

O PAPEL INDUTOR DE NORMAS TRIBUTÁRIAS. O CASO DO “PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA”

Artur Osmar Novaes Bezerra Cavalcanti

1. Um dos projetos de incentivos setoriais mais amplos do atual governo federal é o conhecido, por expressa previsão legal, como “*Programa Minha Casa Minha Vida*” (Lei n. 11.977 de 07/07/2009, capítulo I) ou simplesmente PMCMV. Esse programa surgiu em um contexto bastante peculiar, que foi o da crise financeira de 2008/2009, fato esse de enorme relevo e que levou Estados como o Reino Unido, os EUA, Alemanha e a totalidade dos Estados ditos centrais, ou mais desenvolvidos, a rever, ao menos parcialmente, o modelo econômico/ideológico do Estado mínimo, predominantemente regulador, ou até com aspectos de desregulação, que se apontava como tendência pré-crise para a preservação do próprio sistema capitalista. Nessa feição, adotar o molde de Estado mais reduzido, menos interventor, como agente da atividade econômica comparativamente com o modelo do *Welfare State* e com consequente ampliação da atuação do setor privado.

O modelo do Estado empresário teve que ser restaurado, ao menos em parte, para preservação do próprio sistema, evitando que grandes conglomerados fossem levados a quebra, arrastando, inclusive, fundos de pensões, como poderia ter acontecido com a paradigmática General Motors. Controles acionários de bancos, imobiliárias e seguradoras foram adquiridos; participações societárias e outras formas de *State Aids* foram utilizadas para evitar a falência de empresas tradicionais de grande porte.

A crise de 2008/2009, apesar de sua dimensão, é de se ressaltar, não alcançou nem de longe as proporções do ocorrido em 1929. Essa crise dos últimos dois anos foi, e ainda o é, pois não totalmente superada, mais grave de que as que a antecederam¹, no período pós-1929.

1. Segundo Robert J. BARBERA, a crise de 2008-2009 tem características específicas, pois, “*for the first time since the 1930s, the creditworthiness of the world’s banking system – not just individual banks – was called into question*”. *The cost of capitalism*. New York: MacGrawHill, 2008. p. 151.

Alguns autores, de grande relevo, como o vencedor do prêmio Nobel de Economia, Robert BARBERA, chegaram a referir-se a “*return of depression economics*”², como representativo dessa fase da economia, em que evidentemente o socorro estatal se fez necessário, em economia globalizada³, chegando-se a falar na necessidade de um “Estado Pós-crise”, com perfil mais amplo que o Estado típico do modelo neoliberal. Sem dúvidas, ressurgem, ao menos parcialmente, as teorias de John Maynard KEYNES sobre o papel do Estado na economia. Ressurgem as evidências de que o Estado continua a ser um elemento de enorme relevo no cenário econômico, capaz de tornar setores da economia extremamente atrativos e outros sem qualquer atrativo.⁴ A figura dos incentivos positivos e negativos ganha grande fôlego.

Os Estados procuraram reagir com mais presteza e eficiência à crise que se avizinhava, como forma de enfrentar aquilo que Greenspan denominou “era da turbulência”.⁵ Nesse contexto teve-se, no Brasil, a modificação do quadro legal de intervenções estatais, inclusive no papel empresarial, possibilitando a empresas estatais do setor financeiro (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) intervenção mais efetiva, inclusive com a aquisição de controles societários de outras instituições financeiras, seguradoras e imobiliárias. Instrumentalizouse o Banco Central do Brasil para a aquisição de títulos de maior risco

2. KRUGMAN, Paul. *The return of depression economics and the crisis of 2008*. New York: Norton, 2009. O autor, em interessante monografia, aponta características dessa economia de depressão, tais como a insuficiência do segmento da demanda, inclusive em honrar as obrigações; os efeitos da globalização com a facilidade de ampliação das crises e a necessidade de intervenção estatal. Bem lembra o autor das medidas do Estado americano, após quebra do “*Lehman Brothers*”, com um grande programa estatal de recapitalização do sistema e de estímulo fiscal, fazendo ressurgir “*the good old Keynesian stimulus*” (vide p.164 a 191 da obra).

3. Merece também consulta, sobretudo acerca dos efeitos da globalização neste quadro, Martin WOLF em *Fixing global finance*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2008, sobretudo os capítulos “*Financial crises in the era of globalization*” (p. 28-58) e “*Toward Global reform*” (p. 183-196).

