendra. III. Paiva, Paulo Alves da Silva.

CDD 341.39

GIOVANNE SHAMUEL DANTAS ALVES
JOÃO LUIZ GUERRA DE ALMENDRA FREITAS

**ISENÇÃO FISCAL COMO MECANISMO DE FOMENTO ESTATAL À
ATIVIDADE PRODUTIVA**

Artigo de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora
do Centro Universitário
UNINOVAFAPI, como requisito
parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Data de Aprovação:
24/05/2021

BANCA EXAMINADORA

Assinado digitalmente por PAULO
ALVES DA SILVA PAIVA:24095559349
DN: cn=PAULO ALVES DA SILVA
PAIVA:24095559349, o=ICP-
Brasil, ou=UNINOVAFAPI
PAIVA:24095559349 email=paulo.paiva@pgfn.gov.br
Data: 2021.06.02 14:12:43 -03'00'

Profº Doutor Paulo Alves da Silva Paiva
Centro Universitário - UNINOVAFAPI

(Orientador)

CINTHIA AYRES
Assinado de forma digital por
CINTHIA AYRES HOLANDA
Dados: 2021.06.03 19:30:44

HOLANDA

Profª Mestre Cinthia Ayres de Holanda

Centro Universitário - UNINOVAFAPI

JOFFRE DO
Assinado digitalmente por JOFFRE DO
REGO CASTELLO BRANCO
NETO
DN: cn=JOFFRE DO REGO
CASTELLO BRANCO NETO
c=BR o=ICP-Brasil ou=<valor>
e=joffrecbn@gmail.com

REGO
CASTELLO
BRANCO

Profª Mestre Joffre do Rêgo Castello Branco Neto

Centro Universitário - UNINOVAFAPI

(2º Examinador)

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus por conceder a graça de concluir mais um desafio. Uma jornada repleta de perseverança e de adversidades que moldaram minha conduta, fortaleceram minha fé, forneceram sabedoria e me direcionaram até este momento.

As amizades verdadeiras, que estiveram sempre sólidas em meio aos desafios enfrentados, dificuldades, momentos felizes e conquistas.

Aos meus genitores que dedicaram suas vidas a minha educação, ao repasse dos valores e aplicaram suas forças para a minha felicidade, para a busca das minhas realizações e meu sucesso.

Aos meus professores que ajudaram e incentivaram o meu crescimento intelectual. O livro de Jó, em seu capítulo 42, versículo 2, expõe; “Bem sei eu que tudo podes, e que nenhum dos teus propósitos pode ser impedido.”, estou seguindo minha jornada e garanto que este é só o começo.

Giovanne Shamuel Dantas Alves

A Deus que me sustenta. Sem Ele nada seria e somente através dele posso ser. A minha família que me ampara e me carrega. Aos meus professores e colaboradores que pacientemente me conduzem.

João Luiz Guerra de Almendra Freitas

RESUMO

O presente trabalho dá enfoque à participação do estado por meio da legislação tributária usando a isenção fiscal como mecanismo de estímulo, fomento e manutenção das atividades produtivas, visando melhorias sociais e econômicas oriundas dessa relação. São apresentados conceitos, tipos e características do referido instrumento fiscal e as benesses que advêm do processo e da sua aplicação prática, colocando em evidência o seu uso no Brasil durante a ocorrência da crise internacional de 2008 em especial aos efeitos sobre o setor automobilístico.

Palavras-chave: Direito tributário. Isenção fiscal.

ABSTRACT

The present work focuses on the participation of the state through tax legislation using the tax exemption as a mechanism for stimulating, promoting and maintaining productive activities, aiming at social and economic improvements arising from this relationship. Concepts, types and characteristics of the referred tax instrument and the benefits that come from the process and its practical application are presented, highlighting its use in Brazil during the occurrence of the 2008 international crisis, especially the effects on the automobile sector.

Keywords: Tax law. Tax exemption.

1 INTRODUÇÃO

As necessidades de um Estado e do seu povo tomaram novas proporções com o decorrer dos séculos. As competências deste se tornaram cada vez mais abrangentes e complexas e as demandas tributárias não se tornaram menores. No papel de fomentador de demandas em determinados setores e atividades, o Estado deve estimular comportamentos, dosar tributos, sanções para a promoção de comportamentos extrafiscais, principalmente no tocante as atividades produtivas.

O pacto federativo brasileiro, organizado pela vigente constituição federal, divide o território nacional em estados e municípios, atribuindo a cada um deles as respectivas competências, verbas próprias e responsabilidades executórias e legislativas pelos tributos que lhes cabem. A sistematização dessas técnicas concede a cada ente público sua respectiva competência, conforme percepções valorativas, particularidades geográficas e projeções fiscais, respeitada sempre a ordem constitucional vigente com seus princípios norteadores e o Código Tributário Nacional – CTN.

Diante de cada cenário, é necessária a aguçada visão do gestor do Executivo das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal). Um trabalho de produção legislativa acertado e conexo com as particularidades e fatores que circundam a saúde financeira desses entes, de modo a mantê-los estável e saudável para atender as demandas da sociedade.

Embora o ente público não participe diretamente, em regra, do processo de produção econômica, sua atuação nesse setor pode viabilizar o desenvolvimento econômico e social, papel que justifica a própria existência do estado. A manutenção do estado requer a produção de riquezas, e esta demanda a viabilidade das atividades produtivas. A viabilidade produzida gerará uma expansão da informação técnica, do conhecimento, dos lucros e da criatividade, aprimorando as qualidades humanas ao compasso em que promove a acumulação de riquezas.

No que tange as modalidades de incentivos fiscais, seja sob a forma de imunidades tributárias, subsídios, alíquota zero ou concessão de isenções fiscais, o estudo versará sobre esta última, destacando seu importante papel como estímulo à atividade econômica.

O presente artigo versa sobre a isenção fiscal como mecanismo de fomento estatal à atividade produtiva. A pesquisa será complementada mediante análise da

redução de IPI sobre automóveis durante a crise internacional de 2008, demonstrando seus efeitos sobre o crescimento econômico e os efeitos sociais decorrentes da aplicação desses benefícios fiscais durante a crise financeira global instalada no ano de 2008.

Apresentando a hipótese de que a produção legislativa coesa e o diálogo aberto entre o estado e o setor produtivo podem constituir o motor da evolução socioeconômica, promover a acumulação de riquezas e melhorias sociais que advém das necessidades estruturais do processo de produção.

