

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Centro Sócio-Econômico  
Departamento de Economia e Relações Internacionais  
Curso de Graduação em Ciências Econômicas

POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL DO IPI:  
Impactos e Distorções na Crise de 2008 no Brasil

THIAGO HENRIQUE PERDIGÃO PACHECO

Florianópolis SC

2014

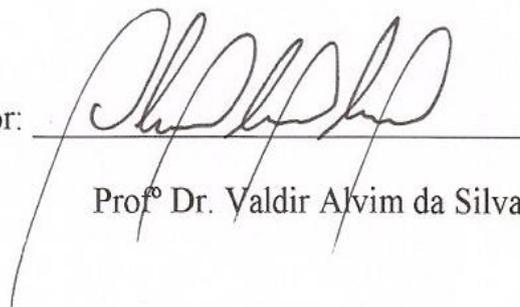
**THIAGO HENRIQUE PERDIGÃO PACHECO**

**POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL DO IPI:**

**Impactos e Distorções na Crise de 2008 no Brasil**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador:



Prof.º Dr. Valdir Alvim da Silva

Florianópolis SC

2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,0 (sete) ao aluno **THIAGO HENRIQUE PERDIGÃO PACHECO** na disciplina CNM 5420 – Monografia, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Valdir Alvim da Silva  
Orientador – CNM/CSE/UFSC

---

Prof. Ms. Michele Dreger Vasconcelos Silva  
Membro 1 – CNM/CSE/UFSC

---

Ms. Juliano Giassi Goularti  
Membro 2 –FURB - ALESC

## **AGRADECIMENTOS**

Quero agradecer, em primeiro lugar, a Deus, pela força e paciência que me concedeu durante toda esta longa caminhada.

Agradeço também a todos os meus amigos que me acompanharam durante a fase final do curso, em partícidas aos amigos que estimo, Leonardo Martins pelo incentivo ao conhecimento, Henrique Ouro pelos conselhos e apoio, tanto pessoais quanto acadêmicos e a Pedro Henrique Ambrósio pela confiança em meu potencial. Fundamentais para realização deste trabalho. Assim como os professores do Departamento de Economia e Relações Internacionais pelo conhecimento a mim concedido e por fim, ao meu orientador Prof. Dr. Valdir Alvim da Silva que me acompanhou em cada passo deste trabalho.

Dedico esta, bem como todas as minhas demais conquistas, aos meus amados pais Luís Henrique Neves Pacheco e Maria da Conceição Perdigão e a meus irmãos Jéfferson e Paola. Vocês são meus melhores e maiores presentes, que falta vocês me fazem! Obrigado por toda paciência e apoio nesta jornada.

## RESUMO

PACHECO, Thiago Henrique Perdigão. **Políticas de Renúncia Fiscal do IPI: Impactos e Distorções na Crise de 2008 no Brasil**. Florianópolis, 2014. 86 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

Este trabalho de investigação objetivou analisar a importância da política de renúncia fiscal adotada pela União através de alterações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos principais setores da economia brasileira, com o intuito de estimular o consumo no último trimestre de 2008, no contexto de crise econômica mundial. Neste contexto, a política de renúncia fiscal foi abordada a partir de um conjunto de informações-chaves utilizadas pelas principais instituições financeiras do Brasil, e analisada através de revisão bibliográfica, publicações especializadas e relatórios de órgãos públicos, bem como na visão de especialistas na área tributária. O plano de descrição da pesquisa busca explicitar os conceitos e a história do IPI no Brasil desde sua origem, forma de tributação e lançamentos, e a sua função extrafiscal como ferramenta de regulação econômica do Estado. E por fim, analisa-se a importância da renúncia fiscal com a redução ou até mesmo isenção fiscal na arrecadação deste imposto, concluindo que esta política gerou impactos negativos ou significativos para União, e podendo ser considerada mesmo assim, uma política eficaz para a manutenção da atividade econômica naquele período.

**Palavras-Chave:** IPI. Crise Econômica de 2008. Política Econômica. Extrafiscalidade Tributária.

## ABSTRACT

PACHECO, Thiago Henrique Perdigão. **Políticas de Renúncia Fiscal do IPI: Impactos e Distorções na Crise de 2008 no Brasil**. Florianópolis, 2014. 86 f. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

This research intended to analyze the importance of tax waiver adopted by the Union through modifications of the Tax on Industrialized Products (IPI) in the major sectors of the Brazilian economy, in order to stimulate consumption in the last quarter of 2008, in the context of global economic crisis. In this context, the policy of tax waiver was approached from a set of key information used by major financial institutions in Brazil and analyzed through a literature review, specialized publications and reports from government agencies, as well as in the view of experts in the tributary field. The description plan of the research seeks to clarify the concepts and history of the IPI in Brazil since its origin, form of taxation and postings and their extra fiscal role as economic regulation tool from the State. Finally, analyze the importance of tax waiver by reducing or even exempting the collection of this tax, concluding that this policy has generated significant or adverse impacts to the Union, may well be considered as an effective policy for the maintenance of economic activity in that period.

**Key-Words:** IPI; Economic Crisis 2008. Economic Policy. Tributary Extrafiscality.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Brasil: Evolução das vendas e da produção de automóveis 2008-2009 .....	54
Figura 2 - Brasil: Arrecadação do IPI (milhões R\$) de automóveis e outros – Out/2009 – Dez/2010 .....	64
Figura 3 - Brasil: Dívida Líquida do Setor Público sobre o PIB - 2008-2009 .....	66

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Brasil: Tributos afetados ou não afetados pela crise de 2008 .....	48
Tabela 2 – Produção Física da Linha Branca, Brasil – Out/ 2008 - Dez/2009 .....	58
Tabela 3 – Participação do IPI (%) no PIB por subcategorias no Brasil - 1997-2010 .....	62

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANFAVAE – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotivos  
BCB – Banco Central do Brasil  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal  
COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
CTN – Código Tributário Nacional  
DARF – Documento de Arrecadação de Receitas Federais  
DCTF – Declaração de Créditos e Débitos Tributários Federais  
DL – Decreto-lei  
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público  
EC – Emenda Constitucional  
FG – Fato Gerador  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FPM – Fundo de Participação do Município  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICM – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias  
ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDV – Instituto para Desenvolvimento do Varejo  
IE - Imposto sobre Exportação  
II – Imposto sobre Importação  
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano  
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
IR – Imposto sobre a Renda  
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte  
ISS - Imposto sobre Serviços  
IVA – Imposto sobre Valor Agregado  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MCMV – Minha Casa Minha Vida  
MD – Medida Provisória  
NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PDP – Programa de Desenvolvimento Produtivo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIM-PF – Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física  
PIS – Programa de Integração Social  
RIPI – Regulamento do IPI  
SRF – Secretaria da Receita Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TIPI – Tabela de Incidência do IPI

**LISTA DE ANEXOS**

ANEXO I - Art. 5º do Decreto nº 7.212 .....	77
ANEXO II - RIPI/2010, Arts. 9º e 10º; Lei nº 6.404/1976, Art.243, §1º e §2º; Decreto-lei nº 1.950/1982, Art.10, § 2º .....	78
ANEXO III - AS CINCO FORMAS DE APURAÇÃO DO IPI.....	81
ANEXO IV - PRODUÇÃO DE AUTOMÓVEIS (UNID) NO BRASIL – 2008 a 2010.....	82
ANEXO V - VOLUME DE VENDAS DO COMÉRCIO VAREJISTA COM AJUSTE SAZONAL, BRASIL, fev/2008 a dez/2009 .....	83
ANEXO VI - EMPREGOS NA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL-2008 a 2010 ....	84
ANEXO VII - INDICADORES MATERIAIS DA CONTRUÇÃO CIVIL NO BRASIL – JAN/2008 A DEZ/2009 .....	85
ANEXO VIII - ARRECADAÇÃO DO IPI NO BRASIL (2006-2010).....	86

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>9</b>
<b>LISTA DE ANEXOS .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPITULO I. POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL DO IPI : IMPACTOS E DISTORÇÕES NA CRISE DE 2008 .....</b>	<b>13</b>
1. Introdução .....	13
1.1. Tema e problema da pesquisa .....	14
1.2. Objetivo Geral.....	15
1.2.1. Objetivos Específicos.....	16
1.3. Metodologia .....	16
<b>CAPITULO II. ORIGENS DO IPI E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS .....</b>	<b>19</b>
2.1. IPI: origens na Constituição de 1934 .....	19
2.2. Características institucionais do IPI.....	23
2.2.1.Princípios Constitucionais Tributários e o IPI .....	23
2.2.2.Incidência sobre produtos industrializados, nacionais ou estrangeiros .....	27
2.2.3.Ato de industrializar, produtos manufaturados e trabalho artesanal.....	27
2.2.4.Estabelecimentos industriais e equiparados a industriais .....	28
2.2.5.Fato Gerador do IPI: efetivação, concretização da hipótese de incidência.....	29
2.2.6.Classificação Fiscal e Alíquotas .....	31
2.2.7.Base de Cálculo do IPI.....	32
2.2.8.O Contribuinte .....	33
2.2.9.O Lançamento, Decadência e Prescrição .....	34
2.3. Extrafiscalidade Tributária: instrumento de intervenção estatal.....	36
2.4. A Função Extrafiscal do IPI e outros tributos.....	39
<b>CAPITULO III. A CRISE E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA DE 2008-2009.....</b>	<b>42</b>
3.1. Crise das Finanças Globais .....	42
3.2. Adequação das necessidades de liquidez e a política anticíclica.....	46
3.3. Política Baseada na Redução do IPI.....	49

<b>CAPITULO IV. IPI: SETORES DE PRODUÇÃO E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....</b>	<b>53</b>
4.1. A Indústria Automobilística.....	53
4.2. Indústria da “Linha Branca” .....	57
4.3. Indústria de insumos para a Construção Civil.....	59
4.4. A Evolução das Finanças Públicas .....	61
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>69</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>73</b>

# **CAPITULO I. POLÍTICAS DE RENÚNCIA FISCAL DO IPI: IMPACTOS E DISTORÇÕES NA CRISE DE 2008**

## **1. INTRODUÇÃO**

Em algumas situações o papel que o Estado assumiu, ou deveria assumir, foi alvo de intensa discussão na atual conjuntura do primeiro decênio do século XXI, principalmente quando se trata de contexto de crise econômica e financeira. Nestes momentos de crise é que a sociedade desconfia da eficiência dos mercados como auto-reguladores da economia, exigindo soluções para situações de crise por meio da intervenção estatal na busca de respostas eficientes no âmbito da política econômica.

Em setembro de 2008 quando da quebra do banco Lehman Brothers, uma das maiores e seculares instituições financeiras dos EUA, a crise se estabeleceu nos EUA e logo se espalhou por todas as economias do mundo gerando prejuízos econômicos e sociais expressivos, a fim de espalhar o pânico pelo mundo, contaminar a economia real, com deteriorações da produção e demissão de trabalhadores.

Uma bolha financeira imobiliária foi criada a partir da superexpansão do crédito habitacional, que chegando ao seu extremo, ocasionou uma queda brusca nos preços dos imóveis e atingiu toda economia, o que fez gerar desconfiança nos mercados de capitais que passou a vender títulos de hipotecas num contexto de intensa desregulamentação deste mercado, e impactou negativamente em todo o mundo.

Arquitetou-se assim perda das expectativas, e limitou os canais de crédito como elemento essencial para o funcionamento das modernas economias capitalistas, o que fez com que Estados nacionais passassem a intervir na economia com o intuito de reduzir os impactos causados pela crise financeira.

Carvalho (2010) relata que políticas econômicas contribuem para reviver a demanda agregada e amenizar o impacto das tendências naturais que empresas e consumidores têm de se retraírem diante do desemprego, do endividamento de setores econômicos e das incertezas do futuro, entre outros. A utilização da política econômica do Estado como instrumento para

preservação da atividade econômica em períodos de crise, surge em função de um cenário de instabilidade macroeconômica e de políticas de renúncia fiscal implementadas pelos governos nacionais. Devido à constituição histórica do Brasil em relação à formação institucional do Estado, formas distintas de intervenção assumiram características específicas.

De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB) destacam-se algumas políticas de intervenção como a redução da taxa básica de juros; os programas habitacionais; o Programa de Sustentação de Investimentos; aumento de crédito por parte dos bancos públicos, dentre outras medidas (BCB, 2010).

Entre as políticas fiscais utilizadas, destaca-se a importância da renúncia fiscal da União em relação ao recolhimento do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) com a intenção de aquecer a economia em relação aos produtos mais favorecidos nas alterações das alíquotas, e incentivar na produção destes bens, além dos setores interligados àquela cadeia produtiva.

A extrafiscalidade vem por meio da utilização dos tributos como instrumento de política governamental que busca o equilíbrio nas relações econômicas em prol de interesses do Estado. Contudo, os recursos ainda arrecadados com a utilização desses tributos também serão utilizados pelo Estado no custeio das despesas públicas. Porém, para atender as políticas do Estado brasileiro, a fiscalidade não seria a única função do tributo, fazendo com que a arrecadação ficasse em segundo plano, concedendo destaque à utilização do tributo como instrumento de intervenção para a execução das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo.

### **1.1. Tema e problema da pesquisa**

O IPI surgiu da fusão dos impostos sobre o consumo e o imposto de indústria e profissões regulado pela Emenda Constitucional 18/65, constituindo assim um dos tributos mais importantes. Atualmente encontra-se positivado no texto constitucional como sendo um tributo de competência da União e destaca-se como uma importante fonte de custeio, possuindo principalmente uma função extrafiscal, como instrumento de regulação para o desenvolvimento das políticas de Estado.

Ao analisar a condição normativa do IPI, Bottallo (2009) evidencia que este imposto possui peculiaridades jurídicas, tornando-o mais flexível às mudanças econômicas, políticas e financeiras, tanto num contexto nacional quanto internacional.

A medida econômica que reduziu as alíquotas do IPI, no período da crise de 2008, foi promovida no sentido de gerar a manutenção do emprego e da produção. Por mais que esta tributação gere distorções, principalmente na distribuição da renda, ela possibilita um mecanismo de política econômica especial, quando se baseiam na redução da tributação direta ou no aumento dos gastos do governo. Dentre as diversas consequências que este tipo de tributação arquiteta para a política econômica, daremos destaque para políticas setoriais de estímulo à produção.

Estas políticas foram ratificadas por intermédio de dispositivos legais que possibilitaram alterar, através de decreto, as alíquotas do IPI para os setores como, o automobilístico, a linha branca e os materiais para a construção civil.<sup>1</sup> Em relação às finanças públicas, a redução na arrecadação tributária deste imposto gerou impactos muito expressivos, e ainda assim foi considerada uma política eficaz de manutenção da atividade econômica.

Desta maneira, com base neste contexto de crise financeira, o plano de investigação abordou a problemática de renúncia fiscal da União por meio de medidas fiscais baseada nas alterações das alíquotas do IPI para alguns setores da economia brasileira, como: o automobilístico, a linha branca e os materiais para a construção civil, setores estes, interligados àquela cadeia produtiva dos produtos mais favorecidos durante a crise econômica mundial de 2008, o que causou a redução da arrecadação tributária deste imposto, e gerou assim impactos expressivos na manutenção dos níveis de atividade econômica do Brasil.

## **1.2. Objetivo Geral**

O objetivo deste trabalho é analisar a importância da política de renúncia fiscal da União quanto ao recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), utilizado pelo Governo do Brasil como medida de isenção tributária de caráter temporário no contexto da crise econômica global de 2008 e 2009, analisando as condições normativas e históricas deste tributo como instrumento de regulação de política governamental.

---

<sup>1</sup> Decreto 6.687 de dezembro de 2008, o primeiro a ser sancionado, que previa na redução de alíquotas apenas para carros e caminhões.

### **1.2.1 Objetivos Específicos**

1. Analisar a condição normativa da história do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sua forma de tributação, características, princípios das peculiaridades jurídicas, fato gerador e a forma de lançamento;
2. Analisar a função extrafiscal dos tributos como instrumento de regulação e política governamental em prol de interesses do Estado e sociedade capitalista;
3. Relatar o contexto de restrição de crédito ocorrido durante a crise financeira de 2008, analisando a política anticíclica efetivada na alteração temporária das alíquotas do IPI para setores que sofreram forte retração por causa das expectativas dos empresários na economia brasileira;
4. Analisar a importância da renúncia fiscal da União e os impactos e distorções da política fiscal do IPI, em setores produtivos favorecidos por este imposto, considerando esta uma medida eficaz de manutenção da atividade econômica sendo usada como ferramenta macroeconômica em resposta à crise.

### **1.3. Metodologia da Pesquisa**

O trabalho de investigação é composto de uma pesquisa explicativa *ex-post facto* e documental, desenvolvida a partir de livros, teses, dissertações, monografias e artigos publicados, buscando uma relação explicativa entre fatos ou fenômenos econômicos através de base de dados secundários (GIL, 2002).

Para se criar uma linha de investigação coesa foi necessário buscar a importância da renúncia fiscal da União relacionado ao recolhimento do IPI no período de crise 2008 e 2009 no Brasil. Optou-se por abordar pesquisas e estudos de instituições públicas e privadas, como as análises de conjuntura a partir da base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as avaliações conjunturais do Banco Central (BCB), os diagnósticos do setor de planejamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as pesquisas e estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), assim como explorar os conhecimentos do Sistema Tributário Nacional (STN) e de conceitos da Constituição Federal de 1988 e do Código Tributário Nacional (CTN), entre outros.

O objetivo geral deste trabalho foi alcançado através do uso da base de dados do IBGE e IPEA, além de leis da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e a CTN, assim como os textos publicados pelos autores do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2009), Barreto (1998), Carvalho (1999), Nabais (2004) e Bottallo (2009). Procurou relatar os dados de acordo com os fatos na perspectiva da problemática de que poderíamos observar se a renúncia fiscal da União foi, de fato, considerada uma medida eficaz para a manutenção da atividade econômica no Brasil, usada como ferramenta macroeconômica em resposta à crise.

O plano de descrição desta pesquisa monográfica foi estruturado em quatro partes sendo no primeiro capítulo introdutório, estruturando o tema e problema da investigação e os objetivos que serviram de caminho para a análise dos efeitos da crise econômica mundial de 2008 e seus efeitos sobre as variáveis econômicas no Brasil.

Visando a satisfazer a proposta do primeiro objetivo específico, relata-se no capítulo II a história normativa do IPI com base no direito tributário e dos conceitos da CF/88, do STN e do CTN. Em complemento ao tema aborda-se também a outra função que o tributo possui além de arrecadar, a função extrafiscal como um instrumento de regulação de política governamental em prol de interesses do Estado, através de uma revisão bibliográfica de autores como Becker (1998) e sua “Teoria Geral do Direito Tributário”, uma das obras mais citadas do meio jurídico especializado, e Nabais (2004) com “O Dever Fundamental de Pagar Impostos”, podendo concluir aqui o segundo objetivo específico.

Já o terceiro capítulo teve a intenção de descrever o contexto da crise mencionada, assim como sua origem e efeitos sobre a economia brasileira, observando as principais medidas econômicas utilizadas para reduzir seus impactos sobre o Brasil, principalmente através da abordagem de Fernando J. Carvalho, autor das obras: “Entendendo a Recente crise Financeira Global” (2008) e “A Crise Econômica Internacional em 2010: uma avaliação a meio do caminho” (2010), e também, através de análises de relatos do IPEA. Neste mesmo seguimento será discutida a política anticíclica efetivada na alteração das alíquotas do IPI para setores que sofreram forte retração por causa da crise.

Uma divisão em duas partes foi feita então com o propósito de atender ao terceiro objetivo: a primeira demonstrou os elementos que determinaram a atuação do setor público no período de crise e a segunda parte procurou determinar os aspectos institucionais que deram conformação às medidas econômicas de redução de alíquotas do IPI, sendo abordado pela

visão de diversos autores e órgãos, dentre eles Moreira (2010) e Sicsú (2003), mais detalhados no próprio capítulo.

