

**TRIBUTAÇÃO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO SOBRE OS
IMPACTOS DA POLÍTICA FISCAL DE DESONERAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS SOBRE AS POLÍTICAS DE MOBILIDADE
URBANA E SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

TRIBUTACIÓN, MOVILIDAD Y DESARROLLO: UN ESTUDIO SOBRE LOS
IMPACTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DE REDUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE
PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS SOBRE LAS POLÍTICAS DE MOVILIDAD
URBANA Y SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Thiago Penido Martins

Leandro Henrique da Silva Alves

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo, a partir do estudo da extrafiscalidade do Imposto sobre Produtos Industrializados, enquanto importante instrumento de política econômica, analisar os efeitos das recentes políticas fiscais anticíclicas praticadas no Brasil, com o intuito de demonstrar que as medidas adotadas tem precarizado sobremaneira a mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras, na medida em que estimula o consumo desordenado e irracional de automóveis, que gera o inchaço dos centros urbanos e compromete, por conseguinte, o fluxo de pessoas e mercadorias nas vias públicas dos grandes centros urbanos, ao ponto de desestimular o desenvolvimento da economia nacional. Tem-se, portanto, como objetivo, demonstrar a necessidade de que haja uma maior interdependência e um maior diálogo entre as políticas fiscais e as políticas de mobilidade urbana e desenvolvimento sustentável, de forma a conciliar a promoção do pleno emprego, da produção e circulação de riquezas, do desenvolvimento econômico, com a promoção da mobilidade urbana e garantia do desenvolvimento sustentável das cidades e regiões metropolitanas.

PALAVRAS-CHAVE: Imposto sobre Produtos Industrializados. Extrafiscalidade. Políticas Fiscais. Mobilidade urbana. Bem-estar Social. Qualidade de vida. Desenvolvimento Sustentável.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objetivo, a partir del estudio de la extrafiscalidad del Impuesto sobre Productos Industrializados, importante instrumento de política económica, analizar los efectos de las recientes políticas fiscales anticíclicas practicadas en Brasil, con el objetivo de demostrar que las medidas adoptadas han precarizado sobremanera la movilidad urbana en las metrópolis brasileñas, en la medida en que estimula el consumo desordenado y irracional de automóviles, que genera la hinchazón de los centros urbanos y compromete, así pues, el flujo de personas y mercancías en las vías públicas de los grandes centros urbanos, al

punto de desestimular el desarrollo de la economía nacional. Por lo tanto, tiene el objetivo de demostrar la necesidad de que haya una mayor interdependencia y un mayor diálogo entre las políticas fiscales y las políticas de movilidad urbana y desarrollo sustentable, de forma a conciliar la promoción del pleno empleo, de la producción y circulación de riquezas, del desarrollo económico, con la promoción de la movilidad urbana y garantía del desarrollo sustentable de las ciudades y regiones metropolitanas.

PALABRAS-LLAVE: Impuesto sobre Productos Industrializados. Extrafiscalidade. Políticas Fiscales. Movilidad urbana. Bienestar Social. Calidad de vida. Desarrollo Sustentable.

1. INTRODUÇÃO

Por mais contundente que seja a ideologia capitalista neoliberal, que apregoa ser nefasta a intervenção do Estado no domínio econômico, sustentando que este deveria ater-se apenas à ordem política e social, o papel estatal, desde muito, é absolutamente proeminente no campo da economia, por meio da promoção de políticas anticíclicas que impeçam ou atenuem os impactos dos ciclos econômicos, bem como ao assumir a condição de agente propulsor do crescimento e desenvolvimento nacional.

Não obstante, o Estado é incapaz de gerar riqueza própria. E, portanto, torna-se imperativo, no Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, a apropriação estatal de uma parte da renda ou do produto gerado pela sociedade, a fim de se prover dos recursos necessários à concretização das finalidades de governo, à consumação de seus objetivos fundamentais, no exercício de seu papel de garantidor do progresso econômico, da distribuição da renda e do bem estar social.

Dessa forma, os tributos, além de ser a principal fonte de se financiar o Estado, responsável pela implantação de políticas públicas de educação, saúde, segurança, infraestrutura, são a forma mais racional e equitativa de se custear a máquina administrativa, se levar “*em consideração o elevado grau de endividamento e o risco de financiamento do Estado por meio da emissão de moeda, por ter efeito inflacionário devastador*”, conforme constatado pelo Programa Nacional de Educação Fiscal¹.

¹ O PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal – “*é um programa de âmbito nacional, integrado pelos Ministérios da Educação, Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF e Secretarias de Fazenda e de Educação estaduais e tem como objetivo sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimentos aos cidadãos sobre administração pública, incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos, Criar*

Em que pese a idéia de os recursos de natureza tributária mostrarem-se, a princípio, como a “*única fonte de financiamento do Estado fundada em regras econômicas socialmente justas*”, segundo o Programa Nacional de Educação Fiscal (2008), o que se vê de fato é que os impostos incidentes sobre o consumo deturpam a eficiência da economia, uma vez que, sendo indiretos, tornam-se também impostos regressivos, que impõem uma carga fiscal maior sobre a parcela de mais baixa renda da população.

Em outras palavras, todos pagam pelos impostos indiretos porque estes se encontram embutidos nos preços do produto e, assim, os contribuintes que auferem menor renda pagam proporcionalmente mais do que aqueles que recebem maiores remunerações. Nesse sentido, relevantes são as considerações tecidas por RIBEIRO, JÚNIOR, MENDONÇA:

A forte incidência da tributação sobre o consumo é uma perversa opção da política econômica brasileira. Ela encarece os bens e serviços, comprimindo a demanda, com consequências negativas sobre a produção, a oferta de empregos e o crescimento econômico do país. Reduz a capacidade de consumo das famílias de rendas média e baixa. Assim, o brasileiro paga duas vezes: i) diretamente, como consumidor, pelos tributos embutidos no preço final, e ii) indiretamente pelo ônus que esta incidência impõe ao crescimento da produção interna. O problema central nesta questão diz respeito ao financiamento do Estado brasileiro via tributação. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, evidenciando que são as classes consumidoras e trabalhadoras que financiam o Estado por meio de tributos regressivos e cumulativos. A contrapartida deste peso tributário é mínima. Os investimentos públicos não crescem proporcionalmente ao esforço tributário exigido dos contribuintes, evidenciando uma dupla situação de injustiça social. A carga tributária é suportada pelas classes de menos renda que não recebem a contrapartida necessária em bens e serviços públicos. (2011, p. 15)

Além disso, as políticas fiscais implantadas, no Brasil, nos últimos anos, mostram-se mal formuladas e, ao mesmo tempo, revelam a falta de planejamento do governo, principalmente no que tange a extrafiscalidade do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a qual deveria se pautar na alocação eficiente da renda e na consequente promoção e satisfação do interesse público. Ao contrário, as medidas de intervenção do Estado tem sido elaboradas de maneira muito pontual e específica, altamente direcionadas a favorecer certas atividades no mercado interno, sem se levar em conta e sequer analisar os potenciais impactos nos diversos setores na economia e da própria sociedade.

Como exemplo, as regiões metropolitanas no Brasil vislumbram uma abrupta afetação e deterioração na sua mobilidade urbana, fruto do aumento exacerbado da frota de veículos e motocicletas que é estimulado pelas políticas de redução das alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados, sem contar a falta de prioridade dos investimentos públicos com esse setor da sociedade.