4. PROSSER, Tony. *The limits of competition law*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 17 e segs.

5. GREENSPAN, Alan. *A era da turbulência, aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, tradução de Afonso Celso da Cunha Serra; obra da qual destaco uma frase lapidária: “Por mais estupenda que seja a produtividade do capitalismo de mercado, seu calcanhar de Aquiles é a percepção crescente de suas recompensas, que cada vez mais favorecem os mais qualificados, não se distribuem com equidade” (p. 490).

e outras medidas foram tomadas para evitar o desaquecimento de setores relevantes do mercado produtivo, como se verá adiante. É neste contexto que surge o PMCMV, cujo tratamento tributário em relação às empresas participantes será aqui examinado e entendido como regime especial de tributação (RET) de caráter incentivador.

Pretende-se aqui apresentar uma contribuição ao estudo do direito tributário, voltado para um tema de extremo relevo, que é o da tributação como mecanismo de indução ao desenvolvimento e de melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, analisando-se a criação de um regime tributário especial como incentivo setorial para estimular o relevante segmento da indústria da construção civil, buscando-se, por outro lado, a redução do gigantesco *deficit* habitacional nacional.

2. Como o Estado pode interferir no fenômeno econômico, induzindo ao desenvolvimento e à correção, ou pelo menos, redução/atenuação de desigualdades regionais e setoriais (princípio da ordem econômica constitucional brasileira, inserido no art. 170 da CF/88)? O ilustre Professor Luiz S. CABRAL DE MONCADA, tenta responder a essa indagação lembrando a amplitude das atuações estatais, ao lecionar:

O fenômeno econômico não se deixa encerrar numa tipologia muito definida e menos ainda dentro do espartilho de uma taxatividade legal. Do mesmo modo, é diversa, consoante os casos, a fonte da relação jurídica de fomento, pois. Pode ter natureza privatística, como é o caso dos contratos de mútuo, ou natureza publicística, como é o caso das variadas medidas administrativas de subvenção. Assim poderá dizer-se que os meios mais comuns de fomento econômico são: benefícios fiscais; benefícios de outra natureza, entre os quais o aval do Estado, a garantia de emissão de obrigação, os empréstimos e os subsídios.⁶

Pode-se, de qualquer modo, mesmo observadas as diversidades de intervenções, classificá-las em de três espécies:

a) o Estado como agente da atividade econômica, o que no sistema brasileiro, bem como nos demais Estados que adotam o modelo capitalista, é exceção. De acordo com a CF/88, essa excepcionalidade

6. CABRAL DE MONCADA, Luiz S. *Direito Econômico*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 495.

só pode acontecer em hipóteses de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, sempre com expressa autorização legal;

b) o planejamento, vinculante para o setor público e indutivo para o setor privado, também, de acordo com expressa previsão constitucional (art. 174 da CF/88). Essa modalidade tem forte caráter indutor, pois, o planejamento, com a conseqüente inversão de recursos públicos tem, sobretudo quando acoplado a outros mecanismos, a capacidade de criar instrumentos para o desenvolvimento econômico. Ainda vinculadas a essa modalidade, encontram-se as atividades reguladoras, cuja importância destacou-se no novo modelo de Estado que se pretendeu ver implantado em progressiva substituição ao chamado Estado Social.⁷ A regulação, não se olvide, consiste em atividade de normatização e de atos e procedimentos para assegurar a efetividade dessa normatização complementar às normas legais. Destacam-se nessa atividade as figuras das Agências Reguladoras, como a ANATEL, ANEEL, ANP, ANVISA, ANTAQ, ANTT, ANAC, dentre outras, criadas a partir do novo modelo de Estado que se pretendeu implantar no Brasil, a partir da segunda metade dos anos noventa, relacionando-se, fortemente, esse modelo com o programa de desestatização. Saliente-se que a atividade regulatória é exercida, também, com densidade, por inúmeras entidades não estruturadas sob a forma de Agências, por exemplo, como o Banco Central do Brasil, Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), dentre outras;

c) a terceira forma de intervenção do Estado se dá por meio dos chamados estímulos, auxílios, ou incentivos, em sentido amplo. Esses estímulos podem ser de várias ordens.