O capítulo IV consiste em uma análise da política fiscal baseada na redução do IPI, buscando através das variações dos indicadores no setor industrial e varejista, fornecidos através de dados qualitativos e quantitativos pelo IBGE, IPEA e ANFAVEA (2010), e suas respectivas influências na arrecadação tributária da União, observando a própria reestruturação do setor industrial, assim como as possíveis variações em suas alíquotas, agregando-os também para realizar uma comparação histórica do período analisado. Aborda-se também, os principais efeitos ocasionados por esta medida em três principais setores: o automobilístico, o de linha branca de produção e o de insumos para a construção civil, em resposta ao quarto objetivo específico.

## **CAPITULO II. ORIGENS DO IPI E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS**

Este capítulo tem por objetivo mostrar, num primeiro momento, as instituições originárias do IPI, sua legislação regulamentada desde o seu surgimento na Constituição de 1934 até a forma de aplicá-lo como tributação. Num segundo momento serão apresentadas as categorias centrais dos princípios constitucionais tributários, seguidos da sua incidência; o conceito de industrialização; estabelecimentos industriais e estabelecimentos equiparados a industriais; e também uma parte mais específica sobre o IPI e as suas principais características, tais como o fato gerador; classificação das alíquotas; base de cálculo; e o principal contribuinte e seu lançamento.

### **2.1. IPI: origens na Constituição de 1934**

O Imposto sobre Produtos Industrializados tem sua origem no antigo Imposto sobre o consumo, que aparece pela primeira vez na Constituição de 1934:

Art 6º - Compete, também, privativamente à União:

I – decretar impostos:

6. sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira;

7. de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão. (BRASIL, 1934)

Na Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, foi atribuída à União instituir Imposto sobre Consumo de mercadorias, e sobre a produção:

Art 15 - Compete à União decretar impostos sobre:

I - importação de mercadorias de procedência estrangeira;

II - consumo de mercadorias;

III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; (BRASIL, 1946)

O Imposto sobre Consumo teve sua legislação regulamentada como imposto incidente sobre produtos industrializados, conforme ementa da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, sua Lei-Matriz:

Ementa: Dispõe Sobre o Imposto de Consumo e reorganiza a Diretoria de Rendas Internas.

Art. 1º - O Imposto de Consumo incide sobre os produtos industrializados compreendidos na Tabela anexa. (BRASIL, 1964)

Ou seja, a partir desta ementa transcrita acima temos que o IPI não incide sobre a produção, como defendem alguns pesquisadores, mas, sim, sobre o consumo, e não é um consumo qualquer, mas um consumo específico, o consumo de um produto industrializado. Tal conceito de “industrializado” será abordado no Capítulo IV quando trataremos da Industrialização. Já a “Tabela anexa” que se refere a Lei nº 4.502/64, é a precursora da atual Tabela de Incidência do IPI (TIPI). A TIPI em vigor foi aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011.

Mas foi com a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, ano seguinte, que se estruturou pela primeira vez o Sistema Tributário Nacional, acrescentando ao texto constitucional a competência da União para instituir o Imposto Sobre Produtos Industrializados. É ressaltado o caráter seletivo e não-cumulativo do IPI, recepcionando a Lei nº 4.502/64 como lei instituidora do imposto:

Art. 11 Compete à União o Imposto Sobre Produtos Industrializados.

Parágrafo único. O imposto é seletivo em função da essencialidade dos produtos, e não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nos anteriores. (BRASIL, 1965)

O nome Imposto sobre Produtos Industrializados, no entanto, foi adotado apenas no dia 18 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei nº 34:

Art. 1º - O Imposto de Consumo, de que trata a Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, passa a denominar-se Imposto Sobre Produtos Industrializados.

Art 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, sempre que necessário, a Tabela anexa à Lei número 4.502, de 30 de novembro de 1964, de modo a adaptá-la à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas, podendo dar nova redação aos textos das notas e posições ou dividir estas em incisos, respeitadas as alíquotas e incidências vigentes.

Art 23 - Para facilitar a implantação do Sistema Tributário Nacional e restringir, ao mínimo, as dificuldades que possam advir dessa fase de transição na política fiscal, fica o Poder Executivo autorizado a

modificar, temporariamente, em janeiro de 1967, as alíquotas ou a fazer outras alterações em relação ao imposto de que trata este Decreto-lei. (BRASIL, 1966)

Com fundamento na Emenda Constitucional nº 18 de 1965, a Lei nº 5.172, de 25 de 1966, do Código Tributário Nacional definiu, nos artigos 46 a 51, os contornos gerais do IPI:

Art. 46 – define o Fato Gerador;

Art. 47 – define a Base de Cálculo;

Art. 48 – dispõe sobre a Seletividade;

Art. 49 – dispõe sobre a Não-Cumulatividade;

Art. 51 - define os contribuintes. (BRASIL, 1966a)

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, conservaram o Sistema Tributário instituído pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965 e, no que se refere ao IPI, define a competência da União para instituir o imposto e as suas características de não-cumulatividade e seletividade.

Art 22 - Compete à União decretar impostos sobre:

V - produtos industrializados;

§ 4º - O imposto sobre produto industrializado será seletivo, em função da essencialidade dos produtos, e não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores. (CF/67)

Art. 21. Compete à União instituir imposto sobre:

V - produtos industrializados;

§ 3º O imposto sobre produtos industrializados será seletivo em função da essencialidade dos produtos, e não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores. (BRASIL, 1969)

A Constituição de 1988 também atribui competência à União atribuir o Imposto sobre Produtos Industrializados, onde a seletividade é mantida e a característica da não-cumulatividade é explicada com mais riqueza de detalhes no que diz respeito ao direito do sujeito passivo de abater em cada operação o montante cobrado nas anteriores, e que será detalhado na seção 2, quando tratar dos princípios constitucionais tributários e o IPI:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

IV produtos industrializados;

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

será seletivo, em função da essencialidade do produto;  
será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;  
não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.  
(BRASIL, 1988)

A maioria das alterações das regras básicas do IPI foram implementadas no período anterior à Constituição Federal de 1988. A norma que foi predominantemente utilizada para proceder a essas alterações foi o Decreto-Lei, instrumento com força de lei utilizado pelo Poder Executivo, introduzido em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1937, extinto pela de 1946, reintroduzido pelo Ato Institucional nº 2/65 e definitivamente erradicado pela Constituição de 1988.

As normas relacionadas trataram dos temas mais diversos, tais como: criação e alteração de alíquotas; alteração da base de cálculo; ampliação do conceito de fato gerador; não-cumulatividade; concessão de incentivos fiscais; equiparação a estabelecimentos industriais; e alteração de prazos de recolhimento.

Em dezembro de 2002, foi publicado no Diário Oficial da República o Decreto nº 4.544, conhecido como Regulamento do IPI, que por sua vez fixa conceitos que poderiam estar causando efeitos errôneos e assim evitam brechas na arrecadação, fiscalização e administração do IPI, tais como o conceito de industrialização ou estabelecimento industrial, sendo então considerado um decreto muito importante.

O Decreto nº 7.212, publicado no dia 15 de junho de 2010, é uma atualização do Decreto nº 4.544, que agora regulamenta a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e a administração do IPI. A mudança ocorrida, de um decreto pro outro, foi de apenas atualizações das regras que definiram a incidência, o fato gerador, as isenções, os regimes fiscais regionais ou setoriais e os incentivos, mas não alteraram o conteúdo substancial entre eles.

Além dos decretos, leis, decretos-leis, ementas e citações nas Constituições Federais já citadas, há uma série de outros decretos publicados no Diário Oficial da República, principalmente depois do ano 2000 com o objetivo de atualizar regras e principalmente, ajustar alíquotas. São mais de 80 decretos publicados sobre o assunto desde então.

A alta incidência de burocracia sobre o assunto pode ser explicada pela complexidade do imposto, que é seletivo e não-cumulativo, e pelo uso do IPI como ferramenta macroeconômica. Os setores da indústria são muito sensíveis a alterações no IPI e, na

antecipação de um choque econômico, o governo geralmente opta pela redução de alíquotas de setores estratégicos da indústria promovendo queda nos preços e posterior aumento no consumo.

## **2.2. Características institucionais do IPI**

### **2.2.1. Princípios Constitucionais Tributários e o IPI**

Antes mesmo de caracterizar cada princípio, é importante sabermos o significado de Princípios que se constituem como:

regras que servem de interpretação das demais normas jurídicas, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. São as vigas mestras do edifício jurídico; são vetores para soluções interpretativas. São regras que por terem âmbito de validade maior, orientam a interpretação de outras regras, inclusive das regras constitucionais. (BOTTALLO, 2009, p.107)

Assim, os Princípios Constitucionais Tributários possuem um conjunto de regras contidas na Constituição brasileira e que devem ser respeitadas pelo Constitucional Tributário. A seguir, estão detalhados os sete princípios que mais influenciam no Regulamento do IPI, sendo eles:

#### **a) Princípio da Legalidade:**

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. (BRASIL, 1988)

Este princípio não se aplica em sua totalidade ao IPI, pois, de acordo com o artigo 153 da Constituição Federal de 1988, também é facultado ao Poder Executivo alterar suas alíquotas, podendo acrescentar ao percentual fixado em lei até trinta unidades ou reduzir a zero, como normalmente acontece.

#### **b) Princípio da Anterioridade:**

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b. (BRASIL, 1988)

No caso do IPI, uma lei que venha a alterar sua base de cálculo, entraria em vigor no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei. Contudo, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro 2003, acrescentou a alínea “c” ao artigo 150, inciso III da Constituição Federal, determinando a observância de um prazo mínimo de 90 dias para a entrada em vigor da lei, mesmo que esta entre em vigor no mesmo exercício financeiro. Deve-se observar, contudo, que esta regra conhecida como ‘anterioridade nonagesimal’ não se aplica aos aumentos/diminuições de alíquotas praticadas por Decreto que entram em vigor imediatamente após sua publicação.

#### **c) Princípio da Irretroatividade:**

Em matéria tributária, a irretroatividade aparece no artigo 150, inciso III da Constituição Federal, como destacada abaixo:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos:

em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. (BRASIL, 1988)

Em outras palavras, o sujeito passivo tem o direito de recolher os tributos conforme as leis vigentes no período de ocorrência do fato gerador. Ou seja, a lei não pode retroagir e ser aplicada sobre fatos geradores passados, acontecimento passado.

#### **d) Princípio da Isonomia ou Igualdade Tributária:**

O Direito Tributário prescreve que não poderá haver instituição e cobrança de tributos de forma desigual entre contribuintes que se encontram em condições de igualdade jurídica:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de

ocupação profissional ou função por eles exercida, independente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. (BRASIL, 1988)

**e) Princípio da Capacidade Contributiva:**

O princípio da capacidade contributiva, também conhecido como princípio da capacidade econômica, é a forma de materialização do princípio da igualdade no Direito Tributário, compreendendo um sentido objetivo e um sentido subjetivo. O sentido objetivo, ou absoluto, informa que a capacidade contributiva é a presença de uma riqueza passível de ser tributada, logo, a capacidade contributiva seria um requisito para a tributação. Já o sentido subjetivo, ou relativo, dispõe qual parcela desta riqueza poderá ser tributada em face das condições individuais, funcionando como medida para gradação e limitação dos tributos (OLIVEIRA, 1998, p.206). O artigo 145 da Constituição nos mostra que é inconstitucional um imposto que exija mais do que o contribuinte possa pagar:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988)

Outro aspecto mostrado neste artigo é o caráter pessoal da tributação, na medida em que o legislador ordinário deve considerar as características pessoais e específicas dos contribuintes.

O Princípio da Capacidade Contributiva fica melhor esclarecido quando se explica o Princípio da Seletividade, e estabelecermos a diferenciação de alíquotas para os produtos.

**f) Princípio da Seletividade/Essencialidade:**

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

IV - produtos industrializados;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto. (BRASIL, 1988)

O IPI, baseado neste princípio, deve estabelecer diferenciação entre produtos mais ou menos essenciais, pois o que define a seletividade do IPI é a essencialidade do produto. Em outras palavras, produtos essenciais tendem a possuir alíquotas mais brandas, pois são consumidos por todos podendo chegar à zero, enquanto produtos supérfluos tendem a possuir alíquotas maiores. Todas as alíquotas estão consignadas na Tabela de Incidência do IPI (TIPI, 2013)

**g) Princípio da Não-Cumulatividade:**

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

IV - produtos industrializados;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores. (BRASIL, 1988)

Nas variadas etapas de uma cadeia produtiva são obtidos produtos industrializados que serão insumos para outras etapas, e/ou outras empresas. Como há cobrança de tributos em cada fase da cadeia produtiva, a Constituição Federal estabeleceu para o IPI a não-cumulatividade, que é atendida na legislação ordinária pelo sistema de crédito fiscal. Ou seja, tem como fim restringir a incidência nas linhas produtivas mais complexas, evitando que o imposto incida sobre o valor completo de cada etapa de produção. Este princípio é de suma importância sobre o referido imposto, pois a maioria dos países do mundo denomina este tributo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

Por exemplo, em uma cadeia de produção de armários embutidos, digamos que há quatro etapas: 1) madeira bruta; 2) madeira entalhada; 3) madeira compensada; 4) armários embutidos. Na madeira bruta não há incidência de IPI, porém na madeira entalhada, digamos que a alíquota seja de 4%. Se o produtor compra a madeira bruta a R\$ 4.000,00 e vende a entalhada a R\$ 8.000,00, o IPI a ser pago será de 4% multiplicado por R\$ 8.000,00, ou seja, R\$ 320,00.

Porém, na terceira fase da cadeia, o produtor compra um produto industrializado para utilizar como insumo. Se ele venda a madeira compensada por R\$ 12.000,00, e a alíquota também é de 4%, o imposto recolhido será o imposto calculado a 4%, multiplicados por R\$ 12.000,00 resultando em R\$ 480,00. Assim, deduzidos o IPI pago na compra de R\$ 320,00, o imposto de fato recolhido será de R\$ 160,00.

O mesmo ocorre na última fase da cadeia. Supondo que o produtor venda os armários por R\$ 20.000,00, mostrando que ele agregou R\$ 8.000,00 de valor, ele só irá pagar IPI sobre a parcela de valor agregado. Com uma alíquota de 10%, o imposto a ser recolhido é de R\$ 2.000,00 subtraídos de R\$ 480,00 (soma dos valores pagos no início da cadeia), R\$ 1.520,00. Neste caso, ele paga um valor maior devido ao aumento da alíquota em relação a suas matérias-primas.

### **2.2.2. Incidência sobre produtos industrializados, nacionais ou estrangeiros**

O IPI incide sobre produtos industrializados, nacionais ou estrangeiros, de acordo com a TIPI (Decreto nº 6.006, de 28/12/2006). O IPI não incide sobre a produção em si, mas no resultado desta: o produto industrializado. Ou seja, para produtos industrializados no Brasil, para que haja incidência do IPI é necessário que a industrialização se sobreponha um negócio jurídico com o produto, a exemplo de venda, doação, transferência, locação, etc. Para produtos industrializados no exterior, a incidência se dá no desembaraço aduaneiro.

A hipótese de incidência é previsto pelo artigo 46 do Código Tributário Nacional (CTN) e regulado pelo Decreto 4.544/2002.

Para verificar a incidência do imposto devemos caracterizar o que é um produto industrializado. Seu conceito para a aplicação correta o tributo estudado, é o de que industrialização é qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo, como será visto na próxima seção.

### **2.2.3. Ato de industrializar, produtos manufaturados e trabalho artesanal**

Como já vimos na seção anterior, o IPI incide sobre determinadas operações com produtos industrializados nacionais ou estrangeiros. Na teoria parece simples, mas o conceito que se dá ao ato de industrializar não é tão concreto quanto parece. Sempre há dúvidas em se definir a fronteira entre um trabalho artesanal e a industrialização, já que ambos transformam a matéria e gerando novos produtos com propriedades diferentes dos antigos. Até mesmo a manufatura entra neste dilema, será que um produto manufaturado é o mesmo que industrializado?

Para esclarecer estas ambiguidades, o regulamento do IPI define uma série de operações que podem ser consideradas industrialização. Tais operações estão listadas abaixo juntamente com os resultados de suas ações, segundo o Regulamento do IPI (RIPI -2010) (BRASIL, 2010):

- **Transformação:** exercida sobre matérias-primas ou produtos intermediários, criando um novo produto;
- **Beneficiamento:** modificação, aperfeiçoamento ou alteração do funcionamento, da utilização, do acabamento, ou da aparência do produto;
- **Montagem:** reunião de peças, produtos ou partes que resulte na produção de um novo produto ou unidade autônoma, mesmo que ainda dentro da mesma classificação fiscal;
- **Acondicionamento ou reacondicionamento:** alteração da apresentação do produto através da colocação de embalagem, mesmo que substituindo uma original, a não ser que esta embalagem se destine apenas ao transporte; ou
- **Renovação ou recondicionamento:** exercida sobre produto usado ou parte remanescente de produto deteriorado ou inutilizado que obtenha a renovação ou restauração do mesmo.

Há também a exclusão do conceito de industrialização. São produtos que, segundo as operações citadas, deveriam ser tributados, mas são excluídos do conceito de industrialização, pelo Art. 5º do Decreto nº 7.212, Anexo I.

Além da incidência ou não do IPI nos itens do Anexo I, existe os produtos que possuem imunidades tributárias no campo da incidência. São imunes da incidência do imposto sobre produtos industrializados, os produtos industrializados destinados ao exterior (Constituição Federal, art. 153, § 3º, inciso III), contemplando todos os produtos, de origem nacional ou estrangeira.

#### **2.2.4. Estabelecimentos industriais e equiparados a industriais**

Os estabelecimentos jurídica e fiscalmente tratados como industriais, são dois: os industriais e os equiparados a industriais. Estabelecimento industrial é o que executa qualquer das operações referidas no art. 4º, do RIPI/2010, de que resulte produto tributado, ainda que de alíquota zero ou isento. Como já mostrado na seção anterior, o referido artigo 4º,

caracteriza industrialização qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo.

Os estabelecimentos equiparados a industriais desempenham papel relevante na cadeia do IPI, mas não realizam essas operações de industrialização. A legislação o coloca na condição de contribuinte por equiparação em virtude da realização de algumas operações, expressamente definidas, entre outros, nos artigos 9º e 10º do RIPI/2010, listado em Anexo II.

### **2.2.5. Fato Gerador do IPI: efetivação, concretização da hipótese de incidência**

No regime da Constituição de 1988, não cabe à Lei Complementar estabelecer os fatos geradores dos impostos, mas estabelecer normas gerais sobre tais definições, ou seja, não vincula às hipóteses de incidência tributária, como é o caso do conceito de produto industrializado, que realmente independe de lei, pois é um conceito pré-jurídico, mas para evitar conflitos, a lei estabelece os seus contornos.

Assim, o Código Tributário Nacional (CTN) instituiu que, para efeitos deste imposto, somente é considerado industrializado o produto que tenha sido submetido a operações que modifiquem a natureza ou a finalidade ou aperfeiçoe para consumo, como já vimos anteriormente. E pôs limite no seu âmbito constitucional quanto ao aspecto temporal.

O Fato Gerador (FG) do IPI é a efetivação, a concretização da hipótese de incidência (visto adiante na seção sobre a Incidência). O Fato Gerador faz nascer a obrigação tributária principal, nos termos do art.113 da Lei nº 5.172/66 – CTN:

art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.

§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. (BRASIL, 1966a)

Segue abaixo, as normas de regência que definem o FG:

Art. 114. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Art. 46. O imposto, de competência da União, sobre produtos industrializados tem como fato gerador:

I - o seu desembaraço aduaneiro, quando de procedência estrangeira;

II - a sua saída dos estabelecimentos a que se refere o parágrafo único do artigo 51;

III - a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo.

Art. 51. Contribuinte do imposto é:

I - o importador ou quem a lei a ele equiparar;

II - o industrial ou quem a lei a ele equiparar;

III - o comerciante de produtos sujeitos ao imposto, que os forneça aos contribuintes definidos no inciso anterior;

IV - o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados, levados a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se contribuinte autônomo qualquer estabelecimento de importador, industrial, comerciante ou arrematante. (BRASIL, 1966a)

A Lei nº 4.502/64 definiu as hipóteses de incidência do consumo, estabelecendo o que constitui seu fato gerador, em relação aos produtos de procedência estrangeira, o respectivo desembaraço em relação aos de produção nacional, e a saída do respectivo estabelecimento produtor.