Diante disso, o presente trabalho pretende elucidar, através de uma revisão bibliográfica, a relevância da extrafiscalidade do Imposto Sobre Produtos Industrializados na economia brasileira e, por meio de uma pesquisa quantitativa, avaliar os impactos da redução da alíquota deste imposto na economia, no sentido de demonstrar que tal política estimula em demasia o transporte individual motorizado em detrimento do transporte coletivo, deteriorando a mobilidade urbana nas regiões metropolitanas do País, bem como comprometendo a promoção do desenvolvimento sustentável das cidades.

Para tanto, buscou-se demonstrar a falta de planejamento do governo na formulação e implantação das políticas fiscais anticíclicas e que tais medidas de intervenção do Estado são elaboradas de maneira muito pontual e específica, altamente direcionadas a favorecer certas atividades no mercado interno, sem se levar em conta e sequer analisar os potenciais impactos nos diversos setores econômicos. Ante tal contexto, realça-se a necessidade de demonstrar importância da extrafiscalidade do Imposto Sobre Produtos Industrializados para o cenário econômico nacional, especialmente os efeitos da redução da alíquota na mobilidade urbana e qualidade de vida das pessoas.

2. O IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI

2.1 Breve Histórico

A origem do Imposto Sobre Produtos Industrializados remonta ao século XIX, com a cobrança do Imposto de Consumo (denominação originária) sobre a comercialização do fumo e instituído pela Lei n.º 25, de 03 de dezembro de 1891, tendo como fato gerador a saída de produtos do estabelecimento fabril (TORRES, 2006). Contudo, há quem defenda a idéia de que o imposto de consumo tenha surgido num período ainda mais remoto, na época do descobrimento do Brasil:

Para alguns tratadistas, a instituição do Imposto de Consumo ocorreu muito antes da lei de 1891. Eles entendem que o Imposto de Consumo foi instituído no Brasil com a criação das Capitânicas Hereditárias nos anos de 1534 e 1535, quando havia a cobrança do quinto sobre a produção de ouro e outros metais, e dízimos quando se tratava de gado e produtos exportáveis. (TORRES, 2006)

Com a reforma tributária de 1965, institucionalizada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1946, o Imposto de Consumo teve sua natureza jurídica e econômica reformulada, (VARSAÑO, 1996), passando a se chamar Imposto sobre Produtos Industrializados. Observa-se, no entanto, que o atual fato gerador se assemelha muito ao do antigo imposto:

Não apenas no Brasil, mas em diversos sistemas tributários forâneos, o legislador abandonou a expressão imposto sobre o consumo (...). Antes por motivos psicológicos-tributários, quer-se vincular o imposto ao empresário, tornando-o pouco perceptível aos olhos dos consumidores-leigos e não empresários. (...) Mas, a rigor, quer do ponto de vista jurídico (...) quer do ponto de vista econômico, o imposto foi modelado para ser suportado pelo consumidor. (COELHO, 2008).

Posteriormente, assim como a maior parte da legislação tributária, a normatização do Imposto Sobre Produtos Industrializados foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e, desde então, vem sofrendo modificações que visam tanto fortalecer a máquina arrecadatória do Estado bem como atender as vindicações da economia doméstica.

2.2 Características

O Imposto Sobre Produtos Industrializados, nos termos do inciso IV, do artigo 153, da Constituição da República, é tributo de competência da União, que incide sobre operações comerciais com produtos industrializados nacionais e estrangeiros. Assim, para se definir as hipóteses incidência deste tributo, é considerada como industrialização *“qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoamento para consumo”*, conforme disposto no artigo 4º do Decreto 7.212/10.

Desse modo, o fato gerador do tributo também concretiza-se no desembaraço aduaneiro de produto de procedência estrangeira e na saída do produto nacional do estabelecimento produtor, de acordo com o artigo 35 do Decreto 7.212/10. Ainda, segundo

Código Tributário Nacional, também constitui fato gerador do Imposto Sobre Produtos Industrializados a arrematação de bens estrangeiros apreendidos e levados a leilão, apesar de a legislação ordinária não tratar tal incidência.

A base de cálculo do Imposto Sobre Produtos Industrializados para produtos industrializados no País é “o valor total da operação de que decorrer a saída do estabelecimento industrial”, e, para produtos de procedência estrangeira, “o valor que servir ou que serviria de base para o cálculo dos tributos aduaneiros, por ocasião do despacho de importação, acrescido do montante desses tributos e dos encargos cambiais efetivamente pagos pelo importador ou dele exigíveis”, conforme disposições contidas na Lei n.º 7.798/89.

Trata-se, portanto, de um tributo indireto, já que, além de ser *ad valorem*, o contribuinte de fato não é o mesmo que o contribuinte de direito - uma vez que na realidade, quem o suporta o encargo econômico é consumidor final, embora sua incidência ocorra na etapa de industrialização - e não vinculado, uma vez que sua cobrança independe de qualquer contraprestação de serviços ou bens públicos ao contribuinte por parte do Estado.

Com o objetivo de impor controle à tributação estatal e, com isso, conferir proteção ao patrimônio privado, a Constituição Federal de 1988 preceitua, em seu artigo 150, inciso I, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, conforme aponta CARVALHO (2008). Nestes termos, institui-se o chamado princípio da legalidade tributária que, em tese, além de atribuir limites à ação fiscal do Estado de constranger a propriedade particular, concede bases para segurança jurídica, já que os tributos não poderão ser instituídos ou alterados pela discricionariedade do poder público.

Não obstante, concomitantemente, o texto constitucional consigna, nos termos do parágrafo primeiro, do artigo 153, a faculdade do poder executivo de alterar as alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados, dentro dos limites legais, se a necessidade de observância do princípio constitucional tributário da anterioridade do exercício fiscal, conforme preceituado pelo parágrafo primeiro, do artigo 150, da Constituição da República. Ademais, nos termos do parágrafo terceiro, do artigo 153, da Constituição da República a instituição do Imposto Sobre Produtos Industrializados deverá observar as seguintes características:

Art. (...)

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

A relevância do Imposto Sobre Produtos Industrializados na economia brasileira se deve à sua natureza não cumulativa, seletiva e extrafiscal. Quanto a ser não cumulativo, significa que o Imposto Sobre Produtos Industrializados não pode ser cobrado sob efeito cascata, ou seja, o imposto não pode constituir-se na própria base de incidência. Sendo assim, a cada operação que enseja a incidência do imposto deve ser compensado, abatido o valor devido com o montante cobrado em transações anteriores.

A respeito de ser seletivo, vale destacar que *“o IPI se subordina ao princípio da seletividade, que é um dos subprincípios da capacidade contributiva, a significar que o tributo deve incidir progressivamente na razão inversa da essencialidade dos produtos: quanto menor a utilidade do produto tanto maior deverá ser a alíquota, e vice-versa”*, (TORRES, 2009, p. 377). Dessa forma, o termo seletividade identifica a aplicação prática do princípio constitucional da capacidade contributiva através da progressão de alíquotas. (BARRETO, 1998, p. 40).

A seletividade mostra-se, portanto, como uma característica fundamental do Imposto Sobre Produtos Industrializados e que o torna num imposto *“instrumento de justiça social, na medida em que o legislador pode (e deve) ajustar o impacto tributário que cada classe social é capaz de suportar, protegendo, evidentemente, os menos favorecidos, os quais, em contraposição com as classes mais abastadas, não têm condições de suportar um ônus fiscal muito elevado”* (TORRES, 2006, p. 02).