Delfim Neto bem leciona acerca do tema:

É ao Estado Indutor que cabe emitir os estímulos na direção certa. Por isso, o mais importante não é discutir se o Estado é grande ou pequeno, mas o caminho a ser seguido. O PAC e a aceleração de gastos durante a crise são exemplos corretos de Estado Indutor. Mas não foi apenas a ace-

7. Sobre a regulação reporto-me a trabalho anteriormente escrito, quando destaquei que “a regulação compreende a capacidade de edição de normas, de meios para garantir a aplicação e execução destas, bem como a fiscalização e punição de eventuais infrações”. (CAVALCANTI, Artur Osmar Novaes Bezerra. *Legalidade e regulação pelas agências no Direito Brasileiro. Revista da Escola da Magistratura Federal da 5ª Região*, 16. Recife: ESMAFE, dez/2007. p. 142.

leração dos gastos públicos que produziu o encurtamento da crise. Foi a convicção que o presidente Lula introduziu no setor privado de que, se o país não consumisse, todos perderiam o emprego. E teve sucesso. Na crise, todo mundo tenta ficar líquido, está todo mundo afogado na liquidez. Apontaram-se, ainda, fatores como a redução da relação dívida pública/PIB e o montante das reservas cambiais.⁸

Podem ser agrupados esses mecanismos de indução em várias espécies: em um primeiro grupo seriam enquadrados os estímulos financeiros, desde medidas genéricas como as referentes à ampliação ou redução do depósito compulsório junto do Banco Central do Brasil, sobre depósitos à vista a outras específicas e setoriais. Observe-se que, em função da crise financeira, para estimular a oferta de dinheiro e o financiamento da produção, após outubro de 2008, o BACEN liberou R\$ 99,8 bilhões dos R\$ 257 bilhões em depósito compulsório que possuía e passada a crise “vai retomar R\$ 71 bilhões em duas etapas, R\$ 37 bilhões a partir de 22 de março e R\$ 37 bilhões a partir de 9 de abril. A recomposição de cerca de 70% dos compulsórios anteriormente liberados terá impacto imediato no custo do crédito, uma vez que o dinheiro ficará mais escasso e, portanto, caro”.⁹

Outras medidas financeiras relevantes são, por exemplo, as linhas de crédito setoriais, como as destinadas ao financiamento da exportação, da agricultura, de alguns setores industriais etc. Nesse ponto relevante, a atuação de bancos oficiais como o Banco do Brasil e, sobretudo, o BNDES, quer sob a forma de empréstimos e financiamentos, quer através de participações societárias, com utilização da subsidiária BANDESPAR. Também tem grande relevo, neste contexto, a participação da Caixa Econômica Federal – CEF, conforme se verá mais adiante. Bem destacou a presidente dessa Empresa, em relação à participação dela no PAC e no “Minha Casa Minha Vida”, que “a contribuição da Caixa na execução desses dois programas coloca sob sua responsabilidade um montante de investimentos superior a R\$ 200 bilhões.”¹⁰

8. LAVORATTI, Liliana. O tamanho do Estado. *Revista Conjuntura Econômica*, 63, dez/2009. Rio de Janeiro: FGV, p. 43.

9. *Jornal Valor Econômico*. Edição de 26/02/2010, p. A14. São Paulo, SP.

10. COELHO, Maria Fernanda Ramos. Construção do Crédito. *Conjuntura Econômica*, 63, nov/2009. Rio de Janeiro: FGV, p. 19.

Ao lado desses estímulos financeiros e muitas vezes com eles relacionados encontram-se os incentivos fiscais de várias espécies¹¹ podendo ser, genericamente, conceituados como o faz Marcos André VINHAS CATÃO:

Os incentivos fiscais são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações de cunho econômico.¹²

Esses incentivos podem classificar-se atendendo a vários critérios. Adilson RODRIGUES PIRES os distingue em: “incentivos sobre a despesa, como as subvenções, créditos presumidos e subsídios; incentivos sobre a receita pública, como as isenções e diferimentos”.¹³ Foram, no passado, um dos grandes pilares para o desenvolvimento da região Nordeste¹⁴ e, posteriormente, da região Norte, sobretudo, de Manaus (Zona Franca de Manaus)¹⁵ e ainda representam um relevante instrumento para redução das desigualdades regionais¹⁶ de estímulo às exportações etc.

Tem se valido o Estado brasileiro de um vasto sistema de incentivos para induzir ao crescimento de segmentos da atividade econômica considerados de maior relevo para a sociedade brasileira, à luz da concepção dos titulares do Poder Executivo e do Poder Legislativo e dos grupos de pressão que os influenciam. Tal também vem ocorrendo com o relevante setor da indústria da construção civil. Setor de funda-

11. Consulte-se: José SOUTO MAIOR BORGES: Isenções e figuras afins. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 208-237.

12. CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 13.

13. PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Incentivos Fiscais*. São Paulo: MP Editora, 2007. p. 15-37.

14. Cf. GOODMAN, David Edwin; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto. *Incentivos à Industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

15. Sobre o papel indutivo das normas tributárias, merece consulta a obra de Luís Eduardo SCHOUERI, com o título *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

16. FARIA, Luiz Alberto Gurgel. A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais (Tese apresentada no curso de doutorado em Direito da UFPE). Recife, 2008. p. 181 e segs.

mental importância, não só pelos produtos que elabora, pelos insumos que utiliza, pela larga mão de obra que utiliza etc., tornando-o um dos mais relevantes na economia brasileira, tanto no tocante aos benefícios que produz, com a redução do *deficit* habitacional, quanto no tocante aos insumos que utiliza e aos postos de trabalho que agrega.

3. A construção civil, historicamente, vem sendo um dos setores da atividade produtiva mais relevantes para a sociedade. Tal decorre de razões de cunho econômico e, sobretudo, social. Esse setor é um dos maiores responsáveis pela captação de mão de obra, sendo na área urbana um grande empregador, inclusive na área de empregos de baixa qualificação. Tal fato o torna uma atrativa opção de investimentos, como política social redutora de desemprego, sobretudo na camada mais baixa da população e natural redutor de tensões sociais. Observe-se o resultado, em termos de volume de empregos em obras de grande porte de engenharia civil industrial (como o Estaleiro Atlântico Sul, a refinaria Abreu e Lima, a ferrovia transnordestina, além da construção de casas para residência dos futuros operários, nos dois primeiros empreendimentos).

Em períodos não muito distantes da história brasileira, esses incentivos à construção civil fizeram-se presentes, foram responsáveis pela criação de grande número de empregos e auxiliaram no crescimento de áreas importantes do setor industrial brasileiro, como o da produção de ferro, cimento etc. Nessa linha poder-se-ia lembrar a criação do Banco Nacional de Habitação¹⁷ e de duas linhas de financiamento para assegurar recursos para o Sistema Financeiro de Habitação, o FGTS, criado em 1966, como contribuição obrigatória dos empregadores públicos e privados, no percentual de 8,0% sobre as remunerações pagas aos empregados do setor privado e dos entes estatais subordinados à legislação trabalhista e também os recursos do SBPE (sistema brasileiro de poupança e empréstimos) com as cadernetas de poupança. Esse sistema durante muitos anos foi o principal responsável pelas construções civis no país, desde grandes conjuntos

17. Hoje extinto com as atividades incorporadas pela Caixa Econômica Federal e mais recentemente com a criação da empresa Estatal ENGEA, essa para administração de uma grande massa de contratos deficitários, sobretudo com a extinção do FCVS, no início da década de noventa.

habitacionais construídos pelas companhias de habitação popular dos estados (COHABs) a construções de residências para a classe média.

O programa sucumbiu por inúmeros fatores; o mais relevante, o desequilíbrio entre as taxas e a periodicidade de reajustes dos valores tomados às duas fontes e os reajustes das remunerações dos tomadores de empréstimos, criando *spread negativo* e um grande número de demandas judiciais, parte delas sendo resolvida por acordos entre os mutuários e a ENGEA. Nesse sistema de incentivos, medidas outras foram também tomadas para reduzir os custos de aquisição, como a possibilidade de escrituras de compra e venda por instrumentos particulares.

Com o declínio do SFH os mecanismos de incentivos para o setor da construção civil definharam. Os financiamentos aproximaram-se das taxas de mercado e poucas novidades surgiram, como o arrendamento (*leasing*) imobiliário, mas com taxas de financiamento elevadas para as disponibilidades financeiras das classes mais desfavorecidas.

A forte crise econômica iniciada no final de 2007, decorrente da grande “bolha” criada no sistema imobiliário norte-americano por financiamentos de difícil liquidação que geraram títulos adquiridos por grande quantidade de investidores, sobretudo nos EUA, mas também, na Europa ocidental e em países mais capitalizados da Ásia, teve reflexos em todo o mundo, inclusive no Brasil.

Esse fato, aliado à necessidade de estimular-se não só a manutenção da indústria da construção civil no patamar em que se encontrava, mas o de ampliá-la e fortalecê-la para evitar estagnação e “crescimento negativo” na economia brasileira, levou o Estado brasileiro a incluir esse setor econômico ao lado da indústria automobilística¹⁸ e da linha branca (geladeiras, fogões, condicionadores de ar, máquinas de lavar etc.), dentre outras a serem escolhidas como aquelas que seriam beneficiárias de um conjunto mais específico de incentivos de várias ordens, inclusive fiscais, como se demonstrará.