Art. 2º c/c art. 4º Constitui fato gerador do imposto:

I - quanto aos produtos de procedência estrangeira o respectivo desembaraço aduaneiro;

II - quanto aos de produção nacional, a saída do respectivo estabelecimento produtor e dos estabelecimentos equiparados a produtor. (BRASIL, 1964)

1 - o desembaraço aduaneiro de produto de procedência estrangeira; ou

2 - a saída de produto do estabelecimento industrial, ou equiparado a industrial. (BRASIL, 2010)

Como podemos observar o regulamento do IPI não incorporou em seu texto a arrematação como Fato Gerador do IPI, muito possivelmente em razão da pouca expressividade da ocorrência desses eventos.

Além da regra geral de ocorrência do FG “o desembaraço aduaneiro de produto de procedência estrangeira e a saída de produto de estabelecimento industrial ou equiparado a industrial” – a legislação tributária (notadamente o Decreto-Lei nº 1.133/70 e a Lei nº 9.532/97) elencou as hipóteses em que se considera ocorrido o FG, de maneira a atender a

especificidade de determinadas atividades econômicas. O Decreto nº 7.212/2010 incluiu essas hipóteses nos artigos 36 e 37.

Na hipótese de venda, exposição à venda, ou consumo no território nacional, de produtos destinados ao exterior, ou na hipótese de descumprimento das condições estabelecidas para a isenção do imposto, será considerado ocorrido o fato gerador na data de saída dos produtos do estabelecimento.

A legislação do IPI amplia o conceito de produto industrializado, incluindo operações como a simples embalagem, que na verdade não modifica a natureza nem a finalidade e nem o aperfeiçoam para o consumo e essa ampliação viola o art. 46 do CTN. O conceito de produto industrializado, utilizado pela Constituição para definir a competência tributária da União, não pode ser validamente ampliado pelo legislador ordinário. Admitir o contrário é negar a supremacia constitucional.

Vale ressaltar o que dispõe o § 2º do art. 1º da Lei nº 4.502/64: “O imposto é devido sejam quais forem as finalidades a que se destinem o produto ou o título jurídico a que se faça a importação ou de que decorra a saída do estabelecimento produtor” (BRASIL, 1964).

#### **2.2.6. Classificação Fiscal e Alíquotas**

Desde a primeira Tabela contendo a relação de produtos com as respectivas alíquotas – anexa à Lei nº 4.502/64 –, a TIPI tem sido sistematicamente aprovada por Decretos, todos, invariavelmente, apontando como fundamentação legal o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971, cujo teor é o seguinte:

Art 4º O Poder Executivo, em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados, quando se torne necessário atingir os objetivos da política econômica governamental, mantida a seletividade em função da essencialidade do produto, ou, ainda, para corrigir distorções, fica autorizado:

I - a reduzir alíquotas até 0 (zero);

II - a majorar alíquotas, acrescentando até 30 (trinta) unidades ao percentual de incidência fixado na lei;

III - a alterar a base de cálculo em relação a determinados produtos, podendo, para esse fim, fixar-lhes valor tributável mínimo. (BRASIL, 1971)

Em suma, as alíquotas do IPI são diversas, podendo ir de 0 a 330% por ser um tributo de caráter seletivo, ou seja, suas alíquotas são determinadas mediante a essencialidade do

produto. Os chamados produtos supérfluos, tais como perfumes, bebidas finas, ou produtos nocivos à saúde, como cigarros, devem receber elevada taxaço pelo IPI, enquanto os produtos essenciais ou populares de primeira necessidade possuem alíquotas ínfimas reduzidas à zero. Assim, o IPI devera ser calculado sobre alíquota determinada na TIPI, Decreto nº 6.006, de 28 de dezembro de 2006, sobre o valor tributável do produto. A atual Tabela de Incidência do IPI foi aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011.

### **2.2.7. Base de Cálculo do IPI**

A base de cálculo é a definição legal da unidade de medida, constitutiva do padrão de referência a ser observado na quantificação financeira dos fatos tributários. Consiste em critério abstrato para medir os fatos tributários que, conjugado à alíquota, permite obter a dívida tributária”. (BARRETO, 1998, p.53)

Conforme Silva (2012), o art. 47 da Lei nº 5.172/66 (CTN) estabeleceu três hipóteses de Base de Cálculo:

#### **I - no caso de desembaraço aduaneiro de produtos de procedência estrangeira:**

O valor da base de cálculo do Imposto de Importação + o imposto de importação + as taxas exigidas para entrada do produto no País + os encargos cambiais efetivamente pagos pelo importador ou dele exigíveis;

#### **II - no caso dos produtos saídos de estabelecimentos industriais, arrematantes ou equiparados a industriais:**

a) o valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria;

b) na falta do valor a que se refere a alínea anterior, o preço corrente da mercadoria, ou sua similar, no mercado atacadista da praça do remetente;

#### **III - no caso de produtos arrematados em leilão: o preço da arrematação.**

Essencialmente o CTN repetiu as disposições da Lei nº 4.502/64, instituidora do IPI. Ao longo do tempo foram introduzidas várias modificações na base de cálculo, ampliando-a consideravelmente. As normas que introduziram alterações na base de cálculo foram as seguintes: Decreto-Lei nº 34/66; Decreto-Lei nº 400/68; Lei nº 6.099/74; Decreto-Lei nº 1.593/77; Lei nº 7.132/83; Lei nº 7.798/89; Lei nº 8.218/91; Lei nº 9.532/97; Lei nº 10.485/02 e Lei nº 10.833/03.

Atualmente, após inúmeras alterações, o IPI passou a conviver com cinco formas distintas de apuração do imposto, encontradas no Anexo III.

### 2.2.8. O Contribuinte

O CTN estabelece em seu art. 51 quais são os contribuintes do IPI:

Art. 51. Contribuinte do imposto é:

I - o importador ou quem a lei a ele equiparar;

II - o industrial ou quem a lei a ele equiparar;

III - o comerciante de produtos sujeitos ao imposto, que os forneça aos contribuintes definidos no inciso anterior;

IV - o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados, levados a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se contribuinte autônomo qualquer estabelecimento de importador, industrial, comerciante ou arrematante. (BRASIL, 1966a)

O CTN na verdade incorporou, em outra maneira, o que dispunha a Lei nº 4.502/64 em seus artigos 34 e 35. A lei nº 9.532/97 adicionou mais um tipo de contribuinte, este ligado com o descumprimento das condições de imunidade do papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos.

Considera-se ocorrido o fato gerador e devido o IPI, no início do consumo ou da utilização do papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos a que se refere a alínea "d" do inciso VI do art. 150 da Constituição, em finalidade diferente destas ou na sua saída do fabricante, do importador ou de seus estabelecimentos distribuidores, para pessoas que não sejam empresas jornalísticas ou editoras. (BRASIL, 1997)

O Decreto nº 7.212/10 resumiu da seguinte maneira os dispositivos legais acima:

Art. 24. São obrigados ao pagamento do imposto como contribuinte:

I - o importador, em relação ao fato gerador decorrente do desembaraço aduaneiro de produto de procedência estrangeira;

II - o industrial, em relação ao fato gerador decorrente da saída de produto que industrializar em seu estabelecimento, bem como quanto aos demais fatos geradores decorrentes de atos que praticar;

III - o estabelecimento equiparado a industrial, quanto ao fato gerador relativo aos produtos que dele saírem, bem como quanto aos demais fatos geradores decorrentes de atos que praticar (BRASIL, 1964) e

IV - os que consumirem ou utilizarem em outra finalidade, ou remeterem a pessoas que não sejam empresas jornalísticas ou editoras, o papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos, quando alcançado pela imunidade prevista no inciso I do art. 18. (BRASIL, 1997)

Parágrafo único. Considera-se contribuinte autônomo qualquer estabelecimento de importador, industrial ou comerciante, em relação a cada fato gerador que decorra de ato que praticar. (BRASIL, 2010)

### **2.2.9. O Lançamento, Decadência e Prescrição**

As normas tributárias que regem o IPI confiam aos contribuintes do imposto o dever de antecipar o seu pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa. Isto ocorre normalmente ao final do período de apuração do imposto quando, do confronto entre os créditos e débitos do período, resulta saldo devedor. Com isso, praticando conforme a legislação, o contribuinte procede ao recolhimento do imposto, por intermédio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) e o informa na Declaração de Créditos e Débitos Tributários Federais (DCTF).

O pagamento do imposto e a apuração ocorrem, portanto, antes da formalização do crédito tributário pelo Estado mediante o lançamento nos moldes do disposto no art. 142 do Código Tributário Nacional. Assim, o IPI agrega-se na lista dos tributos cujo lançamento opera-se por homologação, nos exatos termos do art. 150, do CTN:

Art. 150. O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.

§ 1º O pagamento antecipado pelo obrigado nos termos deste artigo extingue o crédito, sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento.

§ 2º Não influem sobre a obrigação tributária quaisquer atos anteriores à homologação, praticados pelo sujeito passivo ou por terceiro, visando à extinção total ou parcial do crédito.

§ 3º Os atos a que se refere o parágrafo anterior serão, porém, considerados na apuração do saldo porventura devido e, sendo o caso, na imposição de penalidade, ou sua graduação.

§ 4º Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo

sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação. (BRASIL, 1966a)

Segundo Silva (2012) existem diversas hipóteses que podem suceder:

a) Existindo pagamento do imposto e sendo o débito informado na DCTF.

A existência de pagamento, bem como a apresentação da DCTF, tem o condão de conferir ao IPI a possibilidade de seu lançamento ser regido pelo art. 150 do CTN. Nesta hipótese a decadência e a prescrição se operam da seguinte forma:

- **Decadência:** a decadência não se opera, uma vez que a DCTF constitui confissão de dívida e sua apresentação pelo contribuinte dispensa o Fisco de proceder ao lançamento;

- **Prescrição:** o prazo prescricional começa a correr a partir da data de entrega da DCTF.

b) Existindo pagamento e *não* sendo o débito informado na DCTF.

A existência de pagamento, mesmo sem entrega da DCTF, implica a ciência do Fisco da atividade exercida pelo contribuinte e tem o condão de conferir ao IPI a possibilidade de seu lançamento ser regido pelo art. 150 do CTN. Neste caso, a formalização do crédito **depende** de lançamento, porém, somente na hipótese do Fisco não homologar o pagamento. No caso de homologação, expressa ou tácita, o crédito estaria extinto antes de sua formalização pelo Fisco. Nesta hipótese a decadência e a prescrição se operam da seguinte forma:

- **Decadência:** aplica-se a regra do § 4º do art. 150, do CTN, adotando-se como marco inicial da contagem do prazo o 1º dia seguinte ao período de apuração do IPI;

- **Prescrição:** havendo homologação, expressa ou tácita, o crédito estaria extinto antes de sua formalização pelo Fisco. Neste caso, não há que se falar em prazo prescricional, uma vez que não há crédito a cobrar. Não havendo homologação, o prazo prescricional começa a correr após findar o prazo concedido para pagamento no instrumento que formalizar o lançamento (auto de infração ou notificação de lançamento).

c) O imposto não foi pago – total ou parcialmente – mas foi declarado na DCTF.

Na hipótese de falta de pagamento, mas havendo a entrega da DCTF, implica a ciência do Fisco da atividade exercida pelo contribuinte e tem o condão de conferir ao IPI a possibilidade de seu lançamento ser regido pelo art. 150 do CTN. Nesse caso a decadência e a prescrição operam-se da seguinte forma:

- **Decadência:** não se opera, uma vez que o débito foi informado na DCTF e esta constitui confissão de dívida, dispensando o Fisco de proceder ao lançamento;

- **Prescrição:** o prazo prescricional começa a correr a partir da data de entrega da DCTF.

d) O imposto não foi pago – total ou parcialmente – nem declarado na DCTF.

Na hipótese de falta de pagamento, bem como da entrega da DCTF, deixa de existir o procedimento a ser homologado pelo Fisco, a que se refere o art. 150 do CTN. Por conseguinte, o lançamento do IPI deixa de ser regido pelo art. 150 do CTN (lançamento por homologação) e passa a ser regido pelo art. 149 do mesmo diploma legal (lançamento de ofício). Nesse caso a decadência e a prescrição operam-se da seguinte forma:

- **Decadência:** aplica-se a regra do inciso I, do art. 173, do CTN, a seguir transcrito:

Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado. (BRASIL, 1966a);

- **Prescrição:** o prazo da prescrição inicia sua contagem no 1º dia subsequente ao prazo de pagamento concedido no instrumento que formalizar o lançamento (auto de infração ou notificação de lançamento).

### 2.3. Extrafiscalidade Tributária: instrumento de intervenção estatal

Preliminarmente, a principal função do tributo é recolher receita necessária para fazer frente às despesas essenciais ao cumprimento do orçamento estatal. Tal função é chamada de função fiscal do tributo. Contudo, o Estado utiliza-se do seu poder imperativo tributário, de forma hábil, para intervir no sistema econômico. Como pontua Robinson S. Barreirinhas:

A função primária do tributo, portanto, é suprir o Estado com os recursos necessários a seu funcionamento. É a chamada função fiscal do tributo. Essa função se cumpre com a transferência de

dinheiro dos súditos para os cofres do Estado, que é finalidade última da tributação. No entanto, não raro o tributo é utilizado como instrumento de intervenção estatal no mercado, e não como função arrecadatória. É o caso dos tributos aduaneiros, cuja função primordial é regular a disponibilidade e os preços dos bens no mercado interno, facilitando ou onerando suas exportações ou importações. Trata-se da função extrafiscal do tributo. (BARREIRINHAS, 2006, p.22)

Através da Emenda Constitucional 42/2003 que se realizou a positivação desta função estatal, agregando ao texto constitucional o art. 146, concedendo competência à União, por lei complementar, para estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de evitar desequilíbrios da concorrência. Entende-se de competência normativa, mesmo que geral, da função extrafiscal dos tributos para atingir o objetivo de intervir no ambiente concorrencial. Abaixo o texto de lei realizado através da EC 42/2003:

Art. 146 - A Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (BRASIL, 2003)

Segundo Nabais (2004) o conceito tradicional de tributo consolidado no Estado liberal afirma que “o imposto tinha necessariamente uma função exclusivamente fiscal”, em outras palavras, função arrecadatória de receitas para custear os serviços públicos. Contudo, além de terem a função arrecadatória de receitas para a manutenção do Estado, apresentam funções extrafiscais redistributiva e regulatória, que em outros termos, seria utilização do tributo como meio de atingir outro fim, que não seja o do custeio das atividades estatais, rompendo assim, com a dita “ordem natural”.

Assim, podendo assumir, paralelamente à função de abastecer os cofres públicos, a vertente da extrafiscalidade, ou seja, por meio da tributação (e da desoneração), possibilita-se ao Estado intervir sobre o domínio econômico de forma indireta, para regular determinado setor da economia ou, em conformidade com o ideal de concretização dos direitos sociais, induzindo a adoção de determinados comportamentos para a “implementação de políticas públicas” (SILVA, 2007).

É desta maneira que a extrafiscalidade dos tributos se molda ao Estado de bem-estar social, pois segundo ele, objetiva a “consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas” (NABAIS, 2004, p. 629).

Desta maneira, a principal finalidade de muitos tributos “não será a de instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada” (BECKER, 2007, p. 623).

Explica ainda Nabais (2004) que a extrafiscalidade pode ser interpretada no composto de normas que tem por finalidade principal a consecução de resultados econômicos ou sociais, por meio da utilização do instrumento fiscal, e não somente na obtenção de receitas em contrapartida com as despesas públicas. Por isso quando o legislador em nome do interesse coletivo caracteriza a extrafiscalidade com aumento ou diminuição das alíquotas e/ou das bases de cálculo dos tributos, objetiva principalmente induzir contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Consequentemente, o Fisco pode diminuir ou aumentar os tributos a fim de atuar justamente os comportamentos de seus destinatários, de modo a neutralizar as consequências econômicas e sociais e fomentando-os, ou seja, de normas que contêm medidas dessa política.

Percebe-se, contudo, que o significado de extrafiscalidade está relacionado a características não-arrecadatórias, ou seja, não-fiscais dos tributos. Na própria palavra, o prefixo “extra” é indicativo dessa alusão “para além”, ou seja, de exceção ao preceito da simples fiscalidade. A diferença entre fiscalidade e extrafiscalidade, neste contexto, repousaria na finalidade da norma tributária. Tributos de caráter fiscal seriam instrumentos de arrecadação, enquanto tributos extrafiscais seriam predominantemente mecanismos de intervenção na ordem econômica e social (CORREIA NETO, 2008).

Porém, conforme adverte Alfredo Augusto Becker:

na construção dos tributos não se ignora o finalismo extrafiscal, nem se esquece o fiscal, pois ambos coexistem: há apenas maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo. A presença de uma dessas finalidades não exclui necessariamente a outra. Mesmo tributos de caráter eminentemente arrecadatório, como o Imposto sobre a Renda, podem ser alterados com finalidades extrafiscais. (BECKER, 2007, p. 623-624)

Almeida (2009) afirma que o sistema fiscal brasileiro é complexo e impõe a incidência sobre as várias modalidades operacionais do sistema econômico, de maneira a garantir o recolhimento. Por este motivo, o próprio ordenamento jurídico brasileiro pressupõe hipóteses onde os tributos possam ser majorados ou diminuídos para fins extrafiscais em auxílio à economia.

## 2.4. A Função Extrafiscal do IPI e outros tributos

O Imposto sobre Produtos Industrializado sucede como o próprio nome afirma sobre as operações de industrialização. E assim, é considerado uma das maiores fontes de arrecadação da Federação, contudo, ele também possui um caráter extrafiscal, na medida em que influencia diretamente a política de importação e exportação de bens industrializados no país e nas estratégias contábeis das empresas.

Berti (2003) cita ainda sobre o aspecto extrafiscal do IPI:

Imagine-se que o objetivo do governo seja o de desenvolver um determinado setor da economia, ativando negócios, movimentando maiores quantidades de recursos, ampliando o número de postos de trabalho à disposição da demanda por empregos em face do grande número de desempregados no país, enfim, o governo pretende facilitar o aumento da produção e venda de determinados produtos mediante a concessão de benefícios às empresas produtoras. Por outro lado, é sabido que o ônus tributário pesa de maneira considerável para as indústrias de modo tal que, muitas delas acabam acumulando dívidas e mais dívidas em razão da repercussão gerada pelos débitos tributários”. (BERTI, 2003, p. 58.)

Já que a política fiscal do IPI possui um importante papel extrafiscal, podendo regulamentar tanto aspectos da macroeconomia como da microeconomia, o ordenamento jurídico brasileiro provisiona a possibilidade de modificar as alíquotas deste imposto pelo Poder Executivo, sem observância ao princípio da legalidade, de acordo com o artigo 150, inciso I. O mesmo segue aos princípios da anterioridade e da “anterioridade nonagesimal”, encontrados no artigo 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Constituição. Ou seja, indicam a possibilidade de majoração de tributos para o exercício seguinte e depois de transcorridos noventa dias, são mitigados no caso de estabelecimento do IPI a ser recolhido, na medida em que não são exigidos nas alterações promovidas na majoração deste tributo.

Segundo Berti (2003) o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), por sua vez, previsto no artigo 153, inciso V, da Constituição Federal de 1988 tem como aspecto material de incidência tributária as operações de câmbio, de crédito, de seguro e as relativas a títulos ou valores mobiliários, e a política de arrecadação possui caráter extrafiscal. De certa forma, os objetivos políticos e econômicos norteiam os contornos de instituição desse imposto, na medida em que afetam diretamente a estrutura de medidas no mercado financeiro. Flávio de A. Berti adverte ainda que:

o governo dispõe de alguns instrumentos importantes para fomentar políticas desenvolvimentistas que venham a combater tal estado de coisas, procurando retomar os investimentos diretos em detrimento do mercado financeiro, cujo capital é flutuante e de trânsito imediato e imediatista [...] É claro que a medida normativa relativa ao aumento de alíquotas do IOF não seria a única ação normativa necessária para a implementação e fomento desta política desenvolvimentista e, de certa forma, de combate à especulação e à fome do mercado financeiro. Entretanto, não há que se negar o aspecto marcadamente extrafiscal do Imposto sobre Operações Financeiras no exemplo mencionado, porquanto o Fisco federal não pretende com tal medida arrecadar mais imposto”. (BERTI, 2003, p. 76.)