Contudo, como já mencionado, a realidade brasileira aponta para a “regressividade” dos impostos indiretos em consequência da deficiente legislação tributária, o que depreca a urgência de uma reforma fiscal.

3. A EXTRAFISCALIDADE DO IPI

De modo geral, a extrafiscalidade de tributos no ordenamento jurídico brasileiro pode ser entendida como sendo a utilização do imposto para fins além da mera arrecadação: o

tributo é utilizado para fins regulatórios, como instrumento de política econômica do governo, seja ela de fomento ou de proteção de certos segmentos da economia e/ou sociedade. A relevância do tema se fundamenta ainda mais na complexidade do sistema tributário nacional, haja vista que a legislação fiscal é extensa e esparssa, o que exige uma análise com maior rigor e acuidade.

Ante a normatização tributária brasileira vigente, há de se ficar claro, conforme destaca MACHADO (2006), que política arrecadatória não se confunde com política tributária: ambas são espécies de políticas fiscais, porém com finalidades distintas. A primeira, como o próprio nome diz, é meramente arrecadatória, voltada puramente para o custeamento dos gastos governamentais. Já política tributária deve visar à justiça fiscal, pautando-se pela eficiente alocação de recursos na economia, à satisfação das necessidades sociais e promovendo, por conseguinte, o desenvolvimento econômico. Obviamente, quando o Estado pratica sua política de justiça fiscal, implementa, concomitantemente, sua ação arrecadatória – que não deve ter um fim em si mesma –, ou seja, arrecada recursos (públicos) para atender os próprios interesses, porém estes devem consubstanciar-se na vontade cidadã, coletiva.

A “prática” dos governantes e dos legisladores brasileiros, contudo, não conduz muito bem essa distinção, entre a arrecadação e a justiça fiscal. Ambas as políticas tem sido implantadas com o único intuito de inflar o erário e, muitas vezes, sem o menor critério, extirpando o interesse coletivo. Como reposta à ausência de política tributária adequada, tem-se uma descomunal carga tributária, demasiadamente elevada, que se traduz num estrangulamento dos orçamentos domésticos, na ineficácia estatal na prestação de serviços públicos e na resultante precarização da distribuição da renda e do bem estar social.

Pertinentemente, política tributária – a justiça fiscal estatal apresentada – é a que converge para o ramo da extrafiscalidade do tributo, isto é, a utilização do imposto para tudo aquilo que suplanta a consecução de receitas tributárias, como a criação de marcos regulatórios que propiciem um ambiente econômico financeiro estável. Trata-se de ações de incentivos ou desestímulos aos agentes econômicos acerca de certos comportamentos ou condutas, conforme destaca NOGUEIRA (1986), e podem abranger as isenções tributárias, as concessões de benefícios fiscais dentre outros.

Vai ao encontro dessa perspectiva a visão de FANUCCHI (1976, p.54 e seg.), segundo a qual a extrafiscalidade de um tributo se mostrará, então, sempre que na sua cobrança existirem *"outros interesses que não sejam os de simples arrecadação de recursos*

financeiros", como a redução dos impostos ou de suas alíquotas para desenvolver um pólo comercial, promoção do pleno emprego, proteção do mercado interno, dentre outros exemplos.

Complementarmente, a extrafiscalidade ocorre quando o há um direcionamento do ordenamento tributário no *"intuito de atuar diretamente sobre os comportamentos econômicos e sociais de seus destinatários"*, segundo NABAIS (1998, p. 629). A esse respeito, DERZI (1996, p. 233) acrescenta que *"a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais"*.

Ao adentrar ainda mais no ramo do direito econômico fiscal, NABAIS mostra que existe uma dualidade extrafiscal, isto é, que a atividade tributária estatal secciona-se em dois setores: a dos agravamentos fiscais e o dos benefícios fiscais, a saber:

Como já referimos e ao contrário do que a doutrina em geral faz, distinguimos entre o direito fiscal *tout court* ou direito fiscal clássico e o direito econômico fiscal. Pois bem, como igualmente resulta do que fomos dizendo, podemos definir o direito econômico fiscal como o conjunto de normas jurídicas que regula a utilização dos instrumentos fiscais, isto é, dos impostos e dos benefícios fiscais, com o principal objetivo de obter resultados extrafiscais, mormente em sede de política econômica e social. Ou por outras palavras, a disciplina jurídica da extrafiscalidade. Um conjunto de normas que apenas formalmente integram o direito fiscal, já que têm por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. E ao dizermos isto, nos termos em que o fazemos, estamos já a aludir aos dois grandes domínios ou sectores do direito econômico fiscal: o domínio ou sector dos impostos extrafiscais ou de agravamentos extrafiscais de impostos e o domínio ou sector dos benefícios fiscais. A cada um destes dois domínios ou sectores vamos, pois, dedicar os números que se seguem. NABAIS (2003, p. 7)

A esse respeito, BECKER (2010) discorre que a extrafiscalidade de um tributo apresenta-se em duas vertentes: a extrafiscalidade "proibitória" e a extrafiscalidade "indutiva". A face "proibitória" da extrafiscalidade não deve ser entendida no sentido de que o Estado decida vetar ou reprimir certa conduta ou operação econômica – o que seria uma abordagem traumática e pouca efetiva para sociedade. Mas na acepção de que o poder estatal valer-se-á da gravação tributária no intuito de tornar a operação tão onerosa ao ponto de que, se praticada, seja feita com reservas. Trata-se, portanto, de um esforço por parte do governo de provocar um enquadramento do comportamento ou mudança de mentalidade dos agentes econômicos (empresas e famílias) sem que se cause traumas sociais.

Um exemplo de adoção da extrafiscalidade “proibitória” do Imposto Sobre Produtos Industrializados é prática consistente na fixação de elevadas alíquotas do imposto para produtos como cigarro e bebida alcóolica, as quais se justificam pela tentativa de se inibir (mas não reprimir) o consumo substâncias que podem colocar em risco a saúde do indivíduo. Nesse sentido, o fumo e a ingestão de bebidas alcóolicas são tidos como condutas particulares que não integram o interesse da coletividade, haja vista sua nocividade. E, portanto, são reprováveis (ou o seu excesso), porém o Estado não pode ou, ao menos, não deseja torná-las ilícitas e proibir a sua prática.

A respeito desse tipo intervenção estatal inibidora ou desestimuladora, NABAIS aponta que:

Mais, entre nós, como de resto lá fora, não está constitucionalmente vedada a possibilidade de o Estado utilizar o imposto (e quem diz o imposto diz o agravamento do imposto) com o objetivo ou finalidade principal ou dominante de se evitar certos comportamentos econômicos e sociais dos seus destinatários (impostos sufocantes na terminologia alemã, e destrutiva taxes na designação anglo-saxônica), caso em que, em rigor, não estamos face a (verdadeiros) impostos subsumíveis na ‘constituição fiscal’ (dominada por uma exigente reserva de lei e pelo princípio da igualdade aferido pela capacidade contributiva), mas antes perante típicas medidas de intervenção econômica e social por via fiscal a subsumir na ‘constituição econômica’ (ancorada num flexível princípio da legalidade e nas exigências do princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade lato sensu). Por isso, impõe-se nesta sede distinguir muito claramente os verdadeiros impostos ou impostos fiscais, que têm por objetivo ou finalidade principal a obtenção de receitas, dos falsos impostos ou impostos extrafiscais cuja finalidade principal é, em direitas contas e no limite, evitar ou obstar à verificação do respectivo pressuposto de facto ou facto gerador. O que os configura como verdadeiros ‘impostos suicidas’, os quais, como bem se compreende, não podem ter por suporte a ‘constituição fiscal. (1998, p. 32)