O objetivo geral do estudo é analisar a isenção fiscal e seus efeitos enquanto mecanismo de fomento estatal ao setor produtivo, gerando sustentabilidade, viabilidade e competitividade nas atividades empresariais. Os objetivos específicos são: discutir os aspectos que envolvem a isenção tributária; destacar como essa pode ser usada de maneira mais proveitosa e benéfica, para a saúde financeira e social de todos os participantes da relação, respeitando seus objetivos iniciais de propositura e criação.

A motivação do trabalho emana da necessidade de ações proativas dos entes públicos para ocorrência de desenvolvimento econômico, fomentando, de modo estrutural, a necessidade da produção de riquezas com a habilidade do ente privado para a criação de novos postos de trabalho. Alimentado por uma insatisfação relativa ao grande potencial nacional, muitas vezes prejudicado pela burocracia estatal.

A relevância do crescimento produtivo está em realçar o papel dos entes públicos em estimular a produção econômica, mediante concessão de incentivos a atividade empresarial. É preciso desmitificar a eterna luta de classes e apontar caminhos produtivos como mola de evolução educacional, social e econômica. Assim, em momentos cruciais somente o alívio tributário pode manter e viabilizar a atividade produtiva.

O trabalho adota a metodologia da pesquisa bibliográfica, utilizando-se de livros, manuais, revistas científicas, artigos e da legislação. Utiliza-se também de estatísticas para demonstrar a solidez dos resultados e difundir a tese exposta.

O trabalho está desenvolvido em três itens: o primeiro trata da isenção fiscal, destacando seu conceito, tipos, natureza e sua importância no contexto das atividades produtivas. Nesse item a isenção fiscal é ainda analisada como instrumento de fomento, manutenção e desenvolvimento do setor produtivo.

O segundo item trata da importância da isenção fiscal como instrumento de fomento a atividade empresarial, a correlação entre os resultados históricos da concessão de alívios e estímulos fiscais e o crescimento do setor produtivo, também ressaltando a importância de uma nova abordagem jurídico-tributária relativa a produção de medidas legais que alimentem os anseios econômicos e sociais do estado.

O terceiro item analisa a redução do IPI do setor automotivo por ocasião da crise financeira internacional verificada a partir do ano de 2008, quando o governo federal concedeu expressivos benefícios para o referido setor mediante a concessão de isenções fiscais sobre os automóveis e outros segmentos da produção industrial.

2 A ISENÇÃO TRIBUTÁRIA COMO IMPORTANTE INSTRUMENTO DE POLÍTICA FISCAL

A tributação confunde-se com a própria evolução do estado e do indivíduo enquanto partícipe social. A definição de tributo como uma forma de prestação pecuniária vinculada à atividades lícitas por relações de cunho administrativo, instituído então pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), que é a legislação pátria específica direcionada às práticas tributárias da federação, é ainda acompanhada da constituição federal que também traz abordagens sobre disciplinas tributárias, apresentando situações pontuais e a determinação de competências.

O instituto da exoneração tributária é certamente tão antigo quanto a própria ideia de tributo. Onde quer que tenham sido instituídos e cobrados, existiu também previsão de que certos fatos ou sujeitos deveriam escapar à incidência tributária e ficar livres desse ônus, Barros (2015, p.126).

Desse modo, o sistema brasileiro confere autonomia aos entes federativos, fornecendo a eles segurança do repasse de recursos e capacidade legislativa específica para a produção de diplomas legais adequados à realidade de cada estado, visando atender às necessidades próprias e demandas tributárias existentes em cada área. (SCHOUERI, 2019.)

Diante de tais determinações, a responsabilidade estatal da temática torna-se ainda mais vasta, abrangendo não só a capacidade de tributar, bem como todas

responsabilidades acessórias, entre essas não apenas a do recebimento do tributo, mas também a responsabilidade de eximir quando necessário a tributação. (BARROS, 2015.) Contudo, parafraseando Oliveira (2008, p.136.), “O poder de isentar decorre do poder de tributar”.

As exonerações e imposições consistem em faces distintas de um mesmo fenômeno, a raiz de suas existências emana de um mesmo sistema jurídico, mesmo com as distinções fundamentais, não há de se falar em um excluir o outro do diálogo. Logo, as competências tributárias então podem ser relativas: a imunidade; incidência ou não incidência; alíquota zero; redução da base de cálculo e isenção; sendo essa última tendo especial atenção a sua relação e concessão as personas de direito privado, seus efeitos e potenciais consequências (BARROS, 2015).

Como modalidade prevista no art.175 do Código Tributário Nacional, a isenção fiscal surge como uma hipótese de exclusão de crédito tributário, o que não se confunde com a não incidência tributária, o crédito tributário existe e deve ser cobrado normalmente, todavia por razões definidas pelo legislador diante de cada cenário, requisitos e projeções, o pagamento é dispensado e o contribuinte isento (SCHOUERI, 2019).

Não divergia Falcão, para quem, na isenção:

[...] há incidência, ocorre o fato gerador. O legislador, todavia, seja por motivos relacionados a apreciação da capacidade econômica do contribuinte, seja por considerações extrafiscais, determina a inexistência do débito tributário [...] Falcão (1973, p.132).

A determinação do conceito de isenção ainda causa, entre os doutrinadores, dificuldades na delimitação e fato gerador do mecanismo tributário. A discussão aguçada sobre o nascimento ou não do crédito tributário, sobre ser uma possibilidade de exclusão ou modalidade de não incidência, pouco soma aos objetivos aqui almejados. A pertinência de classificações doutrinárias pouco ou nada afetam os resultados aqui estudados sobre a real aplicação do instrumento.

O conceito a ser seguido por esse estudo advém da determinação legal do CTN, haja vista que finalidade, regra e eficácia, consistem em competências do instituto previstas em lei e nada mais coerente que usar a definição legal para a análise.

O *modus operandi* da isenção como instrumento de estímulo no ordenamento jurídico, parte de decisão legislativa de usá-la como instrumento de intervenção estatal vinculado ao prognóstico de causa, efeitos e consequências de sua concessão. Sabendo que o sistema tributário pode influenciar significativamente a escolha do contribuinte, a redução de dever fiscal pode ser usada para encorajar certas condutas e por meio dessa prática atingir objetivos formados no prognóstico inicial (BARROS, 2015).

As variadas estratégias legais que são estímulos fiscais, são técnicas indiretas de modulação comportamental, por isso a necessidade de análise coesa das funções e dimensões dos efeitos tributários do tema em questão (BARROS, 2015).