Para que o governo possa utilizar o IOF como política de intervenção no mercado financeiro a Constituição permite a alteração das alíquotas deste imposto ao Poder Executivo, seja por meio de decreto do Presidente da República, instrução normativa da Secretaria da Receita Federal ou do Banco Central do Brasil, bem como não é exigido o atendimento aos princípios da anterioridade e anterioridade nonagesimal. Por sua vez, os impostos aduaneiros, ou seja, o Imposto de Exportação (IE) e o Imposto de Importação (II) conformam-se como reguladores de controle das operações de comércio exterior de bens e mercadorias. Assim, a mudança da política fiscal sobre o II e o IE afeta diretamente os estímulos à importação e à exportação dos produtos estrangeiros, a redução dos produtos internos, o desestímulo à importação de produtos e a preservação do nível de emprego, o estímulo à obtenção de saldo favorável na Balança Comercial, como também a ativação ou desativação da economia do país através do estímulo ao desenvolvimento de investimento interno e geração de emprego, conforme define o artigo 21 do Código Tributário Nacional.

Os impostos aduaneiros, assim como o IOF e o IPI, também podem ser alterados pelo Poder Executivo e não precisam observar os princípios da anterioridade ou anterioridade nonagesimal, o que promove a movimentação na alteração da política fiscal de tais tributos. O Imposto de Renda, ainda no âmbito federal, possui caráter eminentemente arrecadatório, mas a progressividade existente nas alíquotas, que são aumentadas de acordo com o valor da renda obtida pelos contribuintes, implica no objetivo extrafiscal da política tributária em redistribuir a renda. (FERNANDES, 1981)

Silva (2007) afirma que os demais tributos de competência dos Estados e dos Municípios, tem como função principal de sua instituição, a arrecadação. Porém, neste tocante, é correto afirmar que tanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) podem ser instituídos com

base em finalidades extrafiscais. De fato, o ICMS pode ter a alíquota reduzida no caso de comercialização de produtos da cesta básica, conforme consta no Convênio 128/94. Já o IPTU, a CF/88 prevê a viabilidade de instituição progressiva de alíquotas, de modo a satisfazer o princípio da função social da propriedade.

Assim, além dos métodos constitucionais acima constatados para intervenção na economia por meio da alteração da política fiscal, confirma Alfredo Augusto Becker (1998) que é permitido a instituição de isenção a alguns setores, ou seja, de circunstâncias em que o Fisco, diante da ocorrência do fato gerador, deixa de impor o pagamento do tributo. Apesar disso, a instituição de regras isentivas devem se ater a parâmetros constitucionais mais rígidos e demorados em relação aos atos do Poder Executivo. Discorre-se do artigo 150, § 6º, que prevê a necessidade de lei específica para sua instituição, bem como no artigo 155, inciso XII, alínea “g”, onde indica o veículo da lei complementar para imposição de norma isentiva federal na esfera dos Estados e dos Municípios.

Neste contexto, percebe-se que a utilização dos tributos como extrafiscais possui amparo na Constituição Federal brasileira, a qual determina a possibilidade de mudança rápida e imediata da política fiscal de impostos importantes no campo econômico, seja no mercado financeiro (IOF), no comércio internacional (II e IE), da mesma maneira na industrialização (IPI), por meio da condição dos mecanismos de variação das alíquotas por ato do Poder Executivo, mais conhecidos do que os provenientes do Poder Legislativo, igualmente sem cumprimento do prazo mínimo de noventa dias ou da anterioridade, princípios que regem as demais exações. Logo, a extrafiscalidade no IPI consiste na utilização deste imposto para fins regulatórios, sendo que as exceções ao princípio da legalidade e da anterioridade são fundamentais para que o tributo execute sua função extrafiscal, visto que proporciona ao Poder Executivo desenvolver suas políticas públicas de cunho tributário de maneira eficaz, garantindo a rapidez necessária para que possam ser colocadas em prática pela administração. Podemos observar que a tributação extrafiscal está voltada para o incremento do bem comum, concedido pelo Estado que utiliza de seu poder-dever, dentro dos limites estabelecidos na Constituição ou por leis. Estes instrumentos são capazes de conceder, ao Estado, resultados da intervenção estatal no meio social e econômico.

## **CAPITULO III. A CRISE E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA DE 2008-2009**

O mundo passou por um intervalo de intensa instabilidade e estagnação econômica no período de 2008 a 2009. Este capítulo tem a intenção de descrever a origem desta crise, assim como seus efeitos sobre a economia brasileira. Assim, o capítulo está dividido em três seções, sendo que a primeira delas descreve as características e os efeitos da crise sobre a economia numa ótica mundial. E a outra parte procura expor os efeitos da crise sobre a economia brasileira e observar os principais instrumentos de política econômica utilizados para reduzir seus impactos sobre a economia. E por fim, a política baseada na redução do IPI, onde este é usado como um imposto extrafiscal.

### **3.1. Crise das Finanças Globais**

Um caráter pertinentemente instável e propenso às crises já faz parte da economia capitalista. Porém tais crises não se repetem em todos os princípios que lhe dão origem e nem em seus desenvolvimentos. Ela precisa ser analisada conforme o momento histórico que caracteriza o espaço/sociedade em que ela se inicia. A crise financeira que arrasou o mundo em 2008 precisa ser entendida dentro deste contexto, e sua explicação tem uma relação próxima com as transformações do capitalismo contemporâneo.

A economia capitalista das últimas décadas do século XX tem relação com os elementos explicativos e os efeitos do acirramento desta crise, demonstrado por um amplo processo de desregulamentação e liberalização das finanças. Com isso, uma crise que tem origem em um segmento de empréstimos dentro dos Estados Unidos se potencializou e se difundiu pelos mercados financeiros de todo o mundo, assumindo um caráter sistêmico e tomando dimensões trágicas.

Segundo Carvalho (2008) na década de 90 as taxas de juros menores e o agravamento da desregulamentação das finanças causaram o aumento da competição entre as instituições financeiras norte-americanas, motivando os agentes financeiros a aceitar condições de risco cada vez mais acentuadas. Os países emergentes foram um dos “alvos” mais visados para a

valorização da riqueza financeira neste processo, o que causou, por sua vez, as constantes crises cambiais ocorridas nestes países durante a década de 90. A instabilidade monetária destes países foi ampliada devido ao desmonte das Previdência Públicas nos países centrais, causado pelo próprio processo de desestruturação do Estado, contribuindo para que os recursos financeiros destes agentes se dispersassem.

Fernando J. Carvalho (2008) ainda expõe que uma das soluções identificadas pelos Bancos norte-americanos visando à preservação das taxas de rentabilidade, no sistema financeiro dos Estados Unidos, foi baseada na concessão de empréstimos de alto risco ao setor imobiliário norte-americano, que eram concedidos após uma análise criteriosa da capacidade de pagamento. Assim, esgotadas as possibilidades deste mercado aos tomadores de baixo risco, restava expandir suas atividades, concedendo empréstimos aos de alto risco, os *subprime*. Estas operações se caracterizam por empréstimos de contrato de 30 anos de prazo, ou seja, de Longo Prazo, onde a garantia, como nos empréstimos *prime*, é o próprio imóvel. Nos primeiros anos as taxas de juros além de não serem muito elevadas, eram fixas, contudo depois sofreriam ajustes periódicos em função das taxas cobradas pelos bancos, em geral aumentando excessivamente. É neste momento que se apuravam as maiores taxas de inadimplência pelos tomadores de empréstimo, sendo que já apresentavam um histórico recente de inadimplência ou não tinham renda compatível com os compromissos financeiros assumidos ou não dispunham de outros bens para garantir o empréstimo.

Mesmo com o ciclo expansivo da economia norte-americana e o preço dos imóveis em alta, os tomadores *subprime* mantinham seus pagamentos, porém, a crise se tornou eminente, com o esfriamento da atividade econômica nos Estados Unidos ao final de 2006 e a diminuição da demanda por imóveis residenciais, pois os mutuários não tinham mais opções para o refinanciamento. Como destaca o IPEA “A inadimplência do subprime subiu rapidamente e o não pagamento de empréstimos imobiliários residenciais cresceu de forma geral, passando de 2,1%, no primeiro trimestre de 2007 para 5,1% no terceiro trimestre de 2008” (IPEA, 2009).

Poderia ser considerada uma crise de inadimplência até o momento, onde os bancos retomariam os imóveis na forma contratual e minimizariam suas perdas, causando maiores impactos para a instituição que realizou as contratações, mas sem grandes desdobramentos para a economia como um todo. No entanto, as estruturas dos mercados financeiros atuais, trouxeram modificações importantes na dinâmica desta crise, onde este se acentua com uma ampla integração dos mercados financeiros e uma rede de pagamentos e recebimentos

articulada dentro do próprio mercado bancário, que em última instância era comprado por fundos de investimento, fundos de pensão, empresas e famílias (IPEA, 2009).

Além desta integração financeira, há também, a disseminação dos derivativos de crédito, principal característica dos mercados financeiros, em particular nas duas últimas décadas. Estas “inovações financeiras” se multiplicaram descomedidamente, pois os bancos queriam securitizar suas operações originárias das hipotecas do *subprime*, sabidamente arriscadas.<sup>2</sup> Com isso, os bancos se impulsionavam significativamente e os agentes compradores dos títulos lastreados no *subprime* sofreriam riscos graves em caso de inadimplência.

Segundo o IPEA (2009) é fundamental destacar que estes papéis receberam notas das agências de *rating*, que por sua vez, classificavam os títulos lastreados como de alta qualidade nestes empréstimos de alto risco. Esta complacência foi um ponto importante pra que estes títulos derivativos fossem vendidos com facilidade em diversos locais, se dispersando a nível internacional.

Como os bancos mantinham uma parcela não muito expressiva dos empréstimos originais em sua carteira também não havia fortes estímulos para subscrever e monitorar de forma adequada aquelas operações geradas. Desta forma, como o banco esperava transferir os riscos houve excesso de confiança. (IPEA, 2009)

Instala-se aqui, uma crise de crédito sistêmica, por mais que muitos agentes não tenham obtido estes “derivativos ruins”, eles ainda podem ser credores de outros que os adquiriram ou simplesmente os podem ter em sua carteira, desencadeando assim um “efeito contágio” e instaurando-se a crise. Analisar se torna um trabalho ainda mais complexo, pois estas operações com derivativos muitas vezes são omitidas dos balanços das instituições e não dispõem uma análise acurada da capacidade de pagamento das mesmas, aumentando o clima de instabilidade e levando os agentes econômicos a demandarem por liquidez. Este fenômeno já se observa a partir de meados de 2007 quando importantes bancos, seguradoras e fundos começam a reconhecer substanciais perdas decorrentes no segmento *subprime*, mas vai se exacerbar apenas em setembro de 2008.

A crise financeira adquiriu contornos sistêmicos a partir da falência do Lehman Brothers em setembro de 2008. Essa falência acarretou a paralisação das operações interbancárias e a desconfiança dos

---

<sup>2</sup> Em essência estas operações de securitização convertem um fluxo de caixa futuro do banco em títulos negociáveis a investidores, pagando amortização mais juros a estes.

investidores nos sistemas financeiros se espalhou, resultando em movimentos de pânico nos mercados de ações, de câmbio, de derivativos e de crédito, em âmbito global. (FARHI, 2010, p. 16)

A crise proporcionou efeitos amplos do ponto de vista econômico, onde a retração do produto e dos níveis de emprego foram os que mais sentiram estes efeitos, acompanhado de uma queda nos níveis de comércio internacional. No ano de 2008 ocorre um arrefecimento significativo no crescimento mundial, particularmente puxado pelas economias mais avançadas e com menor retração nas economias emergentes, em desenvolvimento (IPEA, 2009).

O produto mundial vinha crescendo a taxas médias de 4,5% nos quatro anos que antecedem 2008, quando apresentou um desempenho de 3%. Os fluxos de comércio internacional, que vinham crescendo a taxas médias anuais de 9%, enfrentaram retração instantânea no último trimestre de 2008. (IPEA, 2009)

No ano seguinte, em 2009, a economia global manifestou o primeiro decréscimo econômico desde a Segunda Guerra (- 0,5%), e enfatizando que esta retração mais expressiva foi verificada nos países centrais, aonde a crise chegou numa posição crucial do sistema financeiro. Enquanto nas economias mais avançadas o decréscimo foi da ordem de aproximadamente 3,4%, nos emergentes a taxa foi de 2,7% de crescimento. As taxas de inflação nas economias avançadas sofreram acentuada queda, segundo o FMI (2009), chegando a apresentar leve retração onde a inflação foi de -0,3% nos EUA, de 0,3% na “Zona do Euro” e de -1,4% no Japão. Já o aumento nas taxas de desemprego se evidenciou na maior parte dos países, em destaque naqueles em que a crise teve seus efeitos mais intensos, como nos EUA em que a taxa de desemprego em março de 2009 atingiu 8,1%, sendo o maior patamar desde 1983(FMI, 2009).

Mesmo que as políticas anticíclicas<sup>3</sup> fossem colocadas em prática, estes efeitos se evidenciaram na maioria dos países. O epicentro da crise, os EUA, foi o primeiro país a adotar estas políticas, onde o Estado agiu fortemente por meio de injeção de dinheiro em instituições financeiras, lançando pacotes de isenção fiscal, comprando ativos de pouca liquidez, e comprando ações de bancos em situação frágil, passando assim, a assumir o seu controle<sup>4</sup> (IPEA, 2009).

---

<sup>3</sup> Uma política econômica anticíclica consiste no conjunto de ações governamentais voltadas a impedir, sobrepujar, ou minimizar, os efeitos do ciclo econômico.

<sup>4</sup> Destaque-se que dentre estas instituições, muitas são de grande porte, como foi o caso da companhia seguradora AIG.

Além disto, o país adquiriu dívidas relacionadas às hipotecas, com o intuito de manter as condições normais para a concessão de crédito. Já na zona do Euro, o montante de recursos aprovado no pacote de estímulo foi de 2,5 trilhões de dólares, aumentando a capacidade de estabilizar o sistema financeiro. As ações do plano estipulado pelos pertencentes do bloco envolviam o aumento da liquidez, o refinanciamento de diversos bancos, e ainda aumento de investimentos com infraestrutura. Pode-se observar em todo o mundo a redução coordenada das taxas de juros, buscando estimular as economias nacionais via crédito acessível, crédito barato.

As mudanças do capitalismo no aspecto financeiro, e também, ligadas a reestruturação produtiva, tem profunda relação com a crise de 2008, impactando por sua vez, na forma de intervenção do Estado. As políticas tiveram foco em grandes conglomerados transnacionais em dificuldades, além de tomar as medidas anticíclicas clássicas. A participação destas empresas no PIB mundial (desde a década de 80) e o crescimento acelerado do comércio intra-firma observado no cenário internacional tem realizado papel notável nos níveis de atividade, como por exemplo, o pacote de apoio aprovado em dezembro de 2008 para a GM e a Chrysler (SCHLÖGL, 2011).

Para diminuir os efeitos da crise quase todos os países anunciaram um pacote de medidas ao final de 2008 e durante o ano de 2009. Contudo, o desenvolvimento da crise ainda permaneceu prejudicando algumas economias, mesmo depois de passados mais de dois anos de seu acirramento. O aumento da dívida pública em diversos países, em situação fiscal relativamente comprometida deu continuidade ao quadro de instabilidade que tem marcado os mercados financeiros e se transfere nas possibilidades de crescimento para estes países, particularmente na Zona do Euro. As políticas fiscais eram o instrumento mais viável para a atuação do Estado, e uma crise privada se tornou uma crise pública, com os desdobramentos no médio prazo ainda desconhecidos (SCHLÖGL, 2011).

### **3.2. Adequação das necessidades de liquidez e a política anticíclica**

Nos debates acerca do papel desempenhado pelo Estado em uma economia capitalista, os desdobramentos que os gastos públicos e a tributação exercem sobre o funcionamento do sistema econômico assumem um caráter de relevo. A atuação do governo brasileiro frente à crise do *subprime* se concretizou em diversas esferas da política econômica, conforme

ressaltado no capítulo anterior. Estas políticas se complementaram visando conter o ímpeto da retração que se esboçava na evolução da economia no final de 2008 e no transcorrer de 2009.

O ritmo da atividade econômica em linhas gerais é determinado pela demanda do setor externo, pela demanda doméstica, incluindo trabalhadores e empresários, e pela demanda governamental (SICSÚ, 2009).

Em função da gravidade da crise nos países centrais, o setor externo encontrava-se em um quadro de forte retração, refletindo-se na demanda pelos produtos brasileiros. A retração neste componente da demanda constitui uma variável fora do controle das autoridades econômicas. As medidas cabíveis neste sentido estiveram atreladas a concessão de crédito, bastante escasso em função da redução das linhas de financiamento externo. Ressalte-se que estas medidas foram tomadas com bastante rapidez pelo Banco Central (PAULA, 2008).

No que diz respeito à demanda doméstica, a retração é função das expectativas de empresários e trabalhadores. No cenário de instabilidade, os empresários contraem investimentos e reduzem os níveis de produção, e, os trabalhadores, temendo a perda de seus postos de trabalho contraem o consumo. Ambos adiam suas decisões de gasto, em função do quadro de incertezas que se esboça, desencadeando neste processo, um fenômeno que se retroalimenta, retraindo o nível de atividade e a oferta de empregos. A decisão mais racional do ponto de vista individual se mostra nefasta do ponto de vista social.

Frente a este cenário preocupante, a função do setor público seria de utilizar sua capacidade de gasto e endividamento para reanimar a demanda. As medidas anticíclicas podem se conduzir em diversos mecanismos e nos primeiros momentos depois de iniciada a crise, os esforços se detiveram a adequação das necessidades de liquidez, em particular com modificações na sistemática de recolhimento do depósito compulsório. Com isso, o sistema financeiro doméstico se manteve estável, sendo que não se tinha a exata magnitude do nível de exposição do setor financeiro nacional.

No tocante da política monetária, é preciso avaliar que os cortes na taxa básica de juros apenas se efetivaram quando o receio de desvalorização do real foi substituído pela preocupação com o declínio no nível de atividade (BARBOSA; SOUZA, 2010). Além disto,

(...) nas condições atuais é improvável que uma redução da taxa básica de juro possa estimular de forma considerável a realização de gastos privados, dado o quadro estabelecido e generalizado de apreensão. Neste momento, uma redução persistente e significativa do juro é uma medida que tem efeitos fiscais mais importantes do

que os efeitos que provocaria sobre o lado real da economia – na medida em que estimularia gastos privados apenas de forma muito modesta. (SICSÚ, 2009, p. 8)

A política monetária impacta a demanda agregada no longo prazo. A diminuição nas taxas de juros não causa um estímulo aos investimentos privados por causa das expectativas deterioradas e em função da maior segurança destinada aos investimentos em títulos públicos, num movimento de “preferência pela liquidez”. Os impactos positivos numa redução dos juros estariam mais atrelados à redução dos encargos da dívida, possibilitando aumento dos gastos públicos.

Com isso, entra em cena o importante papel da política fiscal no cumprimento dos objetivos de manutenção da atividade. Estas políticas têm essencialmente como base, as alterações na tributação e nos gastos. No contexto da tributação o governo anunciou medidas muito importantes, como a criação de alíquotas intermediárias para o imposto de renda no exercício fiscal de 2009, desta forma renunciando receitas. E também, em novembro de 2008 o governo estendeu mais dez dias o prazo de recolhimento do IPI e do IRRF, e em cinco dias o prazo de recolhimento PIS/COFINS, como consta Medida Provisória nº 447 de 14 de novembro de 2008. Calcula-se que a alteração na data de recolhimento dos tributos contribuiu com cerca de R\$ 21 bilhões para o fluxo de caixa das empresas, reduzindo assim, a necessidade de financiamento de capital de giro, num quadro de restrição do crédito (MOREIRA, 2010).

A Tabela 1 abaixo nos mostra alguns dos componentes de arrecadação que foram afetados e não afetados pela crise.