Mesmo com toda voracidade arrecadatória, por vezes, o Estado é incapaz de assegurar à população projetos essenciais, como na área da saúde, educação, habitação, segurança, emprego, preservação do meio ambiente, comércio exterior, política industrial, conforme salienta CARRAZA (2002, p. 87). Nesse sentido, a indução apresenta-se como a segunda faceta da extrafiscalidade tributária, conforme preleciona BECKER (2010, p. 633-635), e se refere à imprescindível ação do Estado de dar incentivos ou estimular condutas nos agentes econômicos (conforme já exaustivamente comentado) por meio da não tributação – como a não incidência, imunidade e a insenção ou afastamento da aplicabilidade da hipótese de incidência – e da redução de alíquotas, com o objetivo único de se promover o crescimento econômico, a inclusão social ou o fomento de determinado setor ou atividade da economia –

uma tentativa de se sanar as lacunas deixadas ou criadas pela ineficiência da máquina pública. Conforme sustenta NABAIS, *“finalmente, há que se assinalar que o segmento mais operacional da extrafiscalidade é, sem sombra de dúvida, o dos benefícios fiscais”* (1998, p. 29), ou da face extrafiscal da indução.

4. AS POLÍTICAS FISCAIS ANTICÍCLICAS NO BRASIL

Dado o grau de interdependência das economias mundiais, a conhecida crise do mercado imobiliário, iniciada no ano 2007, nos Estados Unidos, rapidamente se alastrou para o resto mundo e se transformou na crise financeira internacional de 2008, conforme destaca PIRES (2009). Os países, de modo geral, passaram a vislumbrar a drástica redução de suas demandas agregadas: estava instaurado o colapso dos mercados internos e externos. Em resposta à profunda redução nas vendas, à retração do mercado consumidor interno e do setor exportador, inicia-se nas economias globalizadas um processo de deflação que deflagra um cenário ainda maior de insolvências, falências, uma intensa agravação da recessão mundial. Todos os países do mundo sofreram os impactos da crise, em maior ou menor grau, haja vista peculiaridades dos fundamentos econômicos de cada um.

No Brasil, como já mencionado, não foi diferente: dentre outras consequências, a cotação das ações negociadas na bolsa de valores apresentaram forte queda em virtude do grande fluxo que se desencadeou do capital especulativo estrangeiro em direção aos países de origem; houve uma súbita e expressiva alta do dólar e intensa contração do mercado consumidor.

Em que pese o fato do Brasil ter se mostrado menos vulnerável do que em crises anteriores – graças à maior solidez de seus indicadores macroeconômicos, resultante das políticas econômicas estruturantes iniciadas com o plano real, dentre as quais se destacam a de metas de inflação, do câmbio flutuante, da responsabilidade fiscal que viabilizaram um acúmulo substancial das reservas cambiais e a decorrente estabilidade econômica no cenário internacional – os efeitos sofridos pela economia brasileira da crise de 2008 foram significativos (o segmento de automóveis comerciais e leves, por exemplo, registrou uma queda de 26%, nos meses novembro e dezembro de 2008 em relação ao mesmo período do

ano anterior). Esse panorama, portanto, exigiu do governo medidas de fomento e de injeção de liquidez.

Nesse sentido, a administração federal anunciou, em dezembro de 2008, por meio da edição Medida Provisória n.º 451/08, a redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a fabricação de automóveis, no período compreendido entre janeiro e março de 2009, renúncia fiscal estimada em R\$ 1 bilhão de reais. Tal política tributária visava à redução dos estoques desse setor, os quais cresceram rapidamente em virtude da queda expressiva da demanda, medida que foi prorrogada, posteriormente, por mais três meses, mediante a edição do Decreto 6.809/09, ou seja, passou a vigor até 30 de julho daquele ano.

O resultado mostrou que, mesmo com a política de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, o setor automobilístico encerrou o ano de 2009 em queda, especialmente em função dos resultados obtidos nos segmentos de caminhões, ônibus, motos e implementos. Ao mesmo tempo, no entanto, a diminuição da alíquota do imposto foi determinante para recuperar o ramo de automóveis comerciais e leves ao longo do ano e atenuar queda geral do setor. De acordo com os dados do Anuário 2009 da FENABRAVE², essa fatia de mercado registrou um crescimento de 12,7%, (FENABRAVE, 2009). Em 2009, durante sete meses, foram emplacados mais de 200 mil automóveis por mês, com destaque o mês de setembro, em que se registrou 249,5 mil unidades emplacadas (FENABRAVE, 2009).

Nesse mesmo ano, o Brasil, que ocupava 6º maior mercado automobilístico do mundo, subiu para a 5ª posição do ranking mundial de frota de automóveis (veículos comerciais leves e de passeio), com um total de 3.009.191 unidades, ficando abaixo apenas dos Alemanha (3.982.467), Japão (4.577.288), China (9.848.086) e Estados Unidos (10.421.142).

No ano seguinte, 2010, o setor automobilístico brasileiro voltou a crescer aos mesmos patamares anteriores à crise, ao nível de 12,64% em relação ao ano de 2008, atingindo uma frota de 3.328.254 automóveis vendidos. Com esse desempenho, o País subiu mais uma posição no ranking mundial (por dois anos consecutivos) ultrapassando a Alemanha e se tornando a 4ª maior frota de automóveis comercializada do planeta, segundo FENABRAVE (2010). No mesmo ano, a China ultrapassou os Estados Unidos (11.589.498), ocupando o 1º lugar (13.302.857), e o Japão (4.918.726) permaneceu na 3ª colocação no ranking.

² A Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores – Fenabrave – é a entidade representativa do setor de Distribuição de Veículos no Brasil. A entidade reúne 51 Associações de Marcas de automóveis, veículos comerciais leves, caminhões, ônibus, implementos rodoviários, máquinas agrícolas e motocicletas.

No ano 2011, o mundo ainda havia acabado de se recuperar totalmente da recessão mundial de 2008, quando eclodiu uma nova crise, agora, na União Européia que, como a anterior, se espalhou rapidamente por todo o planeta. Desta vez, as causas se encontravam no elevado endividamento público de vários países que compõe o bloco econômico, principalmente a Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda, bem como na falta de coordenação política da União Européia, com destaque no campo monetário, para resolver questões do crescimento das dívidas públicas.

Então, não apenas os países que compõem o bloco, mas todas as economias mundiais voltaram a vislumbrar a fuga de capitais de investidores, a retração do crédito, as variações cambiais indesejáveis, o desaquecimento do mercado interno, o aumento do desemprego. Além disso, alguns países da União Européia perceberam uma diminuição dos seus *ratings*³, o que tornava ainda mais frágeis as políticas de recuperação econômica.

Obviamente, muitos desses efeitos foram percebidos no Brasil. No início do ano, o Estado se viu obrigado a tomar medidas de austeridade econômica, contendo-se o crédito e aumentando-se os juros. Contudo, mesmo diante de tal arrefecimento da demanda, o mercado automobilístico atingiu crescimento de 4,9% e o segmento de automóveis 2,9% em relação a 2010.

A princípio, como resposta à chegada da crise internacional e tentativa de se estimular a demanda agregada, o governo federal implantou duas políticas fiscais para o setor automotivo: a primeira consistente em um programa de redução da base de cálculo do Imposto sobre Produtos Industrializados para as empresas e, a segunda, consistente na diminuição da alíquota do próprio tributo, conforme a explanação que se segue.