18. Observe-se, como exemplo de estímulo, a redução da alíquota da COFINS (de 3,0% para zero) sobre motocicletas, para estimular as vendas que em fevereiro/2009 haviam caído cerca de 58% em relação ao volume de vendas de fevereiro/2008. Reduziu-se, p. ex., no período, também, o IPI sobre automóveis de passeio de até 1.000 cilindradas de 7,0% para zero, de 1.000 cc de 13,0% para 8,5%, os flex de até 1.000cc, de 7,0% para zero, de 1.000 a 2.000 cc de 11,0% para 5,5%, dos caminhões de 5,0% para zero.

4. O programa “Minha Casa Minha Vida” representa um dos elementos mais relevantes para incentivo da construção civil brasileira. Não o único. Observe-se que há redução temporária de alíquotas de IPI em insumos dessa indústria.

Houve redução temporária das alíquotas dos seguintes produtos:

- a) cimentos aplicados na construção civil - de 4,0% para zero
- b) tintas e vernizes aplicados na construção civil - de 5,0% para zero
- c) massas de vidraceiro - de 10% para 2,0%
- d) indutos utilizados na pintura - de 5,0% para 2,0%
- e) revestimentos não refratários utilizados em alvenaria – 5,0% para zero
- f) aditivos para cimentos, argamassas e concretos - de 10% para 5,0%
- g) banheiras, boxes para chuveiros, pias e lavatórios de plástico - de 5,0% para zero
- h) assentos e tampas, de sanitário plástico - de 5,0% para zero
- i) pias, lavatórios, colunas para lavatórios, banheiras, bidês, sanitários, caixas de descarga e mictórios de porcelana – de 5,0% para zero
- j) pias, lavatório, colunas para lavatórios, banheiras, bidês, sanitários e caixas de descarga de cerâmica - de 5,0% para zero
- k) pias e lavatórios de aço inoxidável – de 5,0% para zero
- l) outras guarnições, ferragens e artigos semelhantes para construção – de 10,0% para 5,0%
- m) chuveiro elétrico de 5,0% para zero
- n) disjuntores - de 15% para 10%.

Esse conjunto de medidas utilizadas foi relevante para ampliar a produção de imóveis, com a redução do valor dos insumos utilizados, o que, aliado às demais medidas de desoneração e incentivos financeiros para os adquirentes, viria a ampliar as ofertas e também a demanda.

Esse elenco de medidas governamentais dirigidas à construção civil foi acolhido com grande expectativa pela sociedade, como se verifica de inúmeros pronunciamentos não só de segmentos especializados, mas de manifestações da mídia organizada. A Revista *Veja*, na edição de 01/04/2009, assim noticiou:

O governo federal lançou, na semana passada, um pacote habitacional cuja promessa é construir um milhão de casas. A injeção de 34 bilhões de reais na construção civil tem o objetivo de aquecer o setor – um dos mais propícios à criação de novos negócios e de empregos – e com isso, apagar os efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira. O plano conjuga isenções fiscais, subsídios aos compradores, financiamentos à infraestrutura, garantias contra a inadimplência e modernização de processos produtivos.¹⁹

Já a Revista *Época*, em sua edição de 29/05/2009, ressaltou a importância do programa, embora destacasse que a Medida Provisória n. 459/2009 teria algumas omissões no tocante à repressão na utilização de áreas urbanas irregularmente ocupadas.²⁰ Revistas outras como a *Exame*²¹, também salientaram a importância e a amplitude do programa e os riscos decorrentes. A síntese do programa é bem exposta por Renato GIUSTI.^{22 23}

19. Disponível em: http://veja.abril.com.br/010409/p_074.shtml (acesso em 18.02.2010).

20. “Plano de habitação do governo Lula pode virar farrá”. Disponível em Revistaepoca.globo.com/Revista/Época/0. (Acesso em 16.02.2010)

21. Vide EXAME/ECONOMIA, edição de 06.08.2009, em artigo de autoria de Ângela Pimenta, sobre a participação da Caixa Econômica Federal no citado programa. Disponível no site: <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes>. Acesso em 02.01.2010.