**Tabela 1 – Brasil: Tributos afetados ou não afetados pela crise de 2008**

<b>Esfera</b>	<b>Tributos afetados</b>	<b>Tributos não afetados</b>
FEDERAL	IPI (total, autos, import., outros), Confins, PIS/PASEP, CIDE e Imp. Importação	IR (total, PE e PJ), IPI (bebidas e fumo), IOF e CSLL
ESTADUAL	ICMS e FPE	IPVA
MUNICIPAL	FPM	ISS e IPTU

Fonte: Tesouro Nacional, 2012.

Em relação aos gastos, o governo manteve os planos de investimentos já previstos para o ano de 2009, mesmo projetando uma diminuição na arrecadação em função da queda na movimentação da atividade econômica. Tal manutenção do gasto público era muito importante, mas não foi o suficiente para manter o ritmo da economia, a menos que estimulasse a retomada dos gastos privados.

Mesmo assim, Carvalho (2010) ressalta que o governo manteve os gastos de investimento programados para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das empresas estatais, impactando de forma muito positiva sobre a economia. E para Barbosa e Souza (2010), neste mesmo sentido, foi fundamental a manutenção dos gastos com transferências que tendem a estimular intensamente a demanda, como os vinculados a programas de distribuição de renda e manutenção da política de valorização do salário mínimo, pois a propensão marginal a poupar dos agentes que recebem estes benefícios é muito baixa, fazendo com que estimule intensamente o consumo.

A limitação constatada nos canais de crédito foi muito significativa, mesmo com o papel exercido pelos bancos públicos após o agravamento do quadro. Contudo “a velocidade da queda do emprego e da atividade industrial recente não parece ser explicada totalmente por dificuldades no mercado de crédito” (SICSÚ, 2009, p. 3). Sem dúvidas o crédito tem um papel relevante no consumo, em particular nos setores que mais apresentaram dificuldades, mas a queda intensa da produção parece indicar um arrefecimento em função das expectativas dos empresários.

Por causa da queda rápida no setor produtivo a partir de outubro de 2008, outras medidas poderiam ser usadas com o intuito de estimular o consumo e reduzir estoques acumulados, e estimula assim, a retomada da produção. Este mecanismo foi utilizado pelo poder público, a se concretizar nas medidas de redução das alíquotas do IPI, de efeito rápido sobre a demanda dos consumidores, que propõe efeitos positivos sobre o consumo, reativando o comércio e as expectativas dos empresários.

### **3.3. Política Baseada na Redução do IPI**

O entendimento clássico de tributo, que se fundamenta nas teses do Estado liberal, defende a ideia de que os impostos deveriam ser recolhidos sem promover distorções na alocação dos fatores de produção. Ainda neste sentido, a tributação deveria exercer um papel

eminentemente fiscal, destinando-se simplesmente em financiar as atividades desempenhadas pelo governo no cumprimento de suas obrigações constitucionalmente conferidas.

A realidade econômica, no entanto, foi estimulando os Estados nacionais, em particular com o desenvolvimento do “Estado do Bem-estar”, a planejar sistemas tributários nos quais os impostos deixaram de ter um papel meramente de financiador do Estado, para assumir uma conformação extrafiscal. Ou seja, utiliza-se do imposto para regular alguns setores econômicos, desestimulando ou estimulando o consumo; para diminuir os efeitos de ciclos econômicos; redistribuir renda; para concretizar direitos sociais na execução de políticas públicas, como no exemplo da incidência de IPI elevado sobre o cigarro, visando desestimular o consumo deste produto. Segundo Oliveira (1981) o sistema tributário brasileiro encontra-se desenhado neste mesmo sentido, em particular devido a conformação dada ao Código Tributário Nacional (CTN) de 1966, que articulou mecanismos que buscavam estimular a acumulação de capital no Brasil.

Dentro deste cenário jurídico institucional, o IPI se destaca como um destes tributos de caráter extrafiscal, não desestruturado pelas reformas colocadas em curso no Brasil a partir da década de noventa. Criado em 1966, substituiu o Imposto de Consumo, assumindo um papel fundamental no financiamento do Estado. Como exemplo, em 1967 quando o imposto entrou em vigor, o IR era responsável por 30,8% da arrecadação tributária federal e o IPI já representava 56,5% das receitas tributárias da União. Podem-se observar, em grande medida, as origens do regressivo sistema tributário brasileiro, baseado em excesso de tributos que oneram o consumo (OLIVEIRA, 1981).

A estrutura normativa deste tributo prevê sua incidência sobre o princípio jurídico da seletividade, conferindo as alíquotas com base na essencialidade do produto sujeito a tributação. Onde, segundo Borges (2004), todos os produtos que fazem parte das nossas necessidades primárias, como a alimentação, vestuário, habitação, meio de transporte, entre outros, deverão ser aplicadas alíquotas reduzidas ou zeradas do IPI.<sup>5</sup>

Contudo, não é somente neste aspecto que o IPI assume a função extrafiscal, pois além do princípio da seletividade, outro princípio que reveste sua estrutura normativa diz respeito a não necessidade de se observar o princípio da anterioridade, que é atribuído à maioria dos tributos no Brasil, aumentando a segurança jurídica ao planejamento das empresas e ao poder

---

<sup>5</sup>Por outro lado, “os produtos que satisfazem as nossas necessidades secundárias (por exemplo: perfumes, iates e lanchas) serão gravados com alíquotas majoradas” (BORGES, 2004, p. 271).

de decisão por parte dos empresários, fazendo com que os tributos sujeitos a este princípio da anterioridade não podem simplesmente ser majorados ou reduzidos em função da discricionariedade do Poder Executivo em um exercício fiscal que esteja em curso. Porém o artigo 153 da CF veda o IPI deste princípio, previsto no CTN, Art. 64:

Quando se tornar necessário atingir os objetivos da política econômica governamental, mantida a seletividade em função da essencialidade do produto, ou, ainda, para corrigir distorções, poderão as alíquotas ser reduzidas até zero ou majoradas até trinta unidades percentuais. (CTN, 2010)

Assim, as alíquotas do IPI podem ser alteradas durante o próprio exercício fiscal. Este princípio fortalece as medidas do governo, que altera as alíquotas por meio de decretos editados pelo próprio Poder Executivo, sem a necessidade de aprovação do Legislativo Federal, podendo alterar as alíquotas dos produtos quando julgar necessária.

Um ponto importante na consecução da política é identificar que o IPI é um tributo indireto. Pois a empresa fabricante apenas recolhe este tributo ao Tesouro Nacional, enquanto o contribuinte de fato é o próprio consumidor, onerando diretamente aos produtos adquiridos. O que a indústria deve recolher de IPI é repassado integralmente ao valor do produto, sendo que o IPI não compõe o valor total do produto na perspectiva da empresa. O valor do imposto a ser recolhido é explicitado na nota fiscal, fazendo parte do “valor total da nota” emitida pela empresa.

Portanto, quando uma indústria vende um produto, preenchendo o pedido de entrega futura, nunca coloca o valor do produto, mais X% de IPI, mas “o valor do produto, mais IPI”, evidentemente, prevendo uma eventual alteração na alíquota, para poder transferir o ônus ao comprador. (ICHIHARA, 2006, p. 243)

Este elemento é extremamente relevante, porque possibilita à empresa flexibilizar o valor a ser recolhido no mesmo momento com apenas uma alteração do valor da alíquota de IPI, sem mudar o valor recebido pela empresa habitualmente. Por outro lado, esta flexibilidade na forma de recolhimento permite que a empresa atribua esta alíquota a produtos em estoque, com as notas fiscais não faturadas, impelindo a redução de estoques acumulados. Não faria sentido a edição destas medidas se a alíquota dos produtos em estoque não pudesse ser modificada imediatamente pela empresa. Este componente teve que estar previsto nos decretos de números 6.687/2008, 6.809/2009 e 6.890/2009, editados pelo governo aonde possibilitaram que as novas alíquotas se aplicassem também aos produtos que não haviam sido negociados até a data estipulada pelo próprio decreto. (STN, 2009)

Art. 3º. O disposto neste Decreto produzirá efeitos a partir da data de sua publicação até 31 de março de 2009. Parágrafo único. A partir de 1º de abril de 2009, ficam restabelecidas as alíquotas anteriormente vigentes. Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2008)

Sendo assim, o importante é que o estímulo ao consumo se torne imediato, pois as medidas podem passar a vigorar logo ao serem editadas. E acentuando-se na medida em que os decretos estabeleçam que estas reduções fossem de caráter temporário.

Como vimos no Capítulo II, o IPI também respeita o princípio da não-cumulatividade, onde, uma empresa quando adquire insumos marcados por este imposto, ela deve pagar este tributo ao fornecedor, e assim, adquire o direito a um crédito tributário no mesmo montante que recolheu ao consumir a compra daquele insumo. Insumo este, que é considerado por Botallo (2002) como a matéria-prima, o material de consumo e as embalagens, contudo, só podem receber este benefício de crédito, as empresas que também que recolhem o IPI na saída de suas mercadorias. Caso as empresas fossem isentas deste tributo, também não teriam o direito a creditar-se das operações decorrentes das compras de mercadoria, com isso, tecnicamente o que ocorreu foi uma redução das alíquotas, mantendo o direito ao crédito tributário para as empresas, ainda que para alguns produtos fossem aplicados alíquota zero, pois eram considerados tributados.

Ainda no contexto deste princípio, se a empresa pagou mais IPI na compra do que efetivamente deveria recolher na venda, ocorre uma situação de créditos acumulados da empresa contra o Estado, considerado como um ativo (um direito), sendo este aspecto de extrema relevância na contabilização dos tributos e será desenvolvido na análise da arrecadação. É um ponto de extrema importância, pois muitas empresas que recolhem um montante elevado de IPI na sua aquisição de insumos acabam “perdendo” com a alíquota zero ou reduzida em suas vendas, passando a apresentar estes “créditos acumulados” tornando-os um custo financeiro significativo para a empresa, uma vez que representam um ativo improdutivo.

## **CAPITULO IV. IPI: SETORES DE PRODUÇÃO E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

### **4.1. A Indústria Automobilística**

Deve-se destacar que entre os determinantes desse forte revés da produção industrial encontra-se a própria dinâmica apresentada pela indústria brasileira antes da crise, que marcadamente dependia do desempenho de dois setores de um total de vinte e sete classificados pelo IBGE: a indústria automobilística e o de máquinas e equipamentos. (IEDI, 2009)

Confirmando o que foi declarado na citação acima, temos que o setor automobilístico representa 5,4% do PIB no Brasil, ou seja, cerca de 20% do produto gerado na indústria, segundo dados da ANFAVEA (2008). Devido a este importante papel da indústria automobilística na dinâmica da economia brasileira, em particular com grande crescimento nos últimos anos e atrelado a forte desaceleração desta indústria a partir de outubro de 2008, fez com que o governo tomasse medidas na esfera fiscal (IEDI, 2009).

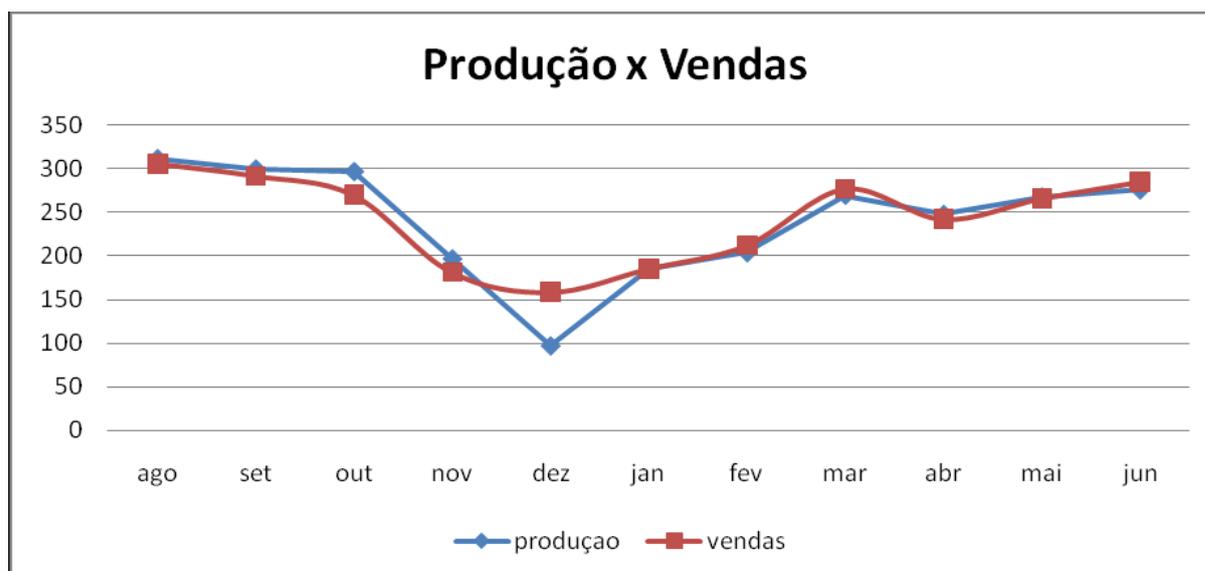
Dados do ANFAVEA (conforme Anexo IV) apontam que até setembro de 2008 os números de produção física da indústria automobilística vinham em forte crescimento, em comparação com o mesmo período do ano de 2007, sem apresentar redução em nenhum dos meses. De janeiro a setembro de 2008 a variação média com relação ao mesmo período de 2007 foi de 21% de incremento, ratificando os indícios que esta indústria vinha em tendência de forte expansão acumulado em 2008. Já em outubro de 2008, a quantidade de unidades fabricadas se manteve a mesma em relação ao mesmo mês de 2007, apresentando uma retração de 27,2% em novembro e uma maior redução, em dezembro, de 53,3% (SCHLÖGL, 2011).

Simultaneamente, as vendas nos segmentos automóveis, motocicletas, partes e peças apresentaram taxas de crescimento anual de 11,9% e o segmento de materiais de construção, mais dependentes das concessões de crédito, apresentaram taxas de crescimento anual de 7,8%, após se expandirem, na ordem, 20,7% e 11,5%, respectivamente, de janeiro até setembro de 2008 (BCB, 2009).

Contudo observa-se que estas variações de valor expressivo buscam certa relação com a própria dinâmica pré-crise, onde a indústria automobilística passa a acumular estoques durante 2008 (apesar do nível expressivo de vendas) e que necessitariam de um ajuste no futuro. A partir de novembro de 2008, algumas empresas chegam a conceder férias coletivas devido à queda no varejo que foi acompanhado de indicadores que mostravam a acumulação de estoques não planejados na indústria automobilística (IEDI, 2009).

Em meados de dezembro de 2008 o governo anuncia então a redução das alíquotas do IPI, e, por meio do Decreto n.6.691, alterou as alíquotas do IOF para as operações de crédito com pessoas físicas, sendo uma medida complementar, e de caráter crucial para reforçar a demanda de um setor fortemente ligado ao fomento do crédito. Assim como o IPI, o IOF tem um caráter extrafiscal, e pode ser alterado por decreto em função dos objetivos da política econômica.

**Figura 1 – Brasil: Evolução das vendas e da produção de automóveis 2008-2009**



Fonte: BCB, 2009.

Nota: em mil unidades.

Segundo a Figura 1<sup>6</sup>, pode-se observar uma queda expressiva de produção no último trimestre de 2008 e teve continuidade no primeiro trimestre de 2009 (comparando com o mesmo período do ano anterior), mesmo com as medidas de redução das alíquotas tomadas pelo Governo. Entretanto, em termos relativos, ocorre uma retração muito menos expressiva e com tendência para retomada dos níveis de produção vigorados nos primeiros meses de 2008.

<sup>6</sup>As informações utilizadas nesta seção encontram-se nos Anexos IV e V.

No auge da retração, em dezembro, a produção foi de aproximadamente 103 mil automóveis e em janeiro de 2009 foi de 185 mil unidades, ou seja, mesmo com a baixa da produção observada no período de 2008, a expressividade deste aumento em 2009 demonstra uma capacidade de resposta muito rápida da indústria.

Em relação às vendas, a retomada demonstra uma recuperação mais acentuada a partir do início de 2009, apresentando taxas de crescimento mais intensas que na produção. Os números em março apresentam 14,7% de incremento em relação ao mesmo período de 2008, mesmo observando que as vendas já vinham num ritmo forte impulsionado pela ampliação do crédito e pelo crescimento da economia neste período de 2008.

Segundo cálculos da Anfavea (2010) os tributos embutidos no preço até 2008 representavam 27,1% do preço em média e com a redução do IPI a participação passou a ser de 22,2% no preço, levando em consideração o IPI, o ICMS e PIS/COFINS. Assim, podemos observar uma movimentação de antecipação dos consumidores buscando adquirir os bens ainda no período em que vigoraria a medida. Esta tendência de antecipação do consumo se reforça ao se analisar o Índice de Vendas no Varejo dessazonalizado do IBGE. O índice geral não aponta expressiva expansão para o mês de março de 2009, enquanto o segmento “Automóveis, motocicletas, partes e peças” apresenta expansão bastante clara neste mesmo mês.<sup>7</sup>

Em abril de 2009 ocorreria a retomada das alíquotas aos níveis anteriores, mas, sofreu prorrogação e passou a ter validade até junho do mesmo ano, além de prorrogar para o setor automobilístico, o governo aumentou a alíquota de incidência sobre cigarros, com intuito de diminuir os impactos sobre a arrecadação. A evolução da produção continuava a apresentar tendência de recuperação apesar de não atingir os níveis de 2008 em nenhum dos meses de abril a junho de 2009. Em relação às vendas neste segundo trimestre de 2009, percebe-se um desempenho semelhante ao observado no primeiro trimestre, que, quando as alíquotas se aproximam da data para retornar a seu nível anterior, ocorre um aumento expressivo da demanda.

Houve intenso aumento das vendas nos meses de março e junho, quando a desoneração do IPI se encerraria, embora nas duas ocasiões tenha sido prorrogada. Isto sugere que, atraídos pelos preços mais

---

<sup>7</sup> Ver anexo V.

baixos decorrentes do IPI reduzido, muitos consumidores decidiram antecipar a compra de veículos. (IPEA, 2009, p. 2)

Justamente nos meses onde deveria interromper o estímulo, observa-se que o número de unidades vendidas supera as unidades produzidas em termos absolutos naquele mesmo mês, com exceção apenas para dezembro de 2008, quando a produção teve uma grande queda e as vendas foram muito superiores às unidades produzidas. Tal desigualdade relacionada ao acúmulo de estoques já era observado nas montadoras, e também da própria característica desta crise notadamente reconhecida pelo brusco declínio das expectativas.

A tendência da produção do segundo trimestre de 2009 continua até o final do ano, em que a variação do montante produzido, em comparação ao mesmo período em 2008, demonstra crescimento acumulado de 12,1%. Se tomarmos como base o último trimestre do ano de 2008, os resultados são dramatizados por causa da forte retração dos últimos meses, mas se comparado a dezembro de 2007, quando a produção vinha crescendo a ritmo acelerado, o incremento no montante de unidades produzidas foi de aproximadamente 9,3%.

Ainda no segundo semestre de 2009, em relação às vendas, o crescimento foi estimulado pela retomada da confiança e do crédito que se observava no país. Desta forma podemos observar que em comparação com 2008, o total de vendas em 2009 representou um aumento por volta de 10%, e em contrapartida, houve uma retração na produção de 1,3%. Ou seja, o crescimento das vendas foi mais intenso que o crescimento da produção no segundo semestre de 2009.

Quanto ao mercado de trabalho brasileiro, desdobrava-se ao crescimento apontado na indústria automobilística nos anos anteriores a 2008. Dados da Anfavea (2010) mostram que os empregos diretos em outubro de 2008 era de 131,2 mil trabalhadores e em janeiro de 2009 este número se reduziu a 126,2 mil e direcionavam para uma retração ainda maior até junho do mesmo ano, chegando a atingir 119,2 mil trabalhadores. Já no segundo semestre de 2009 as contratações líquidas voltam a crescer, chegando a atingir em junho de 2010, o montante de empregos do mesmo momento da pré-crise.

Contudo, o setor automobilístico, como ressalta o relatório da PIM – PF (IBGE, 2008), possui uma produção intensiva em capital e a quantidade de empregos diretos à sua indústria não são muito relevantes, no entanto, o desenvolvimento destas indústrias sobre a demanda por bens intermediários têm ampla repercussão para a cadeia produtiva e os níveis de emprego.