Por meio da Medida Provisória nº 563/12, que entrou em vigor em agosto 2012 e, no mês seguinte, foi convertida Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, o governo brasileiro instituiu o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO), “*para conceder às empresas*

³ “Um rating é a opinião da S&P’s da condição geral de cumprimento da obrigação pelo devedor, ou sua capacidade em relação a um produto específico ou outra obrigação financeira, baseada em fatores de risco”. Disponível em www.standardandpoors.com.br, Acesso em 20/09/2012. Assim, O “rating” é uma opinião sobre a capacidade de um país ou uma empresa saldar seus compromissos financeiros. A avaliação é feita por empresas especializadas, as agências de classificação de risco, que emitem notas, expressas na forma de letras e sinais aritméticos, que apontam para o maior ou menor risco de ocorrência de um “default”, isto é, de suspensão de pagamentos. Para publicar uma nota de risco de crédito, os especialistas dessas agências avaliam além da situação financeira de um país, as condições do mercado mundial e a opinião de especialistas da iniciativa privada, fontes oficiais e acadêmicas.

*habilitadas redução da base de cálculo do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre tratores, automóveis e chassis.”*⁴

Com peculiar distinção, este programa, regulamentado pelo Decreto Nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, configura-se em um benefício fiscal federal de redução de base de cálculo para o Imposto sobre Produtos Industrializados (e não de alíquota) e possui o objetivo de fomentar o desenvolvimento tecnológico, bem como incentivar a inovação e a proteção ao meio ambiente na indústria automotiva. Para tanto, poderá se beneficiar do incentivo somente aquelas empresas que se enquadrarem ou se habilitarem ao programa através do atendimento às regras e critérios definidos em lei.

De acordo com a Nota Descritiva à Medida Provisória 563/12, são justificativas a implementação do programa:

(...) o aumento da competitividade brasileira, de modo a evitar o fechamento de fábricas, a redução na produção industrial e a perda de postos de trabalho. Argumenta-se que, diante do acirramento da competição mundial nessa indústria, ações em favor do desenvolvimento tecnológico, da inovação, da segurança e da proteção ao meio ambiente na indústria automotiva se mostram urgentes. A importância das medidas é por fim reafirmada dada a natureza estratégica do setor envolvido, dos impactos e sinergias positivas sobre toda a atividade econômica em nosso País e da necessidade de sinalizar a direção da política para o setor, para que não sejam adiadas importantes decisões de investimento. (Nota Descritiva da Medida Provisória 563/12)

Tendo em vista que, para produzir efeitos, o programa INOVAR-AUTO requer a prévia habilitação das empresas, e que isso poderia colocar em *stand by* política de recuperação e incentivo do consumo para aquecer a economia e elevar o crescimento do produto interno bruto, o governo decidiu pela edição da Medida Provisória 567/12 que passou a vigor em maio de 2012 e estabeleceu a redução da alíquota do IPI de 7% para 0%, para carros até 1.000 cilindradas, de 11% para 5,5%, para carros *flex* ou movidos a álcool de 1.000 a 2.000 cilindradas, e de 4% para 1%, para os utilitários. A desoneração do setor, que vigoraria até 31 de agosto, foi prorrogada por mais quatro meses, encerrando-se no final do ano, em 31 dezembro de 2012, conforme Decreto N.º 7.567/11.

Não obstante, em 27 de dezembro de 2012, a Presidente da República decretou a continuidade da alíquota reduzida do Imposto sobre Produtos Industrializados (Decreto Nº 7.879/12) com intuito de estimular mais o crescimento econômico do País. Dessa vez, com a

⁴ Disponível em <http://www2.camara.gov.br>. Acesso em 25/09/2012.

peculiaridade de que alíquota será elevada gradualmente em 1º de abril de 2013 e 1º de julho de 2013, até retornar ao patamar normal. Ou seja, o incentivo fiscal do Imposto sobre Produtos Industrializados perdurará até o mês de junho de 2013.

O resultado não poderia ser diferente: até agosto de 2012 foram licenciados mais 2,23 milhões de veículos leves no ano, ou seja, um aumento de 6,9% em relação ao mesmo período do ano anterior (Jan-Ago/ 2011) e de 15,4% na comparação com o mês de julho de 2012. Além disso, o total de veículos licenciados atingiu 2,5 milhões unidades em agosto de 2012 e se mostra crescente a cada ano.⁵

Constata-se, portanto, que as políticas fiscais anticíclicas praticadas pelo governo durante os anos de 2008 a 2012 tem se mostrado eficazes no que diz respeito ao fomento do mercado automobilístico brasileiro ante as crises econômicas mundiais, uma vez que vem sendo capazes de estimular a demanda e alavancar as vendas das empresas do setor. Contudo, uma pergunta se mostra imprescindível neste contexto: qual o verdadeiro custo social dessas medidas de fomento da economia? Seriam estas políticas fiscais anticíclicas compatíveis com a política nacional de mobilidade urbana e com a promoção do desenvolvimento sustentável?

5. MOBILIDADE URBANA

5.1 Características da Mobilidade Urbana no Brasil

De acordo com MDT⁶, FNRU⁷ (2009) *“A mobilidade urbana é o atributo das cidades que se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano, tanto por meios motorizados quanto não motorizados. Resulta da interação entre os deslocamentos*

⁵ Fonte: Renavan⁵/Denatran⁵. Disponível na Carta da ANFAVEA⁵ N.º 316 – Setembro de 2012

⁶ MDT – Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – é uma iniciativa da Associação Nacional de Transportes Públicos e representada por *“uma articulação de organizações não governamentais, entidades representativas de trabalhadores, empresas operadoras e fabricantes de equipamentos para o transporte público, associações de profissionais liberais, universidades, movimentos populares e governos”*, cujo objetivo é *“inserir na agenda social e econômica da Nação o Transporte Público, um serviço essencial, como um direito para todos, visando à inclusão social, à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável com geração de emprego e renda”*. Disponível em <http://mdt-mdt.blogspot.com.br/> e em <http://www.antptv.com.br/>, acessado em 05/09/2012.

⁷ FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana – *“é um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana”*, tem como objetivo lutar por políticas que garantam direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/quem-somos/historico.html>, acessado em 05/09/2012.

de pessoas e bens com a cidade”.⁸ Sob essa perspectiva, devem ser pensadas as precárias condições de mobilidade e a baixa qualidade de vida da população brasileira que mora nos grandes centros urbanos, já que se mostram tão incompatíveis com um País que representa a 7º economia do planeta e cujo mercado interno se exhibe tão potente e promissor. Portanto, oportuna e imprescindível esta reflexão.

Com o desenvolvimento das economias globais e o aprofundamento da concorrência mundial, as cidades brasileiras se viram em um cenário de crescentes desvantagens: “o transporte público foi sistematicamente sucateado, enquanto o número de automóveis cresce vertiginosamente”, e a maioria não conta com um plano público de governo a favor do transporte público. Ao contrário, vislumbram a falta de racionalização e integração nos sistemas viários urbanos.

A situação é crítica: nossas calçadas perderam espaço físico para os carros e foram esquecidas como um meio de circulação de pessoas. É uma verdadeira aventura utilizá-las, pois além da falta de conservação, grande parte delas foi transformada em acessos para os automóveis, criando obstáculos aos pedestres e sendo responsáveis por mais de 20% dos acidentes de percurso. Nas grandes cidades, as principais artérias viárias estão congestionadas e tem sido priorizadas para os carros, temos poucos corredores de ônibus, nenhum de Veículo Leve sobre Trilho – VLT e uma rede de metrô e ferrovia urbana muito abaixo da necessidade. (MDT, FNRU, 2009).