Os comportamentos e resultados estimulados pela natureza extrafiscal da isenção, estes sim, afetam consideravelmente a estrutura social e a renda da comunidade a qual é inserida. A isenção busca dirigir o comportamento social, direcionar o mesmo a fins válidos e valorados socialmente, o que faz com que na ausência de efetividade, as classificações e divisões puramente teóricas e doutrinárias perdam sua relevância quando postas a tríplice: finalidade, regra e eficácia.

Afirma Barros:

[...] eficácia está na base de qualquer sistema jurídico, é pressuposto da própria existência do direito enquanto tal. Ainda que não se possa conceber que a validade ou a existência específica de cada norma jurídica, individualmente considerada, seja dependente de sua eficácia, [...] Barros (2015, p.166).

O instituto da isenção, em sede de concessão está diretamente correlacionado com a observância de outros dispositivos legais, com previsão de requisitos complementares que o justifiquem, e a existência de lei específica que dê previsão. Definir a priori o tipo e a identificação de cada espécie é determinante para a observação de tais requisitos. O esqueleto da tipologia da isenção é pequeno, com diferenças pontuais quanto as suas especificidades.

[...] Isenções técnicas: Quando a atuação do legislador é no sentido de tornar comparáveis situações a partir do critério da capacidade contributiva, tem-se que o emprego da isenção é meramente técnico: não há excepcionalidade. O legislador apenas procurou descrever a hipótese de incidência [...]

[...] Isenções próprias (*ou de subvenção*): Outras situações haverá em que o legislador, não obstante a igualdade diante do critério primeiro de diferenciação (no caso dos impostos, a capacidade contributiva), ainda assim, um grupo dentre os “iguais”, dando-lhe um tratamento diferenciado mais benéfico que o genérico. [...] Schoueri (2019, p.250).

Quando em caráter geral ou genérico, a isenção tende a conceder o benefício tributário por lei específica, mas sem a exigibilidade de um aval ou concessão administrativa, isso ocorre porque graças a abrangência geral, mesmo inerte, a isenção alcança o beneficiário.

À ótica da concessão por caráter geral o benefício, pode ser de ordem condicionada (quando a lei específica à existência de requisitos), incondicionada (quando a previsão legal demonstra apenas a possibilidade de concessão), por tempo determinado (quando é demonstrado no dispositivo o marco inicial e final da concessão) e por tempo indeterminado (quando a norma se omite de informar o período de duração do benefício), podendo o mesmo ser revogado e perder sua eficácia imediatamente.

Quando a concessão é de caráter individual, a lei específica demonstra os requisitos que o possível beneficiário deve atender, todavia mesmo satisfeitos os requisitos previstos, a concessão está vinculada a solicitação por parte do beneficiário e condicionada a autorização da autoridade administrativa competente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por consequência, é um dos dispositivos que mais comunica-se com o instituto da isenção fiscal, em especial ao seu art. 14, que demonstra a classificação da isenção concedida em caráter não-geral, logo não se aplicarão os requisitos concessivos previstos nessa norma se for a isenção concedida em caráter geral. Desse modo, somente aquela que agraciara apenas uma categoria econômica, a determinados contribuintes, e não a todos de forma indistinta ou a determinada localidade, é que deverá observar todos os requisitos previstos na lei específica e nos ditames constitucionais (LEAL, 2013).

A isenção quando geral, não privilegia ninguém individualmente, não favorece uma categoria econômica em detrimento de outra. Essa receita, portanto, não constará do planejamento orçamentário, posto que não haverá arrecadação alguma nesse caso em particular (LEAL, 2013).

Na isenção de caráter não-geral haverá arrecadação do tributo, exceto o abordado pela norma isentiva, porquanto algumas pessoas ou categorias econômicas não terão sido beneficiados. Nesse caso, a arrecadação de receitas

será afetada, pois parcela daqueles que deveriam contribuir será dispensada deste pagamento.

A repercussão econômica da benesse concedida deve observar a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 14, que a concessão, ou ampliação desse benefício tributário, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva iniciar sua vigência, e nos dois seguintes (LEAL, 2013).

Os quesitos observados não são cumulativos, mas sim alternativos, devendo observar tão somente a inexistência de prejuízo as metas fiscais previstas, ou a compensação fiscal que deve advir da benesse, seja por consequência direta ou por meio do aumento da tributação em outro segmento econômico específico.

3 IMPORTÂNCIA DA ISENÇÃO FISCAL COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO A ATIVIDADE EMPRESARIAL

A legislação tributária caminha a um moderno movimento de atuação (direta e indireta), onde faz uso dos seus dispositivos à produção de efeitos práticos para o desenvolvimento, que quando não satisfeitos provocam em cadeia, efeitos nocivos à melhora social, econômica e até a própria manutenção do estado.

O instituto da isenção fiscal então surge como uma modalidade alternativa para problemas que superam a ossada do estado, atingindo finalidades que perpassam as tributárias, assumindo caráter extrafiscal no processo de desenvolvimento de locais ou setores produtivos específicos.

Os poderes legislativo e executivo devem estar atentos as necessidades da comunidade a qual representam, seja ela em esfera (Municipal, Estadual e Federal). O surgimento de novas demandas, decorrentes das mudanças e alterações do comportamento social, por vezes não mostram ao estado a capacidade direta resolutive sobre elas. O poder estatal, em coalisão, deve então buscar as soluções pertinentes para problemas que superam sua competência e capacidade. Devendo estimular, dentro do possível, a ação dos respectivos agentes interventores.

Deste modo, salienta Marco Aurelio Grecco (2011):

[...] “o legislador, quer que exista algo que não existe hoje, por exemplo, montar um polo industrial em determinada região, melhorar o volume de

exportações, gerar empregos, ampliar os investimentos estrangeiros no país etc.”[...] Grecco (2011, p.103).

O uso da isenção como estímulo tributário para fomento a atividade produtiva provoca um movimento que altera a cadeia de consumo, e conforme a natureza da atividade ou o direcionamento da norma isentiva, provoca movimentos extrafiscais, que podem gerar, desde efeitos de alcance reduzidos, a satisfação de necessidades e demandas nacionais e globais.

A natureza dos efeitos podem ser as mais variadas possíveis, eis então a necessidade da coalisão e comunicação entre o setor público e privado para que a norma isentiva adquira efetividade e ocasione o desenvolvimento de hábitos de consumo, costumes, aquecimento de mercado, atração de capital privado e a necessidade de desenvolvimento infraestrutural e social que as atividades produtivas ocasionam, com efeitos historicamente conhecidos.