Ainda que a área mais atingida seja a de bens de consumo duráveis, percebe-se um movimento de ampliação do número de setores em queda, com recuos mais claros em bens intermediários, provavelmente em função do menor nível de pedidos intraindustriais e da queda no volume das exportações. (IBGE, 2008)

#### **4.2. Indústria da “Linha Branca”**

Bens como geladeira, fogão, máquinas de lavar roupa e tanquinhos, compõem o segmento conhecido como “linha branca”, que assim como o setor automobilístico, é muito importante na indústria de transformação brasileira. O setor movimenta uma rede expressiva de suprimentos que emprega, diretamente, 32 mil pessoas. As estimativas do Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV) mostram que o impacto deste setor na geração de empregos na cadeia varejista chega a cerca de 300 mil trabalhadores e cálculos com base na matriz insumo-produto fornecida pelo IBGE sugerem que o multiplicador deste setor é de 2,3 sobre a cadeia produtiva (IDV, 2009).

Por depender muito das condições de crédito, o setor de linha branca sofreu uma queda expressiva a partir de outubro de 2008. A partir deste último trimestre de 2008 e primeiro trimestre de 2009, a produção e as vendas vão demonstrar uma queda, com exceção de janeiro de 2009 onde se observa retomada em função de ajustamentos sazonais nas vendas. Mesmo assim, os fabricantes deste setor registraram neste período um alto índice de demissões chegando a aproximadamente 2,5 mil funcionários (IDV, 2009).

A redução das alíquotas do IPI, como medida anticíclica, foi anunciada para vigorar a partir de 17 de abril, segundo trimestre de 2009, e teria validade até 31 de outubro deste mesmo ano. Desta forma, no mês de maio as vendas foram elevadas em 30% e ainda registrou uma contratação de aproximadamente 390 postos de trabalho neste mesmo mês, nos apresentando a rápida resposta no varejo em relação às reduções das alíquotas do IPI (IDV, 2009).

No caso da produção de linha branca podemos fazer uma avaliação mais consistente sobre as reais possibilidades da política fiscal colocada em prática, ao analisar a tabela de produção física destes produtos.

No tocante da produção, o setor vinha apresentando resultados negativos desde outubro de 2008, como podemos observar na Tabela 2 abaixo. A redução do IPI para só começa a vigorar em abril de 2009, mas uma resposta na produção ocorre apenas em maio, diferente do caso das

vendas. E esta demora da indústria para responder ao estímulo das alíquotas, se deu, muito provavelmente por causa do volume de estoques acumulados, contudo, a partir de maio a produção se intensifica, levando o segmento de “eletrodomésticos” a registrar o primeiro crescimento após seis meses seguidos de decréscimo.

**Tabela 2 – Produção Física da Linha Branca, Brasil – Out/ 2008 - Dez/2009**

<b>Período</b>	<b>Linha Branca</b>
Out-2008	96,94
Nov	87,87
<b>Dez</b>	<b>84,67</b>
Jan-2009	88,04
Fev	87,77
Mar	94,24
Abr	82,16
Mai	100,92
Jun	125,42
Jul	138,17
Ago	116,03
Set	119,06
Out	127,08
Nov	124,3
<b>Dez</b>	<b>150,21</b>

Fonte: IBGE, 2010, PIM-PF.

Nota: Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (sendo mesmo mês do ano anterior = Base 100).

Comparando ao mesmo mês do ano anterior, estes resultados evidenciam a dinâmica que assumiu a produção do segmento linha branca após os estímulos de redução das alíquotas do IPI, gerando um crescimento bastante expressivo em todos os outros meses. A demanda pelos produtos da linha branca aumentou consideravelmente em função da redução temporária das alíquotas, quando a renda que os agentes gastariam na compra de outros produtos, como por exemplo, os da linha marrom<sup>8</sup>, pode ter sido deslocada para os produtos da linha branca, antecipando suas compras, como ocorreu no caso dos automóveis.

Segundo o relatório da PIM-PF de dezembro de 2009, o impacto sobre o varejo foi muito intenso:

A atividade de *Móveis e eletrodomésticos* exerceu, em 2009, o quarto maior impacto no resultado anual do Comércio varejista,

<sup>8</sup> A linha marrom abarca produtos como aparelhos de som, televisores e outros eletroeletrônicos.

sendo responsável por 5,1% da magnitude da taxa global, ao registrar variação de 2,1% no volume de vendas em relação ao ano anterior. A retomada gradual do crédito, melhoria do rendimento real e estabilidade do emprego e incentivos governamentais (redução do IPI para a chamada linha branca), foram os principais fatores de sustentação do resultado positivo da atividade que completa também seis anos de crescimento consecutivo. (IBGE, 2010)

### **4.3. Indústria de insumos para a Construção Civil**

Além de possuir uma expressiva dependência das condições de crédito a pessoas físicas, o setor de construção civil também dependente das expectativas de manutenção do nível de renda. Os movimentos destas variáveis impactam fortemente na indústria dos insumos utilizados na construção civil. Conforme a pesquisa do IBGE (2011), este setor movimenta uma expressiva cadeia industrial fornecedora de materiais de construção, que representam em média 56,4% dos custos totais envolvidos na construção de imóveis residenciais.

Os dados desta subseção se encontram o Anexo V, onde os dados da PMC nos mostram uma variação positiva nas vendas destes insumos da construção até outubro de 2008, quando comparado ao mesmo mês do ano anterior para, a partir dali, tenderem a resultados decrescentes mês a mês. Com a evolução da crise observou-se tanto a deterioração das expectativas por parte dos agentes econômicos, temendo pelas possibilidades de perder o emprego; quanto uma restrição pelo lado do crédito, apesar do amplo esforço empreendido pelo governo por meio da CEF – Caixa Econômica Federal.

Os dados da PIM – PF apontam para uma retração brusca na produção de insumos para a construção civil, principalmente quando comparada a contração mais sutil observada no comércio varejista. O movimento verificado neste setor ocorreu simultaneamente ao verificado no varejo. Contudo a relevância do ajuste foi muito mais expressiva, reduzindo intensamente o volume de produção por causa da deterioração de expectativas dos empresários.

O ajuste se deu em grande parte devido a alguns fatores, começando antes mesmo da crise, quando o setor vinha de forma crescente e significativa na produção, o que ocasionou no acúmulo de estoques. Em seguida, o mês de dezembro é marcado por alguns ajustes na indústria, assim como o setor automobilístico. Em relação ao ponto de vista do varejo, a

aquisição desses materiais é considerada uma tomada de longo prazo, em que muitas vezes, as decisões de gastos são irreversíveis e tomadas antes mesmo do acirramento da crise.

A produção é marcada pelo movimento de retração, no primeiro semestre após a crise. Os dados dessazonalizados da PIM – PF (excluídos a influência da variação sazonal), mostram que em fevereiro de 2009 a produção retraiu 28,6% em comparação com setembro do ano anterior. Assim, o poder público observando que os indicadores desta indústria não retomavam, ficava evidente a necessidade de medidas complementares à concessão de crédito, fazendo com que o governo ampliasse os benefícios que já haviam sido concedidos à indústria do setor automobilístico.

No final do primeiro trimestre de 2009, a primeira medida foi tomada e foi bastante tênue em relação à quantidade de materiais que receberiam os incentivos. Em meados de abril o governo aumentou esta lista de materiais que estariam contemplados na medida pelos próximos três meses, como os revestimentos cerâmicos e impermeabilizantes, por exemplo, e sendo prorrogado em junho até o final de 2010.<sup>9</sup>

As vendas e a produção destes insumos se reergueram com o anúncio das medidas, porém as vendas haviam crescido em menor intensidade, tendo uma retomada mais lenta. O volume de vendas atinge o mesmo nível de setembro de 2008, somente ao final de 2009 a produção retoma de forma mais vigorosa. Os períodos de maior intensidade da crise até meados de março, a demanda era atendida por meio de estoques já acumulados. Contudo, a partir de maio, a produção retoma ininterruptamente até outubro de 2009 e as margens de crescimento se mostram maiores do que a retomada no varejo.

O estímulo fiscal foi a grande condicionante da retomada nas outras indústrias estudadas. Contudo, ao analisar todos os fatores importantes na dinâmica da indústria de insumos para construção civil, não se pode afirmar que somente a redução nas alíquotas obtiveram resultados consideráveis. Alguns programas como, o programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), foi lançado na semana anterior ao pacote de estímulos fiscais e criou um ambiente de expectativas mais favorável para a produção e os investimentos no setor. Além disso, o governo manteve os projetos de investimento para o ano de 2009, estimulando a demanda por insumos na construção civil.

---

<sup>9</sup> Estas medidas seguem o mesmo padrão que as medidas anteriormente adotadas para os outros setores, estipulando prazos para o término dos estímulos.

Segundo dados do BCB (2010) no ano de 2009 o aumento dos recursos para o financiamento habitacional (destinado à compra de imóveis e não a construção) foi de 45,2%, totalizando R\$ 91,9 bilhões. A expansão notada nos recursos provenientes do FGTS e da caderneta de poupança sofreram expansões de 68,4% e 13,7%, respectivamente, destacando o papel exercido pelos bancos públicos para diminuir os impactos da crise. Além destes recursos já liberados via os instrumentos tradicionais, os recursos do MCMV reforçaram as liberações em R\$ 14,1 bilhões.

A utilização da capacidade média instalada neste setor em 2009 foi de 85%, e em 2008 foi de 88,4%. Ou seja, mesmo com as medidas de redução das alíquotas, dos incentivos via Programa MCMV e do PAC, se mantiveram 3,4% a menos que em 2008.

A produção de insumos da construção civil apresentou recuo anual de 6,3% em 2009, ante-elevação de 8,5% no ano anterior. Vale ressaltar a recuperação – expressa nas taxas de crescimento trimestrais positivas observadas a partir do trimestre encerrado em junho – registrada pelo setor no decorrer do ano, trajetória favorecida, em parte, pela continuidade das obras no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (BCB, 2010, p. 21)

Assim, podemos observar que o total de medidas anunciadas pelo governo alcançou uma relativa minimização dos impactos da crise no transcorrer do ano. Porém, neste setor, a retomada não significa estar relacionada somente à redução das alíquotas, mas ao movimento da economia como um todo.

#### **4.4. A Evolução das Finanças Públicas**

Os relatórios da STN apresentam os dados do IPI dividido em cinco categorias: fumo, automóveis, bebidas, importações e outros, onde se encontra a indústria de transformação. Segundo dados da participação do IPI no período entre 1997 a 2010 observam-se, claramente, a perda de participação relativa nas receitas tributárias da União. Esta queda é identificada em todas as subcategorias do IPI, com exceção dos automóveis, que a partir de 2005 eleva a sua participação na arrecadação por causa do aumento da produção física desta indústria após 2004.

**Tabela 3 – Participação do IPI (%) no PIB por subcategorias no Brasil - 1997-2010**

Ano	Total	Fumo	Bebidas	Automóveis	Importação	Outros
1997	<b>1,79</b>	<b>0,30</b>	<b>0,21</b>	<b>0,12</b>	<b>0,41</b>	<b>0,75</b>
1998	<b>1,67</b>	0,26	0,23	0,09	0,43	0,66
1999	<b>1,55</b>	0,21	0,18	0,09	0,43	0,64
2000	<b>1,60</b>	0,17	0,16	0,20	0,41	0,65
2001	<b>1,49</b>	0,15	0,15	0,20	0,37	0,62
2002	<b>1,34</b>	0,13	0,12	0,18	0,33	0,58
2003	<b>1,16</b>	0,12	0,11	0,14	0,27	0,52
2004	<b>1,18</b>	0,12	0,10	0,15	0,27	0,54
2005	<b>1,23</b>	0,11	0,11	0,17	0,25	0,59
2006	<b>1,19</b>	0,10	0,11	0,18	0,26	0,54
2007	<b>1,27</b>	0,11	0,10	0,20	0,29	0,58
2008	<b>1,30</b>	0,11	0,08	0,20	0,34	0,57
2009	<b>0,97</b>	<b>0,10</b>	<b>0,07</b>	<b>0,06</b>	<b>0,26</b>	<b>0,46</b>
2010	<b>1,09</b>	0,10	0,07	0,15	0,31	0,46

Fonte: STN, 2012.

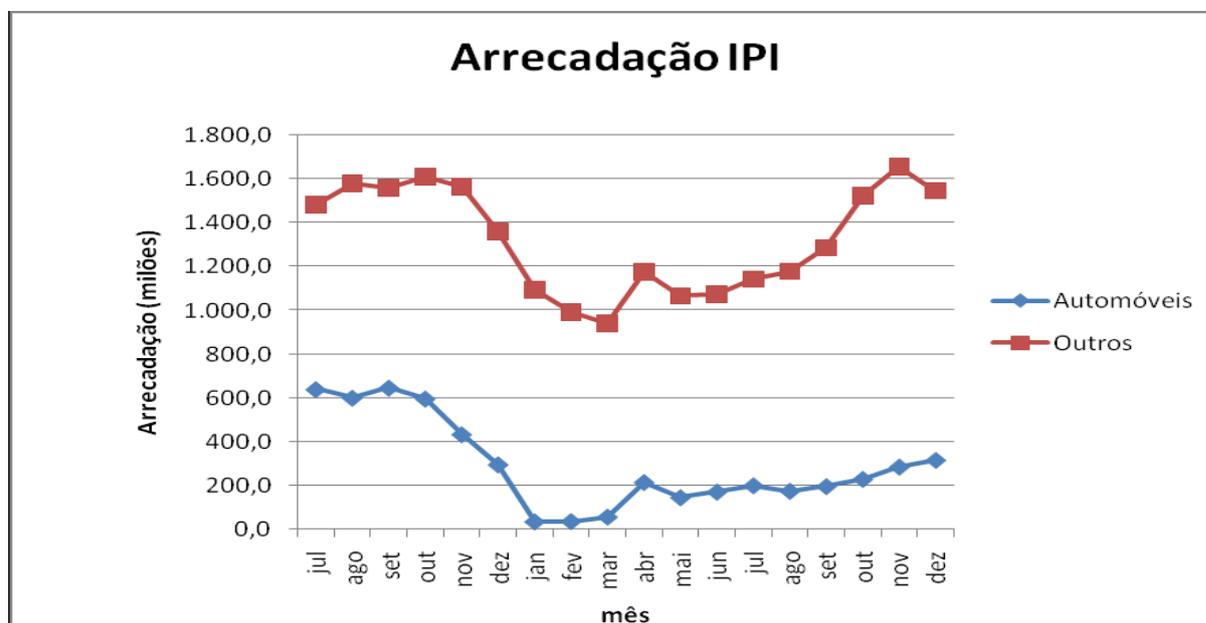
A participação no PIB estava em declínio, concomitantemente com a elevação da carga tributária brasileira, demonstrando uma alteração estrutural da cota deste tributo no financiamento do Estado. Estas modificações aconteceram devido a menor participação da indústria na economia brasileira no período mais recente, mas também, após as reformas implementadas na década de noventa, onde houve um rearranjo na composição dos tributos que financiavam o Estado.

No Anexo V, podemos observar a arrecadação mensal do IPI no período de 2008 até 2010. O ano de 2008 é caracterizado pelo crescimento econômico, fazendo com que a arrecadação do IPI também fosse maior, dando destaque aos produtos das categorias “Automóveis” e “Outros”, que até outubro eram as que mais se destacavam neste dinamismo. O aumento do consumo das famílias foi, também, um dos itens mais dinâmicos do recente ciclo expansivo que a economia brasileira estava experimentando nos três primeiros trimestres de 2008.

Nos dois últimos meses de 2008, no auge da crise econômica, a queda na arrecadação é expressiva na categoria “automóvel” chegando a um patamar de 119% menor ao recolhido em setembro, e seguida em menor escala pelos outros setores industriais. A queda de arrecadação ocorreu em função estritamente da repentina queda da produção. A redução nas alíquotas do IPI, por sua vez, começa apenas em meados do final do ano e a resposta desta redução é vista apenas em janeiro de 2009. A arrecadação em janeiro de 2009 foi de R\$ 33,9 milhões, valor muito abaixo se comparados os R\$ 646,8 milhões arrecadados em setembro de 2008.

No ano de 2009, se observa no setor automobilístico um ritmo crescente da arrecadação devido à produção do setor. Mas se compararmos no total acumulado do ano, houve uma expressiva redução por causa da redução de alíquotas, desta forma, a arrecadação referente aos automóveis fechou em R\$ 2.053,7 milhões, apontando uma queda de aproximadamente R\$ 4 milhões com relação ao ano anterior, ou seja, de menos 66%.

**Figura 2 – Brasil: Arrecadação do IPI (milhões R\$) de automóveis e outros – Out/2009 – Dez/2010**



Fonte: STN, 2012.

Como podemos observar na Figura 2, o “IPI – Outros”, que abrange a linha branca os insumos da construção civil, o comportamento da arrecadação demonstra uma tendência inversa ao caso dos automóveis. A arrecadação estava em níveis extremamente baixos se comparada a 2008, devido uma menor produção industrial. E somente a partir de abril que ocorre uma retomada expressiva por causa da redução nas alíquotas do IPI, gerando um crescimento significativo. Este fenômeno se explica pelo fato de que a variação nas alíquotas alterou a demanda no varejo em tamanha magnitude que em termos nominais a receita foi maior do que quando as alíquotas eram mais elevadas. Temos que considerar, também, a retomada da indústria que começava a apresentar uma recuperação puxada principalmente pelos setores beneficiados pelas medidas de exoneração, desencadeando seus efeitos sobre a indústria de bens intermediários e sobre a arrecadação do IPI.

O IPI, de modo geral, arrecadou em 2009 o correspondente a 0,97% do PIB. O governo deixou de obter 0,33% de arrecadação, considerando-se que mantivesse a mesma arrecadação relativa que no ano anterior. Em termos nominais, a arrecadação do “Fumo” e das “Bebidas” manteve-se relativamente estável, por serem setores pouco afetados pela escassez de crédito, pela própria estrutura da demanda e também, no caso do “Fumo”, pela majoração

das alíquotas sobre o cigarro, que conforme o Decreto n. 6.809/09 visava compensar os impactos da perda de arrecadação com o setor automobilístico.

O “IPI – Importação” logo em seguida ao acirramento da crise ocorre um aumento expressivo da arrecadação desta categoria, visto o processo de intensa desvalorização cambial. Esta desvalorização aumenta a receita tributária em reais, por causa do cálculo que é estabelecido ao se realizar o desembaraço aduaneiro. Assim, já no começo de 2009, com a retomada do processo de valorização do real, a tendência volta a ser de retração na arrecadação do IPI vinculado as importações.

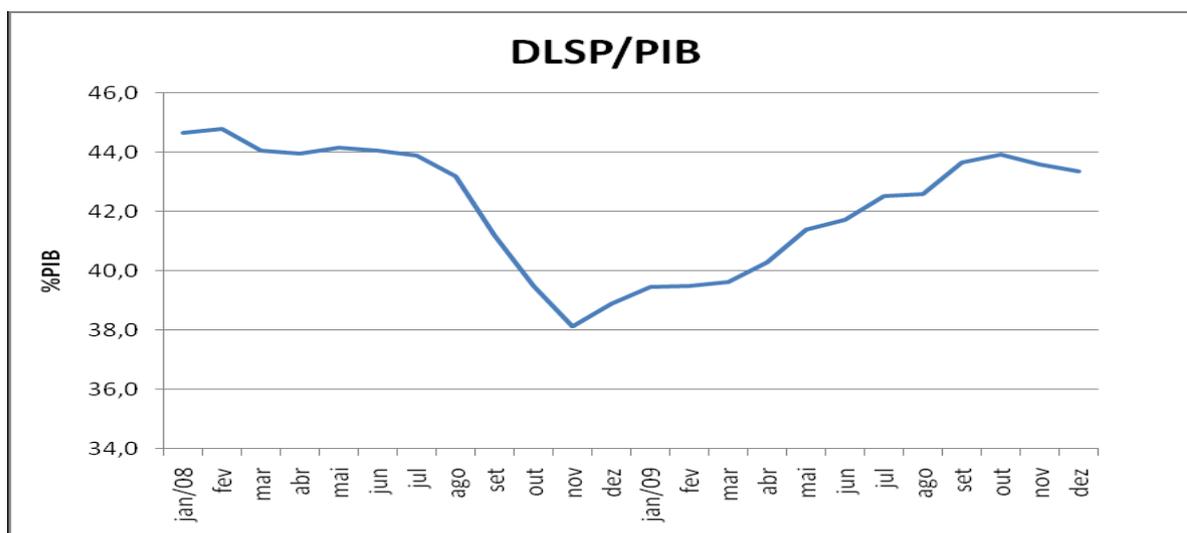
Segundo dados do “Relatório de cumprimento das metas fiscais”, divulgado a cada quadrimestre pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2009), no primeiro quadrimestre de 2009 a arrecadação do IPI foi de R\$ 2,1 bilhões, cerca de 19% abaixo do inicialmente projetado pela Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), devido às exonerações fiscais e o baixo crescimento da indústria. No segundo quadrimestre também não atingiu a arrecadação projetada, ficando 5,2% abaixo do previsto. Contudo, nesta segunda previsão já se esperavam as exonerações fiscais, justificando a menor arrecadação com base na baixa produção industrial, em relação à projetada pelo governo. Indicação importante no que se refere às expectativas do governo, no sentido da retomada esperada pela produção, que não vinha a se confirmar.