A precariedade das condições de mobilidade urbana é uma realidade generalizada nas regiões metropolitanas do País, fruto do descaso do poder público que se confirma por meio do baixo nível de investimentos no setor e da falta de engajamento da sociedade na busca por soluções efetivas. Além disso, as políticas implantadas estimulam em demasia o transporte individual motorizado e, por outro lado, desconsideram o “retrato” social brasileiro de que a maior parte da população ainda não possui capacidade financeira para adquirir um veículo e que frota existente de carros e motocicletas não consegue viajar livremente pelas ruas das cidades sem causar caos no trânsito.

Na verdade, verifica-se que nos grandes centros urbanos inexistente uma integração entre as políticas implementadas pelos setores de transporte público coletivo, de infraestrutura, de distribuição e escoamento da produção, bem como da base viária de pedestres e ciclovias, ou seja, uma verdadeira “*falta uma política que vincule a Mobilidade Urbana à Política de Desenvolvimento Urbano*”. Conforme apontado e destacado pelo MDT, FNRU (2009), ao

⁸ Nos termos do artigo 4º da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal n.º 12.587, considera-se mobilidade urbana as condições em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano.

analisar essa ausência de comunicação entre as políticas de mobilidade urbana e de desenvolvimento urbano:

Tradicionalmente, o trânsito, o transporte público coletivo e a distribuição de bens e mercadorias são tratados de forma desarticulada, como se todos esses deslocamentos não fizessem parte de um mesmo conjunto. As cidades foram transformadas em espaços para a circulação do automóvel. A frota aumentou, o sistema viário foi adaptado e ampliado e órgãos governamentais foram criados para garantir boas condições de fluidez. Com a carência do transporte coletivo e as facilidades dadas para a compra e posse de veículos, o uso do transporte individual foi intensificado, aumentando os congestionamentos, os acidentes e a poluição ambiental. Para contrapor essa visão segmentada, desenvolveu-se o conceito de Mobilidade Urbana, que tem como objetivo explicitar como está sendo praticada a circulação no País, identificando os privilégios aos automóveis, principalmente na apropriação do sistema viário, as exclusões sociais, os direitos violados, entre outros. (MDT, FNRU, 2009, p. 14).

Esse quadro torna-se ainda mais grave quando se leva em conta outras três características da sociedade brasileira: (1) o fato de ser predominantemente urbana, já que aproximadamente 80% da população vive em cidades; (2) o transporte público coletivo e o não motorizado correspondem a 70% de todos os deslocamentos, enquanto os automóveis realizam apenas os outros 30% das viagens; (3) não obstante, o transporte individual ocupa *“mais de 80% dos espaços das vias (incluindo calçadas, via carroçável e canteiros), o que implica na privatização dessas vias e na perda de velocidade dos ônibus, comprometendo a segurança e fluidez de pedestres e ciclistas”*. (MDT, FNRU, 2009).

Além disso, outro ponto relevante é que o vertiginoso crescimento das cidades para as áreas periféricas nas últimas décadas, ocorrido no Brasil, ampliou e, ao mesmo tempo, agravou as necessidades de se ter um sistema de transporte eficiente, adequado às condições da sociedade, que permita acessibilidade de todos e, assim, viabilize o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentável dos grandes centros urbanos. Isto porque sem o acesso aos serviços públicos essenciais, especialmente o de transporte público, as pessoas estão limitadas para desenvolver suas capacidades, exercer seus direitos, ou para acessar oportunidades.⁹

⁹ (...) A mobilidade Urbana deve ser garantida para todos e todas: homens, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, gestantes, obesos, sem discriminação. A liberdade de ir e vir, direito garantido pela Constituição Federal, é o princípio que norteia a mobilidade urbana e deve ser exercido com autonomia e liberdade pelos indivíduos. É preciso pensar a mobilidade urbana na perspectiva do direito à cidade, estruturado em três eixos: o direito de ir e vir e circular livremente nos diferentes espaços da cidade; o direito ao espaço público, ao seu uso e apropriação; e o direito a acessar os serviços e equipamentos públicos". MDT, FNRU (2009).

A questão da mobilidade urbana tornou-se tão relevante e preocupante que, no início de 2012, concretizando os preceitos constitucionais contidos no inciso XX, do artigo 21, que estabelecem a competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, bem os contidos no artigo 182, que prevêem a necessidade de elaboração da política de desenvolvimento urbano, destinada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, foi editada a Lei Federal 12.587, que instituiu diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, nos termos do artigo 5º da Lei Federal n.º 12.587 de 2012, possui como alguns seus princípios o fomento à acessibilidade universal, a garantia do desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais, a equidade de acesso dos cidadãos ao transporte público, bem como a promoção da eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.¹⁰

Cumprе salientar, que a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana ainda preconiza, de forma expressa e inequívoca, com uma de suas principais diretrizes, a garantia da *“prioridade dos modos de transporte não motorizado sobre os motorizados e dos serviços de transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado”*¹¹, estabelecendo como um de seus objetivos, *“proporcionar a melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e mobilidade”*, bem como *“promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades.”*¹²

Ocorre, todavia, que o que se tem verificado no cenário brasileiro é a completa ausência de diálogo entre as políticas fiscais anticíclicas, especialmente a política fiscal de redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados, e as políticas de mobilidade urbana e de desenvolvimento urbano, o que tem acarretado em sérios prejuízos para toda a coletividade e para a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. Infelizmente, o que se tem presenciado, é a adoção de políticas fiscais que ao invés de incentivarem a elaboração e execução de políticas de transporte coletivo eficiente, tem fomentando um movimento em favor do transporte individual e pouco eficiente.

¹⁰ Incisos I, II, III e IX, do artigo 5º, da Lei Federal n.º 12.587 de 2012.

¹¹ Inciso II, do artigo 6º, da Lei Federal n.º 12.587 de 2012.

¹² Incisos III e IV, do artigo 7º, da Lei Federal n.º 12.587 de 2012.

5.2 O crescimento da frota de veículos e motocicletas nas metrópoles brasileiras e a precarização da mobilidade urbana.

As estatísticas impressionam. Em 2011, as 12 metrópoles brasileiras registraram um total de 20.525.124 veículos, o que representa 44% de toda a frota brasileira. Ainda, de 2001 a 2011, o crescimento do número de automóveis nos grandes centros urbanos do País foi de 77,8%, aproximadamente, o equivalente a 8,9 milhões de veículos novos – um adicional por ano de cerca de 890 mil automóveis – de acordo com relatório do INCT Observatório das Metrópoles¹³ (2011), doravante INCT (2011).