[...] A indução pode ser positiva, quando se estimulam comportamentos consentâneos ao interesse público, normalmente por meio da redução da carga fiscal (e.g. instalação de indústrias em certa região do país ou preservação do patrimônio histórico-cultural), ou negativa, quando o instrumento fiscal serve de desestímulo a condutas indesejadas (e.g. atividades poluidoras) (BARROS, 2017, p.50).

Permitir a isenção ou a restituição de quaisquer tributos incidentes ao produtor resulta inevitavelmente em uma crescente da atividade produtiva, dos volumes exportados e do equilíbrio da balança comercial. Eles não tendem a destruir, mas sim a preservar o que na maioria dos casos convém: a distribuição e divisão natural do trabalho na sociedade (SMITH, 2019).

[...] Agora, já não se trata de toma-los como fonte de financiamento de políticas públicas, mas de ver na norma tributária em si uma ferramenta para a sua realização. Cuida-se da função extrafiscal do tributo, ou seja, a utilização das normas tributárias com vistas a outros onjetivos diversos da arrecadação Barros (SMITH, 2017, p.50).

Historicamente, o drawback foi um grande exemplo de modalidade isentiva que incentivou o crescimento da atividade produtiva da Grã-Bretanha, consistindo na restituição quase total de tributos incidentes sobre a exportação. A restituição estava diretamente atrelada as metas fiscais nacionais. O objetivo era aumentar o volume de exportações do país sob a ficção de um ano com apenas 9 meses, o que trouxe índices superavitários de arrecadação mesmo diante da restituição total, criação e

especialização dos postos de trabalho em decorrência do incentivo à balança comercial do país (SMITH, 2019).

Smith (2019) fomenta sobre a importância do incentivo isentor na Grã-Bretanha:

[...] A chamada Lei para o Incentivo do Comércio, introduzida no décimo-quinto ano no reinado de Carlos II, havia dado a Grã-Bretanha em seu capítulo 7º., o monopólio do fornecimento as colônias de todas às mercadorias cultivadas e manufaturadas na Europa, incluindo por consequência, o vinho. [...] Smith (2019, p.633).

A consideração sobre a produção de efeitos práticos históricos rendeu, a longo prazo, para os países que compreenderam a aplicação da isenção como estímulo fiscal a atividade produtiva, o equilíbrio e a solidez fiscal diante de uma arrojada e competitiva economia produtiva em escala global.

A nova abordagem tributária à atividade produtiva apesar de demonstrar raízes históricas, ainda desperta desconfiança aos olhos de muitos gestores públicos, seja por conveniência ou por inércia de aprofundamento na matéria.

O olhar jurídico-tributário sobre a matéria não deve prender-se a redutância do comum, exige uma reconfiguração de funções à medida do surgimento de novas necessidades a novos olhares às técnicas de controle e estímulos sociais, encorajando por vias legais condutas a influir a melhora dos cidadãos por ele tutelados (BARROS, 2015).

Bobbio assim dispõe:

[...] desde que o estado assume a tarefa, não só de controlar o desenvolvimento econômico, mas também de dirigi-lo, o instrumento idôneo para essa função não é mais a norma reforçada por uma sanção negativa contra aqueles que a transgridem, mas a diretriz econômica que, com frequência, é reforçada por uma sanção positiva em favor daqueles que a ela se conformam, como acontece, por exemplo, nas chamadas leis de incentivo, que começam a ser estudadas com atenção pelos juristas. [...] Bobbio (2007, p.2).

A atividade econômica não deve estar totalmente isenta de gerência pública. Existe assim, como em qualquer segmento, a previsão e expectativa à existência de regras, e à participação pública deve ser realizada com a função de planejamento em momentos específicos, desde omissões, quando ocorre atuação negativa e positivamente quando ocorre a produção de novos diplomas, no diálogo público

privado, incorporando á ordem jurídica à preocupação e relevância ao desempenho econômico e seus efeitos (BARROS, 2015).

A consistência da atividade estatal depende desse comportamento proativo. A ação de atuar no segmento consolida o importante papel de regulador e fomentador de desenvolvimento por políticas públicas, tornando os textos normativos instrumentos dinâmicos de efeitos práticos (GRAU, 2004).

A eficácia isentiva pode ser analisada sob a vista de vários aspectos, com vistas a determinar seu alcance no ciclo econômico social e nos seus variados efeitos sobre a sociedade.

A composição e a criação de uma atividade produtiva (seja ela qual for) circunda sobre a análise de vários aspectos econômicos e jurídicos. Toda atividade empreendida por pessoa jurídica de direito privado no Brasil exige a devida regulação. Os requisitos vão desde o cadastro em agências reguladoras, os profissionais responsáveis pelos processos de registro, os alvarás de funcionamento, IPI, ICMS, a legislação trabalhista, os gastos estruturais e etc.

A atividade produtiva compromete-se como fato gerador de renda, geração e manutenção dos postos de trabalho. Inerente a tal condição o empregador submete-se aos riscos, regulação, fiscalização, e tributação de sua atividade em troca das benezes que dispõe do estado (asfalto, iluminação pública, rede de esgotos e etc).

Ao Estado fica reservada a função de administrar essa relação. Tributar e destinar os gastos conforme a existência de demandas.

No decorrer da atividade administrativa, ao Estado não é devida a função de empregador como cargo chefe, necessitando da existência de atividades aptas a gerar novos postos de trabalho, receita a ser tributada e devida distribuída aos braços públicos. A não geração de novos postos de trabalho, disponíveis a alocar os indivíduos, pode tornar-se um fardo de peso relevante ao Estado. Sem geração de renda os problemas sociais surgem. A necessidade isentiva nasce como medida preventiva aos problemas que têm competência originária atribuída aos órgãos públicos.

Observados os requisitos legais, a concessão do estímulo fiscal com vista a fomentar a atividade produtiva, deve partir da premissa de que o segmento da atividade deve afetar demandas públicas em potencial, predisposições e objetivos fiscais.

A escolha deve ser pautada em requisitos objetivos e na projeção subjetiva de seus resultados, por exemplo: a isenção de um tributo incidente sobre o setor primário pode, em cadeia, representar um custo reduzido de produção e um impacto no preço final, sendo a principal objeção à compra do consumidor o preço, esse comportamento pode aquecer determinado setor, elevar a demanda de consumo, gerar novos postos de trabalho e satisfazer as metas tributárias (e até superar), haja em vista que se tributa a renda e os bens de consumo de todos os indivíduos envolvidos no processo, a observar também que com o aumento do poder de compra o consumo tende acompanhar o seu crescimento e em cadeia aquecer outros segmentos produtivos.