A meta de superávit primário, inicialmente estabelecida para 2009 era de 3,8% do PIB. Porém ficou evidente que a meta estabelecida na LDO não se concretizaria durante a execução do exercício fiscal de 2009. Assim, o governo alterou a meta de superávit primário para 2,5% pois o cronograma de desembolsos não havia se modificado durante 2009. A execução fiscal é programada com base na perspectiva de arrecadação, podendo assim, definir as despesas do governo, buscando alcançar um superávit primário que possibilite a diminuição da relação dívida e PIB (STN, 2009).

Em 2009, com o baixo crescimento do produto e o superávit primário mais reduzido que o esperado, acarreta um aumento da dívida em proporção do PIB.<sup>10</sup> Devido às políticas anticíclicas adotada em sentido amplo e de ajustes patrimoniais observados em 2008, é que pela primeira vez depois de 2004, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) apresentou uma variação positiva como proporção do produto.

---

<sup>10</sup> Apesar da menor carga de juros que passou a incidir sobre o estoque da dívida, impactando assim na NFSP.

**Figura 3 – Brasil: Dívida Líquida do Setor Público (%) sobre o PIB - 2008-2009**

Fonte: Ipea, 2009.

Pode-se observar na Figura 3 acima, de agosto a novembro de 2008 ocorre uma queda expressiva na relação DLSP/PIB, e esta redução se justifica pelos ajustes patrimoniais das reservas, que fez a dívida (em reais) diminuir rapidamente quando se desencadeia a desvalorização cambial em agosto de 2008. Ou seja, é necessário levar em conta o ajuste patrimonial observado no estoque da dívida em função da desvalorização cambial. O endividamento do Estado apresenta sensível variação, ao se avaliar a modificação do estoque da dívida ao final de 2008 e de 2009.

Um dos aspectos positivos do impacto da crise mundial sobre o Brasil neste momento [2008] é que esta é talvez a primeira vez nos últimos 30 anos que não houve uma deterioração da situação fiscal do governo – em função do governo ter praticamente zerado seus títulos indexados ao câmbio e estar com uma posição líquida ativa em dólar. (PAULA, 2008, p. 68)

Em relação à arrecadação do IPI em 2009, foi mais baixa quem em 2008, chegando a recolher R\$8,713 bilhões a menos, pois em 2008 a arrecadação havia crescido de forma expressiva (16%). Podemos observar que o impacto da redução das alíquotas do IPI, indicou uma queda significativa na evolução do endividamento do Estado, e também houve impacto expressivo no conjunto dos tributos que tem um comportamento pró-cíclico na arrecadação, sendo que a maior parcela destes está atrelada ao financiamento da União (IR, IPI, CSLL).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Alguns tributos tem seus fatos geradores condicionados a estoques (patrimônio), não sofrendo com flutuações cíclicas do produto na arrecadação, como por exemplo IPTU e IPVA.

Segundo o boletim do Banco Central do Brasil (BCB, 2009) em relação aos Estados e Municípios houve um maior agravante devido à redução do IPI. A retração na arrecadação, fez com que o governo providenciasse uma Medida Provisória (MP n. 462/09), à procura de diminuir os impactos sobre as transferências vinculadas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), impactados também pela redução do IR.

Para evitar a adoção de políticas pró-cíclicas na esfera municipal e na estadual, a ação do governo federal também incluiu transferências orçamentárias extraordinárias para os governos estaduais e municipais ao longo de 2009. Elas foram implementadas basicamente de duas formas: o governo federal assumiu o compromisso de manter estável o valor nominal das transferências constitucionais a estados e municípios, repetindo o valor em 2008 apesar da queda na arrecadação federal verificada em 2009; e ele também assumiu uma parcela maior dos investimentos realizados em conjunto com os governos regionais, reduzindo a necessidade de despesas de capital por parte de estados e municípios. O total de assistência por meio desses dois canais deve ter atingido aproximadamente 0,2% do PIB em 2009. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 27)

Resultante de uma confluência de fatores, a redução da arrecadação e a atuação anticíclica do Estado, juntamente com o expressivo montante de liberação de crédito por parte do poder público, promoveram um processo de endividamento do Estado no ano de 2009. Assim, é oportuno destacar que:

O incremento recente de créditos extraordinários não decorre de recursos tributários, como no caso dos demais fundos. Mais que isso, por conta dos inevitáveis efeitos da crise e apesar de toda contabilidade criativa, o superávit primário do governo federal decresceu e foi preciso recorrer ao endividamento para conceder crédito aos bancos oficiais. (AFONSO, 2010, p. 73)

Em relação às concessões de crédito aos bancos oficiais, temos que destacar a liberação de recursos ao BNDES, que em 2009, além dos R\$ 100 bilhões originalmente previstos na LDO, o Tesouro liberou R\$ 80 bilhões, via créditos extraordinários. Estas concessões causaram grande impacto sobre a dívida pública. Movimento que fica caracterizado ao se avaliar as emissões líquidas de títulos, particularmente nos meses de junho que foi de R\$ 36,1 bilhões e agosto R\$ 40,2 bilhões. (STN, 2009)

Em complemento à ação do BNDES, a União também ofereceu incentivos financeiros, na forma de equalização de taxa de juro, ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal. Assim, estes bancos públicos puderam oferecer linhas de crédito, especialmente capital de giro, para os setores com maior dificuldade de liquidez, como a

agropecuária, a construção civil, a produção de insumos básicos e a produção e venda de bens de consumo duráveis. (BARBOSA; SOUZA, 2009, p. 26)

Assim, dois fatores influenciaram drasticamente sobre o estoque da dívida no ano de 2009, sendo eles, o alto estímulo ao crédito financiado pelo setor público e o câmbio. Já no primeiro trimestre de 2009 o câmbio foi registrando movimento de valorização, diferente do que foi observado durante o segundo semestre de 2008, fazendo com que deteriorasse a situação patrimonial dos ativos em moeda estrangeira, como as reservas internacionais, fazendo com que elevasse a dívida pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capitalismo passa por transformações, o que nos faz refletir sobre a forma de inserção econômica de suas empresas e a intensa concentração de capital observada nos últimos anos, podendo levar a uma readequação das medidas de política econômica e fiscal do Estado. A própria necessidade de reprodução do capitalismo vai apontando os caminhos e orientando estas transformações, não somente no Brasil, mas em todo o mundo.

Devido a abordagem multidisciplinar entre uma perspectiva jurídica-institucional e outra econômica nos permitiu estabelecer determinadas considerações conclusivas considerando a elaboração de políticas anticíclicas praticadas pelo Estado no contexto do desdobramento da crise de 2008.

O modelo Neoliberal introduzido no Brasil no final de oitenta, passa a se enraizar no decorrer da década de noventa, sem sofrer alterações consideráveis nas bases da política econômica que são traçadas até hoje. Assim, a partir desta abordagem é que se estabelecem as políticas anticíclicas em prol da crise no Brasil.

A “Crise de 2008” emergiu com intensidade em outubro deste ano e se difundiu não apenas no Brasil, mas por todas as economias do mundo. Quando a crise se estabeleceu no Brasil, o governo tentou realizar diversas políticas, sendo que em algumas destas, a resposta foi imediata, como aconteceu na ampliação da liquidez no sistema e na manutenção de parcela do crédito por parte dos bancos públicos. Diferente do que aconteceu com a redução da taxa de juros, onde o governo foi mais lento, até mesmo, em função da própria logística da política econômica, que, com a liberalização dos fluxos de capitais, geravam novos problemas para a administração da política econômica, em função dos impactos no câmbio.

No cenário econômico de qualquer nação a crise torna-se um acontecimento cíclico e inevitável, contudo, através de muitos estudos e pesquisas econômicas que o Estado deve pressupor a sua incidência e assim tentar minimizar as suas consequências. As medidas adotadas em um “Estado Democrático de Direito” tem a obrigação de verificar e respeitar o arranjo jurídico, em particular a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A extrafiscalidade é um recurso constitucional previsto em seu artigo 146–A, que como já foi constatado, deve acatar a finalidade da causa, o regime econômico empregado

pela própria constituição e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, neutralidade (junto com a não-cumulatividade), a uniformidade e a liberdade de tráfego. Um tributo extrafiscal, tem como função primordial a de interferência estatal na economia e não de arrecadação à receita orçamentária. E cabe ao Congresso Nacional dispor por meio de leis complementares perspectivas gerais para os demais entes federativos, e desta forma a União poderá utilizar de tal dispositivo através de lei ordinária independentemente da lei complementar.

Uma das tentativas do Governo brasileiro para conter os efeitos da crise foi utilizar o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), um tributo de competência privativa da União, cuja hipótese de incidência tem no fato de industrializar produtos em todo território nacional. Com isso, o Governo usou do caráter extrafiscal do imposto reduzindo as suas alíquotas nos principais setores da indústria de transformação como, eletrodomésticos da linha branca e da produção de automóveis, que eram, sem dúvidas, “carros chefe” do modelo de consumo de massa que vinha se consolidando, sobretudo a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-2010).

Assim, podemos destacar que essencialmente por causa redução das alíquotas do IPI, dados do IBGE (2009) mostram que os desempenhos dos índices relacionados à produção e ao comércio varejista apontam claramente para a eficiência das medidas neste sentido, onde em outubro de 2009 a produção de bens de consumo durável é a única categoria de produção industrial que apresenta crescimento expressivo, se comparada a outubro de 2008, quando a retração em função da crise se manifesta. Ou seja, o Governo atuou através redução das alíquotas do imposto que tem peso significativo sobre o preço causando uma repercussão quase que imediata na percepção dos consumidores, em contrapartida dos efeitos do Imposto de Renda ou de uma política monetária mais frouxa, com impactos mais efetivos no longo prazo.

Esta medida trouxe resultados expressivos para a economia, uma vez que é utilizado como atuação do Estado na regulação das atividades econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada, possibilitando ao Estado aquecer ou desaquecer certos comportamentos do setor produtivo, principalmente pela flexibilidade da determinação de suas alíquotas e pela desnecessidade do respeito ao princípio da anterioridade.

Por mais que tenha ocorrido a retração na produção por causa da crise, observa-se que estes setores já vinham com uma acumulação nos seus estoques, o que justifica a atitude

tomada pelo Estado. A partir de 2005 foi constatado um ciclo expansivo que foi extremamente destacado no dinamismo das indústrias de bens de consumo durável, condicionado a um movimento de intensa ampliação da oferta de crédito.

Foi observada uma retração da arrecadação do Estado em quase todos os tributos no período da crise de 2008. Tal perda também contribuiu para o aumento da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em 2009, porém este aumento sugere ser consequência, principalmente, do próprio desenvolvimento cambial no auge da crise e das concessões de créditos extraordinários, dando destaque aos concedidos ao BNDES. Como o IPI já vinha diminuindo a sua participação no financiamento do Estado nos últimos anos e já era utilizado como instrumento da política econômica com uma série de isenções por meio do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), assim, pode-se observar que a redução deste imposto demonstrou uma deterioração representativa sobre as finanças públicas.

Sem dúvidas houve uma queda nas receitas da União neste período devido à redução da incidência tributária em alguns produtos. Contudo se examinarmos pela ótica do impacto de tal medida na fabricação, consumo, índice de desemprego e de empresas reerguidas, nota-se a necessidade de tal medida.

Por mais que tenha tido efeitos positivos nas medidas de isenções do IPI, existem críticas em relação à demora da resposta do governo em relação à crise, no caso da implementação tardia destas políticas. As autoridades econômicas não imaginavam que o Brasil sofreria efeitos desta crise em sua economia, porém a queda inesperada na produção já era medida em outubro de 2008 e somente em dezembro do mesmo ano que o Estado publica as medidas para o setor automobilístico. Por mais que esta medida tenha causado uma resposta quase que imediata, não se observa o mesmo em relação a produtos da “linha branca” e dos insumos para construção civil, quando tal medida só se estabelece em abril, após seis meses da eclosão da crise por causa de sinais de lenta recuperação da economia.

Cabe ressaltar que o governo poderia ter se preocupado mais ou da mesma forma, com as empresas de capital nacional, como o exemplo do setor moveleiro, que durante a crise sofreu impactos significativos. Neste setor, grande parte dos insumos utilizados são produzidos internamente e muitas destas empresas também são exportadoras. Contudo, só tiveram incentivos de reduções no final de 2009, momento em que a economia já havia praticamente se reerguido. Segundo a Associação brasileira da Indústria de Móveis - Abimóvel (2009), o setor moveleiro empregava 260 mil trabalhadores no ano de 2008, e

reduziu em 13% este quadro, cerca de 30 mil desligamentos durante a crise, além de cortes em investimentos.

Contudo, as últimas medidas adotadas pelo governo em 2010 em relação às alíquotas do IPI, foram mais adequadas, dada a intenção de desenvolvimento nacional, aonde as isenções ou reduções no setor linha branca acabaram sendo atribuídas aos produtos com eficiência energética “A” e para o setor automobilístico foi estabelecido apenas aos “automóveis flex”.

A crise de 2008 nos mostra que as forças do mercado quando deixadas livres sob as suas próprias forças, tendem a sucessivos desajustes. Desta forma, em todas as economias do mundo, os Estados precisam praticar políticas mais fundamentadas com intuito de administrar a demanda agregada e orientar no progresso econômico.

Apesar da investigação não estar focado no arranjo da política econômica como um todo, nota-se que passada a crise todos os grandes problemas econômicos do Brasil voltam à tona, tais como a ineficiência do setor público, a elevada carga tributária e o baixo nível de investimentos públicos. Intelectuais do assunto afirmam que, tais problemas podem ser solucionados com políticas pontuais, como: exoneração folha de pagamentos, aumento da produtividade ou até mesmo elevando ainda mais as metas de superávit primário.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R.; (In)consistência macroeconômica. **In: Dossiê da Crise II**. AKB, 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufgrs.br/akb/dossie-crose-II.pdf>>

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A crise econômica internacional e seu impacto no Brasil**. Acesso: outubro de 2013. Disponível em: <[http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando\\_view.php?id\\_diplomatizando=108](http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando_view.php?id_diplomatizando=108)>

ANFAVEA. **Carta mensal da Anfavea**. Vários números. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/carta.html>>

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA), (2010).

BANCO MUNDIAL- **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial -1994-**: Infra-Estrutura para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

BARBOSA, N; SOUZA, J.A.P. A reflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E; GARCIA, M.A. (Org.) **Brasil: Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARREIRINHAS, Robinson Sakiyama. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Ed. Método, 2006.

BARRETO Aires, **Base de Cálculo. Alíquota e Princípios Constitucionais**. 2ª edição, Ed. Max, Limonad. São Paulo. 1998.

BCB, Banco Central do Brasil: **Boletim anual do Banco Central do Brasil 2000**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RED-BOLETIMANO>

BCB, Banco Central do Brasil: **Boletim anual do Banco Central do Brasil 2001**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED-BOLETIMANO>>

BCB, Banco Central do Brasil: **Boletim anual do Banco Central do Brasil 2002**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED-BOLETIMANO>>

BCB, Banco Central do Brasil: **Boletim anual do Banco Central do Brasil 2008**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED-BOLETIMANO>>

BCB, Banco Central do Brasil: **Boletim anual do Banco Central do Brasil / Dezembro 2009**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMHIST>>

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BERTI, Flávio de Azambuja. **Impostos: extrafiscalidade e não-confisco**. Curitiba: Juruá, 2003.

BLOCK, F. (1977). *The Origins of International Economic Disorder*. Berkeley: University of California Press.

BORGES, Humberto B. **Curso de Especialização de Analistas Tributários**. 2 ed. São Paulo:

Atlas, 2004.

BOTTALLO, Eduardo Domingos. **IPI: Princípios e Estrutura**. 1ª Edição – São Paulo: Dialética, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998. Vários números. Acesso em: maio de 2014. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal**, 1934.

\_\_\_\_\_, **Constituição Federal**, 1946.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 4.502/64**, 1964.

\_\_\_\_\_, **Emenda Constitucional nº 18**, 1965.

\_\_\_\_\_, **Decreto-lei nº 34/66**, 1966.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 5.172/66**, 1966a.

\_\_\_\_\_, **Emenda Constitucional nº 1**, 1969.

\_\_\_\_\_, **Decreto-Lei nº 1.199**, 1971.

\_\_\_\_\_, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988a.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 9.532**, 1997.

\_\_\_\_\_, **Emenda Constitucional nº 42**, 2003.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 6.687**, 2008.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 7.212**, 2010.

CARVALHO, Fernando J. C; A Crise Econômica Internacional em 2010: Uma avaliação a meio do caminho. **In: Dossiê da crise II**. AKB, 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-II.pdf>>

CARVALHO, Fernando J. C; Entendendo a recente crise financeira global. **In: Dossiê da crise I**. 2008. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-I.pdf>>

CARVALHO Paulo de Barros. **Direito Tributário - Fundamentos Jurídicos da Incidência**. 2ª Edição, 1999, Ed. Saraiva São Paulo.

COING, Henri – **Les services urbains revisités in Servicios Urbanos em America Latina**. Santiago. Ed. Redes, 1992. (versão traduzida)

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Instrumentos Fiscais de Proteção Ambiental**. Revista Direito Tributário Atual, n. 22. São Paulo, 2008.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN) e regulado pelo decreto 4.544/2002.

FARHI, Maryse; *Double Dip: A recuperação econômica em questão*. **In: Dossiê da crise II**. AKB, 2010. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-II.pdf>

FERNANDES, Francisco das Chagas. **A extrafiscalidade**. In: Revista de Ciência Política, v. 24, n. 3, set/dez 1981.

FERNANDES, Suzana Cristina. **Amaro Cavalcanti e a luta pela industrialização brasileira**. Campinas, 2001.

FMI, 2009, World Economic Outlook Database, FMI.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE;. **Relatório mensal PIM – PF**. Diversos números. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

\_\_\_\_\_. **Relatório SINAPI**. Maio de 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

ICHIHARA, Yoshiaki. **Direito Tributário**. 15. ed São Paulo: Atlas, 2006.

IEDI. O primeiros impactos da crise global sobre a economia brasileira. **In: Carta do IEDI**. n 351, 2009. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cartas.html>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2008.

INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO (IDV), 2009.

IPEA. A crise internacional e possíveis repercussões: primeiras análises. **In: Comunicado da Presidência**. 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/090120\\_comunicadoipea16.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/090120_comunicadoipea16.pdf)>

MOREIRA, Tito Belchior S.; A crise financeira internacional e as políticas anticíclicas no Brasil. Disponível em: <[www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)>, 2010.

MOTA, Suetônio. **Saneamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. ABES, 1999 Jornal O Povo 15 de dezembro de 2001.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

OLIVEIRA, Fabrício A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo, Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário: capacidade contributiva**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. 206 p.

PAULA, J. A. (org.); **A economia Política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autentica, 2008.

RODRIGUES, Arlete M. **Produção e Consumo no Espaço: Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo. Hucitec, 1998.

SCHLÖGL, Bruno. **A Política Anticíclica Durante a Crise Global de 2008/2009**. UFSC Florianópolis, 2011.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL; **Resultado do Tesouro Nacional**. Diversos números. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado\\_historico.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado_historico.asp)>

SICSÚ, J. Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o plano A+ de Lula. **In: PAULA, J. A. (org.); A economia Política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autentica, 2003.