Nesses dez anos, entre as maiores metrópoles do Brasil, Belo Horizonte foi que apresentou o mais elevado crescimento relativo (acima da média nacional, inclusive) de 108,5% – a frota de veículos na metrópole mineira passou de 841.060 para 1,7 milhão veículos, quase 100 mil veículos por ano. E dentre todas, Manaus é a que lidera o ranking. Mesmo ocupando a 10ª colocação no ranking nacional de crescimento relativo de 2001 a 2011, à maior metrópole brasileira, São Paulo, pertence a maior frota de veículo do País, cerca 8,2 milhões de veículos. Em seguida o Rio de Janeiro e Belo Horizonte, cada uma com 2,8 milhões e 1,7 milhões de automóveis, respectivamente.¹⁴

“Se por um lado a frota metropolitana de automóveis representa quase metade de toda a frota brasileira, não se pode fazer a mesma afirmação para a frota de motocicletas”¹⁵, apenas 23,3% (4,2 milhões, em termos absoluto), do total de 18.319.502 motocicletas registradas até dezembro de 2011, se encontra nas doze metrópoles analisadas. Não obstante, deve-se destacar que todas as metrópoles brasileiras registraram elevadíssimo aumento na frota de motocicletas de 289,4% (isto é, 3,1 milhões em termos absoluto), sendo que a maioria cresceu acima da média nacional (316.904 motocicletas por ano). A frota de motocicletas mais que triplicou nas metrópoles de Belém, Salvador, Manaus, Brasília (RIDE DF¹⁶), Recife,

¹³ INCTs (Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia) é um programa nacional, promovido em uma parceria do CNPq com as agências estaduais de fomento à pesquisa, que visa apoiar os grupos de maior destaque, e com reconhecido papel de liderança em suas áreas de atuação. Disponível em <https://www.ufmg.br>, acessado em 10/10/2012.

O INCT Observatório das Metrópoles está sob a coordenação geral do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em <http://observatoriodasmetrolopes.net>, acessado em 10/10/2012.

¹⁴ INCT, 2011

¹⁵ INCT, 2011

¹⁶ Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (RIDE DF), nucleada pela Capital Federal.

Rio de Janeiro, Fortaleza e Belo Horizonte.. Dentre estas, se destaca o centro urbano paraense que registrou um aumento de 708,3% nos dez anos.

No ranking das metrópoles com maiores frotas de motocicletas, o três primeiros lugares são ocupados também por São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte com 1,4 milhões, 0,4 milhões e 0,3 milhões de motocicletas, respectivamente. A partir desses dados estatísticos, confirma-se que:

As metrópoles brasileiras têm enfrentado nos últimos anos o que podemos chamar de uma “crise da mobilidade urbana”, resultante, sobretudo, da opção pelo modo de transporte individual em detrimento das formas coletivas de deslocamento. O ritmo de crescimento no número de veículos supera o da população na maioria dos casos. Um sistema eficiente de mobilidade é essencial para o acesso ao mercado de trabalho, à educação, ao consumo e ao lazer, ou seja, é uma condição fundamental para a construção do chamado bem-estar urbano. (INCT, 2011).

Desse modo, constata-se que as políticas de mobilidade urbana praticadas no Brasil, além de serem obsoletas e excludentes, tem comprometido a capacidade produtiva das regiões metropolitanas do País. Isso porque, ao contrário do que se espera, ao instituir a má utilização dos equipamentos públicos e urbanos, estimulam a ocorrência dos congestionamentos e prejuízos, extirpam os investimentos diretos privados, precariza a circulação das pessoas instaurando grande o mal estar social.

Essa situação é agravada em razão da ausência de análise crítica e de reflexão mais aprofundada sobre as conseqüências provenientes das recentes políticas fiscais anticíclicas de redução das alíquotas do Imposto Sobre Produtos Industrializados. Isto porque, a redução da alíquota do Imposto Sobre Produtos Industrializados incidente sobre a produção de veículos automotores, ao invés de priorizar a adoção de meios de transporte coletivo eficientes, preferencialmente, pouco poluentes, tem privilegiado o transporte individual motorizado. Nesse sentido:

Priorizando o transporte público coletivo e o transporte não motorizado, como a bicicleta; quando se reduzem drasticamente os níveis de poluição dos transportes motorizados; quando se associam à política de uso do solo prioridades como as moradias em áreas que concentrem oportunidades de trabalho e serviços públicos, aproveitando-se o acesso facilitado ao transporte público coletivo já existente e os imóveis subutilizados nas áreas dotadas de infra-estrutura urbana. (MDT, FNUR, 2009, p. 22).

O que deve haver é uma maior interdependência e um maior diálogo entre as políticas fiscais e as políticas de mobilidade urbana e desenvolvimento sustentável, de forma a não se

privilegiar apenas a promoção do pleno emprego, da produção e circulação de riquezas, ou mesmo a consecução dos interesses de determinados setores econômicos, como, por exemplo, o setor automobilístico, em detrimento da promoção da mobilidade urbana e do desenvolvimento sustentável das cidades e regiões metropolitanas, em desrespeito, inclusive, às diretrizes estabelecidas na Lei Federal n.º 12.587 de 2012.

Devem ser elaboradas políticas fiscais destinadas a incentivar a adoção de transportes coletivos pouco poluentes e eficientes, que atendam de forma mais eficaz aos interesses da coletividade, garantindo o acesso da população a sistemas de transporte coletivo ágeis e eficientes, mitigando custos ambientais e socioeconômicos do deslocamento de pessoas entre cidades e regiões metropolitanas. É o que preconiza o artigo 17, da Lei Federal n.º 12.587 de 2012, quando preceitua que os Estados deverão propor políticas tributárias específicas e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Além do mais, o inciso III, do artigo 23, da Lei Federal n.º 12.587 de 2012, ainda prevê como importante instrumento de gestão da mobilidade urbana, a possibilidade de que os entes federativos instituem tributos sobre os serviços de transporte urbano e sobre a infraestrutura urbana, objetivado desestimular o uso de determinados modos de serviços de mobilidade (modos pouco eficientes e individualizados), vinculando o uso das receitas tributárias arrecadadas à investimentos em infraestrutura e ao transporte público, em especial, ao transporte não motorizado.

Essa mudança de perspectiva, inclusive, vem sendo objeto de discussões legislativas no âmbito dos Estados, em especial, do Estado de Minas Gerais, onde já existem estudos que propõe a redução da alíquota do Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotores (IPVA) para aqueles que optarem por deixar seus automóveis em casa durante os dias da semana. Ocorre, todavia, que a eficácia de medidas como essa, depende de investimentos maciços, concomitantes e urgentes no transporte coletivo de qualidade e de baixo custo, de modo a desestimular a utilização dos meios de transporte individual.

6. CONCLUSÕES

O Imposto Sobre Produtos Industrializados é um imposto indireto, seletivo, não cumulativo e extrafiscal. Sua extrafiscalidade ganha notoriedade porque é o que o faz um importante instrumento de política econômica, por meio do qual o governo brasileiro pode

implantar medidas de fomento e proteção do mercado interno, de justiça social e alocação igualitária da renda, e, portanto, de promoção do desenvolvimento econômico do Brasil.

De fato, o estudo realizado permitiu constatar que as políticas fiscais anticíclicas praticadas pelo governo, nos últimos 5 anos, especialmente a de redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados, mostraram-se eficazes no que diz respeito ao fomento do mercado automobilístico brasileiro ante as crises econômicas mundiais, já que impulsionaram a demanda e as vendas das empresas do setor.

Inferre-se, no entanto, que se foram efetivas para o crescimento, o mesmo não se pode dizer quanto ao desenvolvimento econômico sustentável do Brasil, já que, ao mesmo tempo, provocam um grande inchaço dos centros urbanos e comprometem, por conseguinte, o fluxo de pessoas e mercadorias nas vias públicas dos grandes centros urbanos do País, dado que estimulam o consumo de forma desordenada e irracional de automóveis.