A complexidade da concessão de benefícios fiscais deve ser observada ante à ótica de fomento e crescimento, mas também à ótica protetiva de que em momentos de crises, em determinados setores, ou na economia em si os efeitos podem ser minimizadas e os períodos de regressão do crescimento evitados, protegendo a atividade e os indivíduos de que dela dependem.

[...] o debate que subjaz a extrafiscalidade mostra-se especialmente relevante porque acentua a natureza instrumental e a dimensão finalística dos tributos, não só como meios de financiamento do poder público, mas também como mecanismos capazes de interferir nas atividades econômicas, (re)alocar recursos e induzir condutas dos contribuintes.[...] Barros (2015, p.79).

Quando minimizados os riscos de entrada em um mercado, e abertura de atividades produtivas, a instalação torna-se mais acessível e a manutenção das atividades também. Os custos da respectiva atividade quando reduzidos impactam de modo positivo a sua produção, continuidade e aumento.

O poder público considera, então, que a remoção do encargo fiscal, num dado contexto normativo, poderá, em certa medida, interferir na realidade social exterior e alterar o curso dos acontecimentos sociais e econômicos, de sorte a produzir o resultado desejado. A regra de incentivo justifica-se precisamente neste ponto: na capacidade de induzir condutas concretas que o contribuinte beneficiado não adotaria, se não houvesse a vantagem tributária. (BARROS, 2015, p.169).

No tocante ao instituto da isenção, a nova abordagem jurídica na relação de tributos e capacidade/necessidades estimulativa(s), exige uma releitura prática sobre a utilização do instrumento e concretização de seus efeitos.

4 ANÁLISE DA ISENÇÃO DE IPI NO SETOR AUTOMOTIVO COMO RESPOSTA À CRISE GLOBAL DE 2008

A crise econômica global da primeira década do século XXI foi um dos vários desafios impostos ao desenvolvimento brasileiro. Com raízes no ano de 2007, iniciou em 2008 e pico em 2009, com os efeitos sobre o mercado imobiliário norte-americano, as consequências econômicas do período projetavam um momento de recessão econômica global, capitaneada pela potência econômica do período, os EUA.

Com vistas a criação de barreiras e de um protecionismo econômico, diversas nações buscaram em sua estrutura tributária mecanismos viáveis a minimizar os efeitos sociais e econômicos a serem sofridos por suas nações. Em solo brasileiro, a realidade não divergia dos demais, a formulação de estratégias passou a ser traçadas de modo a proteger os postos de trabalho e atividade produtiva nacional.

Diante desse cenário, a alternativa paliativa à recessão econômica residia na tomada de medidas fiscais que estimulassem o crescimento e, conseqüentemente, fortalecessem a confiança do consumidor e a aceleração do consumo. A isenção fiscal então representava uma alternativa a essa situação, fomentando setores específicos para que o país conseguisse blindar-se dos efeitos da crise.

O setor escolhido então foi o industrial. Não à toa, junto com o agronegócio (que representa 1/3 do PIB nacional), é no setor indústrial de um país que reside a transformação e determinação do norte econômico.

O IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) foi então o grande enfoque do mecanismo isentor. Instituído com a Lei nº 25, de 03/12/1891, o IPI tem fundamentação legal na Constituição Federal, no artigos 150, I, II, III, IV, VI, §1º e 3º, incisos I, II e III, no Código Tributário Nacional, nos artigos 46 a 51. Com variações de 0% a 300% o IPI pode consistir em parcela considerável a formação do preço final e, conseqüentemente, dos custos de manutenção de uma atividade produtiva.

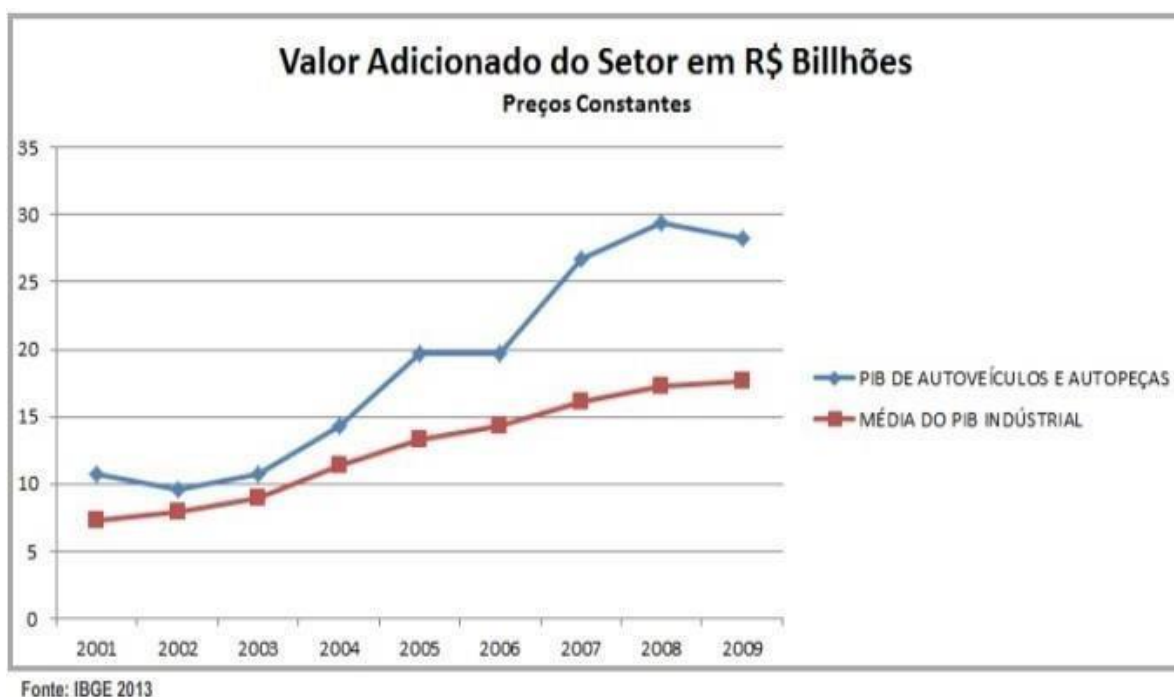
O setor em questão veio de uma curva ascendente de crescimento, de faturamento e geração de postos de trabalhos. Representando de fato, não uma ação ativa de interferência da norma tributária nas demandas do mercado, mas sim uma proatividade, com efeitos passivos de interferência. A diretriz da escolha acontece mediante à própria letra da lei, que o CTN expressa em seu Art. 48. O imposto é seletivo em função da essencialidade dos produtos.