\_\_\_\_\_; **A gravidade da crise e a despesa de juro do governo**. Dimac/IPEA, Brasília 2009 (nota técnica)

SILVA, Arnaud da. **Origem do Imposto Sobre Produtos Industrializados**, 2012, disponível em: <<http://fundamentosdoipi.blogspot.com.br/2012/06/origem-do-imposto-sobre-produtos.html>> acesso em: 30 out de 2013

SILVA, Daniel Cavalcanti. **A finalidade extrafiscal do tributo e as políticas públicas no Brasil**. Prismas. Brasília, v. 4, n. 1, p. 98/122, jan./jul. 2007.

TABELA DE INCIDÊNCIA DO IPI (TIPI), 2013. Disponível em:  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/tabincidipitipi.htm>. Acesso em 14 maio de 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. / Ricardo Lobo Torres. 14ª Edição. Renovar, 2007.

XAVIER, Manoela Floret Silva. **IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados**. / Manoela Floret Silva Xavier. 1ª Edição. Freitas Bastos Editora, 2008.

## ANEXO I

## ART. 5º DO DECRETO Nº 7.212

- Preparo de produtos alimentares não acondicionados, desde que para venda direta ao consumidor ou à pessoas jurídicas e outras entidades para consumo de seus funcionários ou dirigentes;
- Preparo de refrigerantes à base de extrato concentrado em restaurantes, bares ou similares;
- Confecção de produtos artesanais;
- Confecção de vestuário por encomenda do consumidor ou usuário feita em oficina ou na residência do confeccionador;
- Confecção de produto por encomenda do consumidor ou usuário feita na residência do confeccionador;
- Manipulação em farmácia para venda direta ao consumidor;
- Moagem de café torrado por estabelecimento comercial varejista como atividade acessória;
- Reunião de produtos, peças ou partes que resultem: a) na edificação; b) na instalação de oleodutos, hidrelétricas, torres de refrigeração, estações e centrais telefônicas; c) fixação de unidades ou complexos industriais ao solo;
- Montagem de óculos;
- Acondicionamento de produtos sob a forma de cestas de Natal ou semelhantes;
- Conserto ou restauração de produtos usados quando isto é feito pela própria empresa executora;
- Manutenção de produtos com defeitos de fábrica quando esta é feita gratuitamente;
- Restauração de sacos usados por processo rudimentar, ainda que com uso de máquina de costura;
- Mistura de tintas entre si por encomenda do consumidor final, feita por empresa varejista quando varejista e fabricante não sejam interdependentes, controladora, controlada ou coligadas;
- Operações que resultem nos produtos relacionados na sub-posição 2401.20 da TIPI, quando exercida por produtor rural pessoa física. Esta sub-posição consiste no tabaco total ou parcialmente destalado.

## ANEXO II

RIPI/2010, ARTS. 9º E 10º; LEI Nº 6.404/1976, ART.243, §1º E §2º; DECRETO-LEI Nº 1.950/1982, ART.10, § 2º

- a. os estabelecimentos importadores de produtos de procedência estrangeira que derem saída a esses produtos;
- b. os estabelecimentos, ainda que varejistas, que receberem, para comercialização, diretamente da repartição que os liberou, produtos importados por outro estabelecimento da mesma firma;
- c. as filiais e demais estabelecimentos que exercerem o comércio de produtos importados, industrializados ou remetidos para industrialização em outro estabelecimento do mesmo contribuinte, salvo se aqueles operarem exclusivamente na venda a varejo e não estiverem enquadrados na hipótese da letra “c”;
- d. os estabelecimentos comerciais de produtos cuja industrialização haja sido realizada por outro estabelecimento da mesma firma ou de terceiro, mediante a remessa, por eles efetuada, de matérias-primas, produtos intermediários, embalagens, recipientes, moldes, matrizes ou modelos;
- e. os estabelecimentos comerciais de produtos do capítulo 22 da TIPI, cuja industrialização tenha sido encomendada a estabelecimento industrial, sob marca ou nome de fantasia de propriedade do encomendante, de terceiro ou do próprio executor da encomenda;
- f. os estabelecimentos comerciais atacadistas dos produtos classificados nas posições 71.01 a 71.16 da TIPI;
- g. os estabelecimentos atacadistas e cooperativas de produtores que derem saída a bebidas alcoólicas e demais produtos de produção nacional classificados nas posições 22.04, 22.05, 22.06 e 22.08 da TIPI e acondicionados em recipientes de capacidade superior ao limite máximo permitido para venda a varejo, com destino aos seguintes estabelecimentos:
  - i. industriais que utilizarem os produtos mencionados como insumo na fabricação de bebidas;
  - ii. atacadistas e cooperativas de produtores; ou
  - iii. engarrafadores dos mesmos produtos;

- h. os estabelecimentos comerciais atacadistas que adquirirem de estabelecimentos importadores produtos de procedência estrangeira, classificados nas posições 33.03 a 33.07 da TIPI;
- i. os estabelecimentos, atacadistas ou varejistas, que adquirirem produtos de procedência estrangeira, importados por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora, observando-se que a Secretaria da Receita Federal (SRF) poderá estabelecer requisitos e condições para a atuação de pessoa jurídica importadora por conta e ordem de terceiro e exigir prestação de garantia como condição para a entrega de mercadorias, quando o valor das importações for incompatível com o capital social ou o patrimônio líquido do importador ou do adquirente. A operação de comércio exterior realizada nas condições acima previstas, quando utilizados recursos de terceiro, presume-se por conta e ordem deste;
- j. os estabelecimentos atacadistas dos produtos da posição 87.03 da TIPI, a equiparação aplica-se, também, ao estabelecimento fabricante dos produtos da posição 87.03 da TIPI, em relação aos produtos da mesma posição, produzidos por outro fabricante, ainda que domiciliado no exterior, que revender;
- k. os estabelecimentos comerciais atacadistas dos produtos classificados nos Códigos e Posições 2106.90.10 Ex 02, 22.01, 22.02, exceto os Ex 01 e Ex 02 do Código 2202.90.00, e 22.03, da TIPI, de fabricação nacional, sujeitos ao imposto conforme regime geral de tributação de que trata o art. 222 do RIPI/2010;
- l. os estabelecimentos comerciais varejistas que adquirirem os produtos de que trata o inciso XI, diretamente de estabelecimento industrial, ou de encomendante equiparado na forma da letra “m”;
- m. os estabelecimentos comerciais de produtos de que trata a letra “i”, cuja industrialização tenha sido por eles encomendada a estabelecimento industrial, sob marca ou nome de fantasia de propriedade do encomendante, de terceiro ou do próprio executor da encomenda;
- n. os estabelecimentos comerciais atacadistas dos produtos classificados nos Códigos e Posições 2106.90.10 Ex 02, 22.01, 22.02, exceto os Ex 01 e Ex 02 do Código 2202.90.00, e 22.03, da TIPI, de procedência estrangeira, sujeitos ao imposto conforme regime geral de tributação de que trata o art. 222 do RIPI/2010;
- o. os estabelecimentos comerciais varejistas que adquirirem os produtos de que trata a letra “n”, diretamente de estabelecimento importador;

- p. os estabelecimentos industriais quando derem saída a MP, PI e ME, adquiridos de terceiros, com destino a outros estabelecimentos, para industrialização ou revenda, serão considerados estabelecimentos comerciais de bens de produção e obrigatoriamente equiparados a estabelecimento industrial em relação a essas operações;
- q. os estabelecimentos atacadistas que adquirirem os produtos relacionados no Anexo III da Lei nº 7.798/1989 , de estabelecimentos industriais ou dos estabelecimentos equiparados a industriais de que tratam os incisos I a V do art. 9º do RIPI/2010. Essa equiparação ocorre nas hipóteses em que o adquirente e o remetente dos produtos sejam empresas controladoras, controladas ou coligadas, interligadas ou interdependentes.

## ANEXO III

## AS CINCO FORMAS DE APURAÇÃO DO IPI

I - **Regra Geral:** O IPI é calculado empregando-se ao valor tributável do produto – de acordo com a legislação do IPI – a alíquota correspondente constante da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados, a TIPI;

II - **Regra estabelecida pela Lei nº 7.798/89** em que o IPI é calculado aplicando um valor fixado em Reais por unidade ou quantidade de produto, para alguns produtos dos Capítulos 17, 18, 21, 22 e 24 da TIPI;

III - **Regime Geral estabelecida pelos art 58-A a 58-I da Lei nº 10.833/03 (introduzidos pela Lei nº 11.727/08) e Decreto nº 6.707/08**, aplicável aos produtos classificados nos códigos 21.06.90.10 Ex 02, 22.01, 22.02, exceto os Ex 01 e Ex 02 do código 22.02.90.00, e 22.03, da TIPI;

IV - **Regime Especial estabelecido pelos art 58-J a 58-Q da Lei nº 10.833/03 (introduzidos pela Lei nº 11.727/08) e Decreto nº 6.707/08**, aplicável aos produtos classificados nos códigos 21.06.90.10 Ex 02, 22.01, 22.02, exceto os Ex 01 e Ex 02 do código 22.02.90.00, e 22.03, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI.

V- **Tributação de cigarros a partir de 1º de dezembro de 2011 (MP nº 540/11, Lei nº 12.546/11 e Decreto nº 7.555/11):** A partir desta data a tributação de cigarros pode ser feita de duas maneiras, à escolha do contribuinte. Na primeira (**regra geral**) o IPI será calculado utilizando uma alíquota *ad valorem* de 300% aplicada sobre 15% do preço de venda a varejo dos cigarros, resultando em uma alíquota efetiva de 45% sobre o preço de venda a varejo dos cigarros. Na segunda (regime especial, opcional), o fabricante ou importador de cigarros, calculará o IPI, somando 2 (duas) parcelas, sendo uma *ad valorem*, calculada da mesma forma que o regime geral, e outra específica, de acordo com o tipo de embalagem, maço ou *box*, utilizada nas carteiras de cigarros.

## ANEXO IV

## PRODUÇÃO DE AUTOMÓVEIS (UNID) NO BRASIL – 2008 A 2010

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>var. 07/08</b>	<b>var.08/09</b>	<b>var. 09/10</b>
<b>jan</b>	255228	184907	245922	24%	-28%	33%
<b>fev</b>	254017	204401	250577	25%	-20%	23%
<b>mar</b>	283671	275139	339769	15%	-3%	23%
<b>abr</b>	302541	253912	292060	35%	-16%	15%
<b>mai</b>	293877	269537	324075	14%	-8%	20%
<b>jun</b>	309371	284386	306468	25%	-8%	8%
<b>jul</b>	317934	282272	318405	19%	-11%	13%
<b>ago</b>	311905	295421	338556	12%	-5%	15%
<b>set</b>	300554	273648	306694	19%	-9%	12%
<b>out</b>	297272	317369	318036	0%	7%	0%
<b>nov</b>	197516	291492	319744	-27%	48%	10%
<b>dez</b>	103126	252759	283728	-53%	145%	12%
<b>acumulado</b>	<b>3.227.012</b>	<b>3.185.243</b>	<b>3.644.034</b>	-	-	-
<b>média</b>	<b>268.917,7</b>	<b>265.436,9</b>	<b>303.669,5</b>	-	-	-
<b>Ano</b>	<b>Produção</b>		<b>Var. %</b>			
<b>2003</b>	1827038		-			
<b>2004</b>	2317227		27%			
<b>2005</b>	2528300		9%			
<b>2006</b>	2611034		3%			
<b>2007</b>	2970818		14%			

Fonte: ANFAVEA, 2009.

## ANEXO V

**VOLUME DE VENDAS DO COMÉRCIO VAREJISTA COM AJUSTE SAZONAL  
(PMC) BRASIL – FEV/2008 A DEZ/2009**

<b>Ano</b>	<b>Mês</b>	<b>Geral</b>	<b>Móveis e Eletrodomésticos</b>	<b>Veículos, motos e partes</b>
<b>2008</b>	<b>fev</b>	139,07	205,79	175,97
	<b>mar</b>	142,35	213,65	176,83
	<b>abr</b>	143,96	217,08	186,39
	<b>mai</b>	145,46	218,82	184,82
	<b>jun</b>	145,97	217,05	188,65
	<b>jul</b>	146,09	219,38	189,10
	<b>ago</b>	147,53	219,85	179,03
	<b>set</b>	150,23	226,39	187,45
	<b>out</b>	147,84	220,88	165,89
	<b>nov</b>	145,87	208,50	147,78
	<b>dez</b>	146,60	206,57	150,05
	<b>2009</b>	<b>jan</b>	147,92	211,54
<b>fev</b>		150,05	206,32	183,59
<b>mar</b>		149,39	203,86	185,76
<b>abr</b>		150,02	204,03	179,19
<b>mai</b>		151,21	207,46	194,06
<b>jun</b>		153,50	215,42	221,32
<b>jul</b>		154,49	221,02	181,76
<b>ago</b>		154,91	223,40	193,86
<b>set</b>		156,41	229,69	225,22
<b>out</b>		159,24	230,69	201,53
<b>nov</b>		160,73	236,34	195,15
<b>dez</b>		160,13	237,45	198,21

Fonte: IBGE, 2010.

Nota: Base: Média 2000 = 100.

## ANEXO VI

## EMPREGOS NA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA (MIL), BRASIL – 2008 A 2010

<b>Ano</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Mês</b>			
<b>Jan</b>	121,7	125,9	126,2
<b>Fev</b>	122,4	124,5	126,8
<b>Mar</b>	124,2	122,1	127,9
<b>Abr</b>	125,9	120,7	128,8
<b>Mai</b>	126,5	120,4	129,8
<b>Jun</b>	127,6	119,5	131
<b>Jul</b>	129,4	119,6	132
<b>Ago</b>	130,5	120,5	133
<b>Set</b>	131,2	121,2	134
<b>Out</b>	131,7	121,8	135,3
<b>Nov</b>	131,2	123,9	135,8

Fonte: ANFAVEA, 2010.

## ANEXO VII

## INDICADORES MATERIAIS DA CONTRUÇÃO CIVIL, BRASIL JAN/2008 – DEZ/2009

<b>Ano</b>	<b>Mês</b>	<b>Vendas</b>	<b>Produção</b>
<b>2008</b>	<b>jan</b>	117,35	113,87
	<b>fev</b>	120,19	109,07
	<b>Mar</b>	120,22	117,57
	<b>Abr</b>	121,97	116,68
	<b>Mai</b>	118,64	120,15
	<b>Jun</b>	123,22	121,80
	<b>Jul</b>	127,26	130,69
	<b>Ago</b>	121,53	130,50
	<b>Set</b>	123,01	128,26
	<b>Out</b>	119,85	132,23
	<b>Nov</b>	115,54	116,42
	<b>Dez</b>	109,88	100,98
<b>2009</b>	<b>Jan</b>	105,88	101,21
	<b>Fev</b>	108,88	94,41
	<b>Mar</b>	162,70	109,77
	<b>Abr</b>	107,35	103,10
	<b>Mai</b>	110,09	108,53
	<b>Jun</b>	113,81	110,63
	<b>Jul</b>	111,94	117,82
	<b>Ago</b>	111,97	120,52
	<b>Set</b>	113,37	120,15
	<b>Out</b>	116,02	125,80
	<b>Nov</b>	118,92	121,62
	<b>Dez</b>	118,64	114,23

FONTE: DADOS DA PMC (MÉDIA 2002 = 100), PIM – PF (MÉDIA 2003 = 100), 2010

## ANEXO VIII

## ARRECADAÇÃO DO IPI NO BRASIL (2006-2010)

		<b>TOTAL</b>	<b>Fumo</b>	<b>Bebidas</b>	<b>Automóveis</b>	<b>Importação</b>	<b>Outros</b>
<b>2006</b>		<b>28.159</b>	<b>2.396,3</b>	<b>2.611,9</b>	<b>4.289,9</b>	<b>6.158,3</b>	<b>12.702,7</b>
<b>2007</b>		<b>33.793,9</b>	<b>2.803,4</b>	<b>2.582,5</b>	<b>5.208,3</b>	<b>7.701,5</b>	<b>15.498,3</b>
<b>2008</b>		<b>39.466,1</b>	<b>3.210,8</b>	<b>2.437,8</b>	<b>5.997,9</b>	<b>10.402,1</b>	<b>17.417,3</b>
	<b>Jan</b>	2.995,3	247,4	255,0	357,5	734,5	1.401,0
	<b>Fev</b>	2.865,4	279,5	217,2	446,0	655,3	1.267,4
	<b>Mar</b>	3.086,3	270,7	187,5	582,9	701,5	1.343,6
	<b>Abr</b>	3.165,5	250,4	198,3	585,0	735,8	1.396,0
	<b>Mai</b>	3.243,9	260,9	207,0	551,7	778,7	1.445,7
	<b>Jun</b>	2.943,9	261,4	217,2	262,8	793,7	1.408,8
	<b>Jul</b>	3.439,8	234,2	195,7	639,5	887,0	1.483,4
	<b>Ago</b>	3.544,4	321,3	212,4	600,6	829,6	1.580,5
	<b>Set</b>	3.665,8	252,9	151,4	646,8	1.055,9	1.558,8
	<b>Out</b>	3.795,2	247,0	166,1	596,6	1.176,6	1.608,9
	<b>Nov</b>	3.599,6	283,3	229,6	433,3	1.090,4	1.563,0
	<b>Dez</b>	3.120,9	301,9	200,3	295,2	963,2	1.360,4
<b>2009</b>	<b>-</b>	<b>30.752,6</b>	<b>3.314,0</b>	<b>2.291,1</b>	<b>2.053,7</b>	<b>8.409,7</b>	<b>14.684,1</b>
	<b>Jan</b>	2.484,1	242,9	334,2	33,9	778,3	1.094,8
	<b>Fev</b>	2.091,2	305,0	138,7	35,3	619,7	992,6
	<b>Mar</b>	2.232,3	252,3	155,1	55,9	828,0	941,0
	<b>Abr</b>	2.452,8	276,3	147,4	214,5	637,3	1.177,2
	<b>Mai</b>	2.136,0	111,3	176,7	144,7	636,3	1.067,0
	<b>Jun</b>	2.407,4	358,0	169,8	170,3	636,1	1.073,2
	<b>Jul</b>	2.449,6	280,3	185,4	199,6	640,4	1.144,0
	<b>Ago</b>	2.441,5	279,5	177,4	174,0	631,9	1.178,7
	<b>Set</b>	2.656,2	281,5	174,9	195,7	717,4	1.286,6
	<b>Out</b>	2.997,2	310,4	190,6	228,7	742,8	1.524,7
	<b>Nov</b>	3.215,0	311,1	211,2	285,2	750,2	1.657,3
	<b>Dez</b>	3.189,2	305,4	229,8	315,8	791,2	1.546,9
<b>2010</b>	<b>-</b>	<b>39.990,5</b>	<b>3.704,6</b>	<b>2.419,4</b>	<b>5.672,0</b>	<b>11.321,0</b>	<b>16.873,5</b>
	<b>Jan</b>	2.876,5	339,9	283,2	288,3	716,8	1.248,3
	<b>Fev</b>	2.548,8	318,6	181,6	241,2	716,8	1.090,7
	<b>Mar</b>	2.751,5	295,3	168,7	282,4	905,2	1.100,0
	<b>Abr</b>	3.195,2	319,8	180,1	436,3	802,8	1.456,1
	<b>Mai</b>	3.170,4	282,6	182,9	519,5	902,4	1.283,1
	<b>Jun</b>	3.377,3	363,0	175,7	523,9	957,5	1.357,3
	<b>Jul</b>	3.181,7	281,2	190,2	442,6	959,8	1.307,9
	<b>Ago</b>	3.504,3	268,3	176,7	529,6	1.059,7	1.470,0
	<b>Set</b>	3.633,2	299,8	191,8	589,3	1.069,0	1.483,3
	<b>Out</b>	3.646,6	302,1	230,2	560,1	1.008,1	1.546,1
	<b>Nov</b>	3.922,7	323,8	216,3	601,9	1.151,0	1.629,7
	<b>Dez</b>	4.182,3	310,2	242,1	656,9	1.072,0	1.901,0

Fonte: ANFAVEA, 2012.