Confirma-se, pois, que a sociedade anseia por mudanças na gestão da mobilidade urbana, mediante a adoção de políticas públicas inclusivas, ambientalmente sustentáveis, que sejam capazes de promover consideráveis melhorias, tanto na circulação nas cidades, quanto na qualidade de vida das populações envolvidas. Essas transformações se mostram ainda mais relevantes por se tratar de direito e garantia fundamental estabelecidos pela Constituição da República.

À luz dos ditames constitucionais, deve-se pensar a urgência da reforma das políticas públicas de acessibilidade urbana sob a égide dos “direitos e garantias fundamentais”. As condições atuais constituem grande afronta a dignidade humana. O processo de urbanização das cidades brasileiras caracteriza-se pela segregação territorial, numa lógica de exclusão social, a partir do momento em que expulsa, gradualmente, a população dos centros para as periferias e, ao mesmo tempo, gera uma concentração dos empregos e serviços públicos nos centros urbanos, intensificando a necessidade de transporte público, de qualidade e eficiente, capaz de suprir os deslocamentos entre grandes distâncias.

Ademais, apresenta-se inadequado e inadmissível o argumento de que investimentos no setor de transporte, em específico o coletivo, são demasiadamente elevados e que, por isso, a economia brasileira não possui condições de suportá-los. Ao contrário, deve se considerar os resultados de se investir nesse segmento vão para além de se requalificar os centros urbanos: os tornam mais eficientes – já que as pessoas poderão se deslocar mais rapidamente e as empresas se apresentam mais competitivas e com empregados mais produtivos –, reduz a exclusão social e, conseqüentemente, cria condições para maior retorno tributário do governo

(nas três esferas administrativas) e para o desenvolvimento econômico, com geração de empregos e renda, qualidade de vida e inclusão social. Isso se ratifica quando se pensa a mobilidade urbana de forma sustentável.

Nesse sentido, vale observar que constitui grande equívoco considerar que a construção e ampliação da infra-estrutura viária (grandes avenidas, pontes, túneis e a solução para o caos da mobilidade urbana. Isto porque, o alto índice de ocupação dos espaços urbanos implica na necessidade de que o poder público tenha que desapropriar inúmeras propriedades privadas para a execução de obras em sua estrutura viária, o que torna os empreendimentos demasiadamente caros, afetando os orçamentos públicos, em razão do alto custo com o pagamento de indenizações para os expropriados, política que traz como consequência a necessidade de se promover o aumento da carga tributária.

Torna-se necessária, portanto, a formulação de políticas, por parte do Estado, que objetivem garantir a equidade no uso do espaço público, a democratização da utilização das vias públicas por meio dos vários tipos de transporte, à exceção do individual motorizado, ou seja, políticas que privilegiem o transporte coletivo (eficiente e com qualidade), de forma que os usuários lhe dêem preferência. Não se trata de um processo de se abolir os automóveis – aliás, é puramente legítimo possuí-los –, mas de se disciplinar e regular a utilização desse meio de transporte.

Ao se elaborar políticas fiscais anticíclicas e, mais especificamente, do fomento de setores econômicos via concessão de incentivos fiscais por meio da redução da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados, que seja feita em relação a qualquer outro segmento que não o automotivo, a menos que se tenha uma eficiente estrutura de mobilidade urbana, que seja inclusiva, sustentável, que propicie tanto a circulação de pessoas como a da produção da economia, capaz de assegurar o bem estar social, a qualidade de vida das pessoas, o desenvolvimento econômico, sob pena ao se privilegiar o transporte individual em detrimento do coletivo, comprometer, inclusive, o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BARRETO, Aires Fernandino. *Aplicação do princípio da progressividade*. Justiça tributária. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 5ª ed. São Paulo: Noeses, 2010, pp. 633-635.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 18. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 38/2002. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 87.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, Linguagem e Método*. São Paulo: Noeses, 2008.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. LEI N.º 5. 172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao>, acessado em 03/09/2009.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acessado em 03/09/2012.

DECRETO N.º 7.879, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acessado em 20/03/2013.

DECRETO N.º 7.819, DE 3 DE OUTUBRO DE 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acessado em 20/03/2013.

DECRETO N.º 7.567, DE 15 DE SETEMBRO DE 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acessado em 20/03/2013.

DECRETO N.º 7.212, DE 15 DE JUNHO DE 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acessado em 03/09/2012.

DECRETO N.º 6.809, DE 30 DE MARÇO DE 2009. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao>, acessado em 25/09/2009.

DERZI, Mizabel de Abreu Machado. Primeira aproximação da Lei Complementar 87/96 sob o ângulo do princípio da não-cumulatividade. In *O ICMS e a LC 87/96*. Valdir de Oliveira Rocha (Coord.). São Paulo: Dialética, 1996.

FANUCCHI, Fábio. *Curso de direito tributário brasileiro*. São Paulo: Resenha Tributária, 1976.

FENABRAVE. *ANUÁRIO do Setor de Distribuição de Veículos Automotores no Brasil/2009*. Abril, 2010.

FENABRAVE. *ANUÁRIO do Setor de Distribuição de Veículos Automotores no Brasil/2010*. Abril, 2011.

FENABRAVE. *ANUÁRIO do Setor de Distribuição de Veículos Automotores no Brasil/2011*. Abril, 2012.

FIGUEIREDO, Adriana Stamato de. PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.) *IPi – Aspectos Jurídicos Relevantes*. 1ª Ed., São Paulo, Quartier Latin, 2003, p.26.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

INCT Observatório das Metrôpoles. Relatório 2011. *Crescimento da frota de automóveis e motocicletas nas metrôpoles brasileiras 2001/2011*. Rio de Janeiro, 2011.

LEI N.º 7.798, DE 10 DE JULHO DE 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, Acesso em 03/09/2012.

LEI Nº 12.715, DE 17 DE SETEMBRO DE 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, Acesso em 25/09/2012.

MACHADO, Hugo de Brito. Princípio da eficiência em matéria tributária. In: MARTINS, Ives Granda da Silva (coord.). *Princípio da eficiência em matéria tributária*. Conferencista inaugural José Carlos Moreira Alves. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 57. (Pesquisas tributárias. Nova série n. 12)

MDT, FRNU. *Mobilidade urbana e inclusão social*. Brasília, 2009.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 451, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, Acesso em 25/09/2012.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 563, DE 3 DE ABRIL DE 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, Acesso em 25/09/2012.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 567, DE 3 DE MAIO DE 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 25/09/2012.

NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: *contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

NABAIS, José Casalta. Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. CEDOUA, 2003.

NOGUEIRA. Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1986.

NOTA DESCRITIVA DA MEDIDA PROVISÓRIA 563/12. Abril de 2012. Disponível em http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/medidasprovisorias/2012_6011.pdf. Acesso em 25/09/2012.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. *Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional – Multiplicadores Fiscais no Brasil: uma contribuição ao debate sobre políticas fiscais anticíclicas*. Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional (2009).

PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal. *Função Social dos Tributos*. 3ª ed. revisada e atualizada. Caderno 3. Brasília, 2008.

RIBEIRO, José Aparecido Carlos; JÚNIOR, Álvaro Luchiezi; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu. *Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos – Elementos para Reflexão*. IPEA, SINDIFISCO NACIONAL, DIEESE. Brasília, 2011.

TORRES, Luciana Tassinari Faragone Dias. *IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados*. 21/10/2006. Disponível em
<http://www.faragone.com.br/Dados/detalheartigo.asp?CodigoArtigo=8>, Acesso em
01/09/2012.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Ed. Renovar, 2009.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Ipea. Texto para Discussão n.º 405, Rio de Janeiro, 1996.