A essencialidade é princípio constitucional com previsão no art. 153, §3º, I, que fala da seletividade do IPI, em função da essencialidade do produto. Essencial é algo que é de extrema importância e não pode haver escassez, aquilo que é imprescindível, conforme Ferreira (2009). Logo, a seletividade, é a diferenciação de percentuais taxativos de acordo com o produto ou sua espécie, o critério dessa seletividade é o grau de essencialidade do produto.

Deste modo, o percentual do imposto varia conforme a natureza produtiva e sua essencialidade, portanto as alíquotas mais baixas incidem sob produtos de primeira necessidade ou essenciais, como alimentícios, vestuário e calçados.

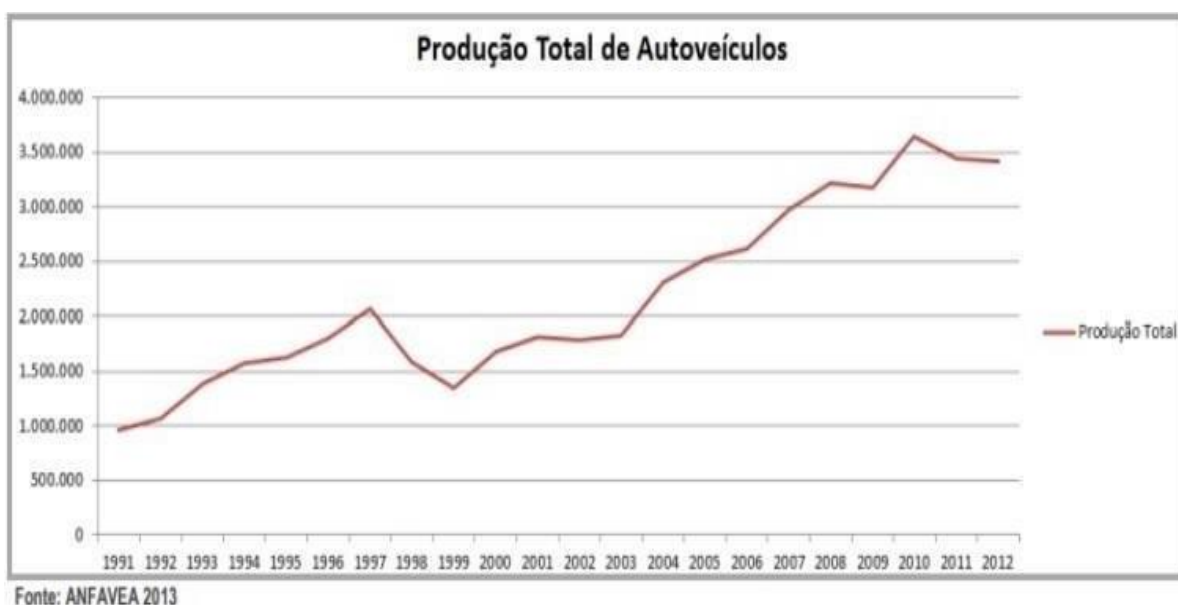
A essencialidade em questão, seja de um produto ou um setor não são estáticas, são determináveis diante das circunstâncias, demandas e necessidades do estado em dado espaço de tempo, maleáveis quando expostas a situações específicas, previstas ou não, justificadas na projeção de resultados e no acreditar de um nexo causal existente entre uma necessidade e o estímulo comportamental de algum setor.

O setor automobilístico então, baseado em retrospecto de balanço produtivo e em condições normais, com projeções animadoras foi um dos setores escolhidos para receber o estímulo isentivo, com vistas a aumentar o consumo de bens de fabricação nacional e aquecer a economia pátria.



O setor automotivo esteve em crescimento constante no Brasil desde 2003 e o impacto da crise de 2008 foi observado principalmente a partir de outubro do mesmo ano, com uma redução nas vendas de 6,7% em relação ao mesmo período de 2007, acentuada nos dois últimos meses de 2008, com quedas de 23,4% e 19,7%, respectivamente (BARROS, 2011).

Ainda assim, o mercado automotivo brasileiro obteve resultados recordes em 2008, quando pela primeira vez a produção de Autoveículos ultrapassou 3 milhões de unidades. Resultado do desdobramento da crise, o setor registrou leve retração nos resultados em 2009, com declínio de cerca de 1% da produção em relação ao ano anterior, entretanto, as vendas internas cresceram 11,4%, no mesmo período e o Brasil consolidou-se em 2009 como o quinto maior mercado automotivo mundial (Barros, 2011).



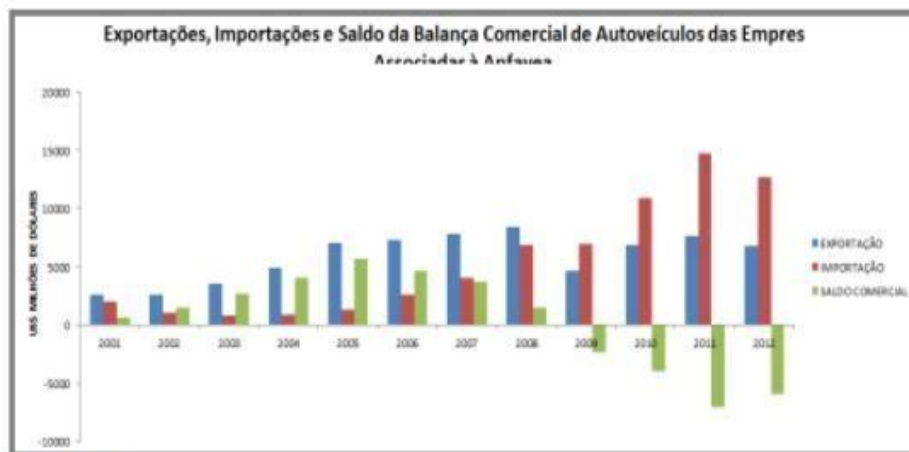
A aceleração do consumo e sua dinâmica no mercado interno, possibilitou produção e vendas recorde em 2010 para todos os segmentos analisados: automóveis, veículos comerciais leves, caminhões e ônibus. Em 2010, o Brasil tornou-se o quarto mercado mundial, superando a Alemanha. (BARROS, 2011).

O ano de 2010 consolidou a recuperação da crise com novo recorde de vendas. Entre junho de 2009 e maio de 2010, a produção de autoveículos se elevou 4,4% em relação ao mesmo período com um ano de defasagem. A rápida recuperação do mercado de veículos deveu-se à implementação de medidas de

apoio ao setor, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao aumento do crédito para compra de veículos (BARROS, 2011).

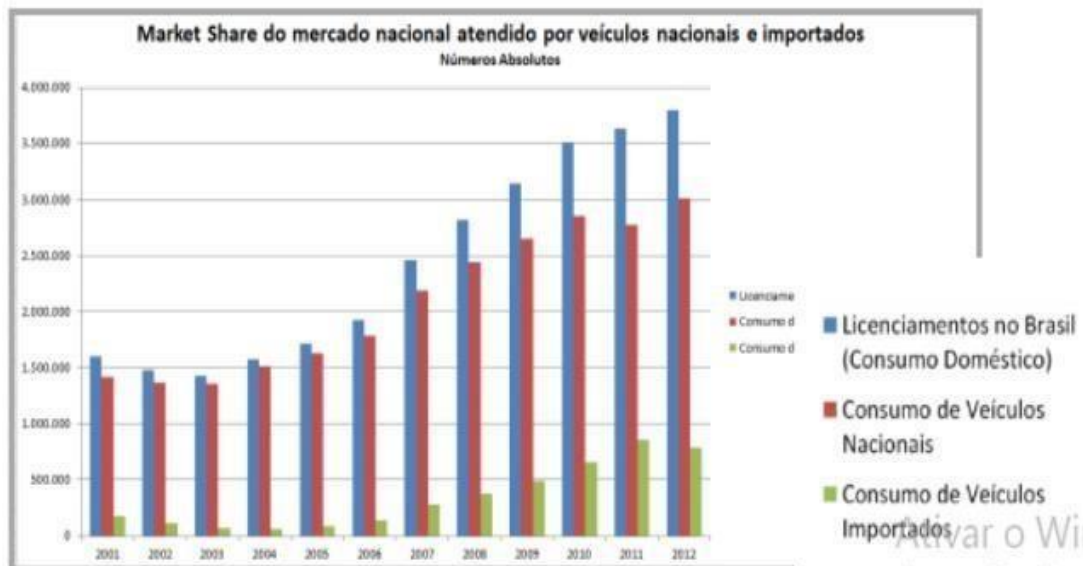
Nos anos de 2011 e 2012 o setor teve pequena queda de produção, devido ao baixo crescimento da economia no mesmo período, desta vez tendo como plano de fundo a crise econômica europeia, e a tomada de medidas contracionistas pelo Banco Central do Brasil (BARROS, 2011).

Gráfico 6: Exportações, Importações e Saldo da Balança Comercial de Autoveículos



Fonte: ANFAVEA 2013

Gráfico 7: Market Share do mercado nacional atendido por veículos nacionais e importados

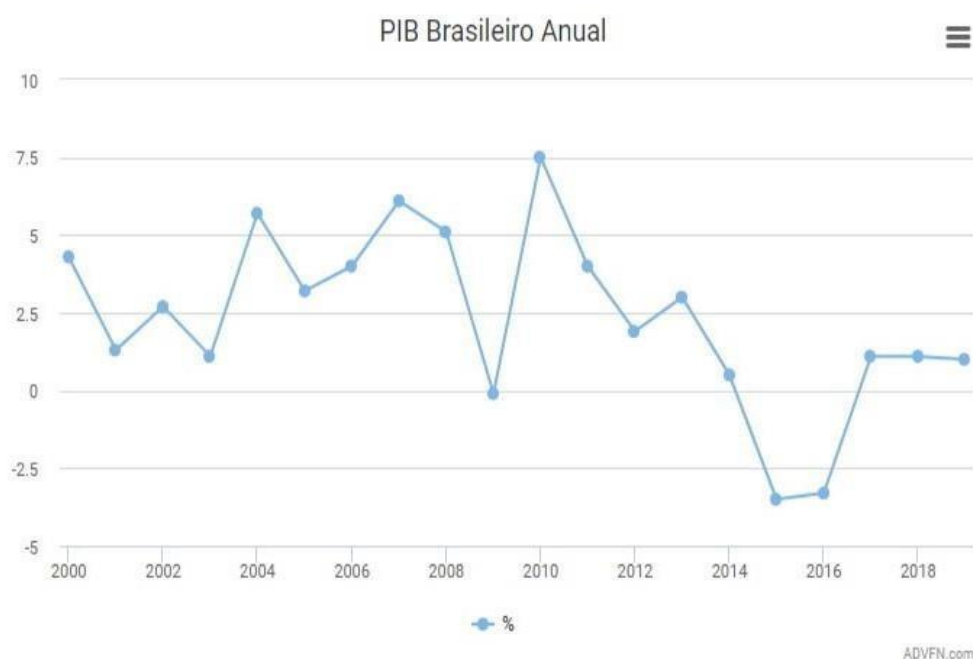


Fonte: ANFAVEA 2013

O resultado prático do fomento vai de encontro as previsões feitas por SMITH, quando relacionado ao equilíbrio da balança comercial e a manutenção daquilo que é necessário e conveniente manter, a divisão natural do trabalho e a estimulação do consumo.

A minimização dos efeitos econômicos da crise em relação ao cenário brasileiro desencadeou um movimento de expansão nacional e de crescimento dos índices econômicos nacionais.

Evolução Anual do PIB Brasil



Fonte: ADVFN.com

Observando no gráfico o efeito prático da medida isentiva, apesar da retração do PIB em 2008, a recuperação da produção nacional ocorrida nos dois anos subsequentes demonstram os efeitos do pacote isentivo aos setores industriais brasileiros, que mesmo em meio ao déficit econômico mundial apresentaram resultados superavitários quando relacionados aos dez anos anteriores.

De acordo com dados divulgados pelo IBGE, em 2 de março de 2011 o PIB brasileiro de 2010 cresceu 7,5% em relação ao ano anterior. Foi um ótimo desempenho da economia brasileira: a maior taxa de crescimento dos últimos 24 anos, influenciada pela forte demanda interna e pelo fraco desempenho econômico

no ano anterior. Em valores correntes, o PIB brasileiro atingiu R\$ 3,675 trilhões. O PIB per capita em 2012 ficou em R\$ 19.016,00.

A discrepância dos dados gráficos entre o ano de 2008 (início da recessão) a 2010, demonstram a eficácia do movimento jurídico – tributário para o fomento e manutenção das atividades e postos de empregos do país. O crescimento do PIB demonstra não só a eficácia da medida no tocante ao setor automotivo, os incentivos às atividades industriais desencadearam em conjunto o crescimento significativo entre balanços anuais tão próximos em um momento de recessão econômica global.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ainda aponta que a perda arrecadatória com a concessão da isenção é de aproximadamente R\$ 559 milhões apenas no primeiro semestre de 2009, todavia o referido deficit foi superado, a cifra de perda foi recuperada em impostos como a CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido), PIS (Programa de Integração Social), Confins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), IRRF (Imposto de Renda Retido na fonte) e IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica), entre outros, em virtude do crescimento das vendas e manutenção de 50 a 60 mil empregos para o mesmo período (PINTO, 2009).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a utilização das isenções fiscais como instrumento de fomento às atividades produtivas no Brasil.

À luz do que restou demonstrado, são muitos os efeitos e as consequências positivas da concessão desses benefícios fiscais no Brasil, durante o período da crise global de 2008. Esses benefícios foram claramente apresentados nas inúmeras estatísticas que se trouxe no corpo do trabalho.

A estrutura tributária do incentivo, suas classificações e o papel extrafiscal do tributo e da isenção como ferramenta estimulante de comportamentos específicos; foram detalhadamente explanados e correlacionados ao crescimento recorde do PIB nacional no ano de 2010.

Como mecanismo indutor de condutas, a isenção fiscal apresentou eficácia ao garantir a viabilidade das atividades produtivas e em decorrência disso a capacidade de consumo, o instituto causou efeito garantivista da manutenção de

direitos e inclusive da adimplência das obrigações tributárias que posteriormente consistem em mecanismos de políticas públicas.

Os resultados então produzidos por esse instituto resultaram em consequências protetivas ao setor produtivo nacional, aquecendo o consumo interno, estimulado por decorrência do crescimento da produção industrial, da manutenção e criação de postos de trabalho e do aumento da oferta de crédito.

No decorrer do trabalho, evidencia-se a necessidade de um novo olhar sobre o papel jurídico-tributário como ferramenta de fomento às atividades econômicas produtivas. Uma boa correlação entre medidas jurídicas e medidas econômicas tem elevado potencial para direcionar a produção legislativa para práticas mais efetivas e coesas.

A crise de 2008 trouxe demandas que em um curto espaço de tempo conseguiram ser satisfeitas graças a correlação entre a atividade produtiva e o setor público, apresentando os efeitos positivos do fomento a atividade produtiva, da proteção aos postos de trabalho e a economia nacional por meio da isenção fiscal.

No modelo econômico adotado no Brasil, as atribuições e o poder do Estado, por mais vastos que sejam, não são capazes de atender todas as demandas sociais sem o concurso do setor produtivo. Assim, é necessário diálogo e colaboração permanente entre os setores público e privado, com alinhamento das ações públicas às necessidades privadas para garantir a manutenção do estado, aquecer as atividades produtivas e estimular o desenvolvimento econômico e social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANFAVEA. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira**. ANFAVEA, 2013.

BARROS, Daniel Chiari; PEDRO, Luciana Silvestre. **As mudanças estruturais do setor automotivo, os impactos da crise e as perspectivas para o Brasil**. BNDES Setorial, 2011. Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3405.pdf
<https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos142014/265.pdf>. Acesso em: 13 de mai. 2021.

BARROS, Celso. **O Averso do Tributo**. 2ªed. 2015 São Paulo. BOBBIO, Norberto.

A função Promocional do Direito. In: Da estrutura a Função: novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela B. Versiani. Barueri: Manole, 2007 .

BOBBIO, Norberto. **Direito e Poder**. Trad. Nilson Moulin. São Paulo: UNESP, 2008, GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na constituição federal de 1988. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Código Tributário Nacional. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Brasília, DF: Senado Federal.

FRANZOI, Fabrisia. O impacto da redução do IPI do veículos automotores, em virtude da crise financeira. **Revista Direito, UNIDAVI**. N.2, Junho 2012. Disponível em: . Acesso em: 14 de mai. 2021.

GRECCO, Marco Aurélio. **Planejamento Tributário**. 3ªed. São Paulo: Dialética, 2011.

NETO, C. B.O. **Os Impostos e o Estado de Direito**, 2º Ed. 2017.

PINTO, Luciana. Redução do IPI sobre carros custou R\$ 559 mi no 1º semestre. Disponível em: <https://br.advfn.com/indicadores/pib/brasil>. Acesso em: 13 maio. 2021

SCHOUERI, Luís Eduardo. **DIREITO TRIBUTÁRIO**. 9ªed. 2019 São Paulo.

SMITH, Adam. **A RIQUEZA DAS NAÇÕES, volume II**. 4ªed. 2019 São Paulo.

DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins, que o projeto de pesquisa intitulado: **“Técnicas de Tributação: Isenção Fiscal Como Mecanismo de Fomento Estatal à Atividade Produtiva”**, dos discentes **Giovane Shamuel Dantas Alves** e **João Luiz Guerra de Almendra Freitas**, orientados pelo **Prof. Dr. Paulo Alves da Silva Paiva**, foi cadastrado na Coordenação de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação, **sob o processo nº 47/2021**.

Teresina, 17 de maio de 2021

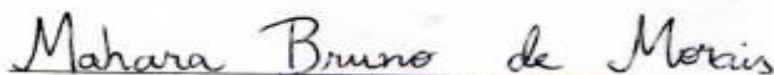


Profa. Dra. Adélia Dalva da Silva Oliveira
Coordenadora de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação do
Centro Universitário UNINOVAFAPÍ

DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA

Eu, professora Mahara Bruno de Moraes, portadora do R.G 3.645.491 e CPF 064.638.143-18, graduada em Letras Português e Literatura pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, declaro para o Centro Universitário – UNINOVAFAPI que revisei o Artigo de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito intitulado **“ISENÇÃO FISCAL COMO MECANISMO DE FOMENTO ESTATAL À ATIVIDADE PRODUTIVA”**, dos alunos **GIOVANNE SHAMUEL DANTAS ALVES E JOÃO LUIZ GUERRA DE ALMENDRA FREITAS**. Declaro ainda que o presente Artigo encontra-se de acordo com as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Teresina, 17 de maio de 2021.



Profa. Mahara Bruno de Moraes