22. Destaca o articulista em artigo denominado “Um teste de vontade, união e competência”: “A meta é ambiciosa: R\$ 34 bilhões para construir 1 milhão de casas e gerar milhares de empregos. Com o programa Minha Casa Minha Vida, o governo federal tem o grande mérito de atacar de modo sistematizado o enorme déficit habitacional no País, estimado em cerca de 7,5 milhões de moradias, principalmente na faixa menos favorecida...” Ressalta, entretanto, que essas obras devem ser integradas por “contexto de urbanização estritamente vinculada com a melhoria da qualidade de vida”. Disponível em <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/07/04> (acesso em 08 de fevereiro de 2010)

23. Merece consulta, sobre os efeitos desses programas de melhoria de qualidade de vida, inclusive o “Minha Casa, Minha Vida”, o artigo de Lúcia Helena ALVES MULLER: Então eu fui à luta! repensando as representações e práticas econômicas de grupos populares a partir de uma trajetória e ascensão social. *Política e Sociedade*, vol. 08, n. 15 (2009), p. 145-171.

Pode-se afirmar que o programa tem, em resumo, as seguintes metas, objetivos e características, de acordo com o planejamento do próprio governo federal²⁴:

- a) Implementação do plano nacional de habitação, construindo um milhão de moradias.
- b) Aumento do acesso das famílias de baixa renda à casa própria. Divididos os grupos em três faixas – de até 3 salários mínimos – subsídio integral e isenção do seguro; entre 3 e 6 salários mínimos, com aumento do subsídio parcial em financiamento com redução do custo do seguro e acesso ao fundo garantidor; famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos – estímulo à compra com redução dos custos e acesso ao fundo garantidor.²⁵

O principal objetivo em relação aos adquirentes é a compatibilização da prestação com a capacidade de pagamento da família, com limitação do comprometimento máximo da renda familiar em 20%, fundo garantidor, barateamento do seguro, desoneração de custos cartorários²⁶. O programa tem tido alguns fatores a prejudicá-lo, mas, o de maior relevo, destacado, inclusive pelo Ministério das Cidades, tem

24. Vide: <http://www.info.planalto.gov.br/planonacionaldehabitacao>.

25. A Medida Provisória 459/2009 previu o FUNDO GARANTIDOR DE HABITAÇÃO POPULAR – FGHab, para os financiamentos imobiliários destinados a famílias com renda de até dez salários mínimos. “O FGHab, nos financiamentos imobiliários para famílias com renda de até dez salários mínimos poderá garantir o pagamento aos agentes financeiros em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento do mutuário e assumir o saldo devedor em caso de morte ou invalidez permanente dele. O objetivo é reduzir o risco de crédito do tomador, barateando o risco de crédito do tomador, barateando o custo do financiamento. A lógica do FGHab é semelhante à do Fundo Garantidor Habitacional do Estado de São Paulo, criado pela Lei Estadual n. 12.801, de 15 de janeiro de 2008”. Destaque-se que os fundos garantidores têm condição de impulsionar Parcerias Público-Privadas para população de baixa renda, especialmente na faixa mais baixa, em que é alto o déficit habitacional. Cf. Kleber Luiz ZANCHIM – Fundos Garantidores e PPPs no segmento habitacional. Disponível no site: <http://www.ogirassol.com.br> (acesso em 14.01.2010).

26. Tal medida de redução de custos cartorários, com a utilização de escrituras particulares e redução de despesas, também existia nos contratos, no modelo inicial do SFH. A Lei n. 11.977/2009 assim dispõe:

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira

- ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento.

Parágrafo único. Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

Art. 39. Os atos registrares praticados a partir da vigência da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Art. 40. Serão definidos em regulamento os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Executivo Federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento.

Art. 42. As custas e os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em:

I – 90% (noventa por cento) para a construção de unidades habitacionais de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais);

II – 80% (oitenta por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); e

III – 75% (setenta e cinco por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 80.000,01 (oitenta mil reais e um centavo) a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

Art. 43. Não serão devidas custas e emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.

Parágrafo único. As custas e emolumentos de que trata o caput, no âmbito do PMCMV, serão reduzidos em:

I – 80% (oitenta por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 6 (seis) e até 10 (dez) salários mínimos; e

II – 90% (noventa por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 3 (três) e igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos.

Art. 44. Os cartórios que não cumprirem o disposto nos arts. 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Em relação aos serviços cartorários, sobretudo registros de imóveis, o segmento tem apresentado críticas, por ser constitucionalmente previsto como exercício privado de serviço público, entendendo-se penalizado. Mário PAZUTTI MEZZARI é um exemplo dessa postura crítica ao afirmar: “os únicos parceiros do programa Minha Casa, Minha Vida que estão dando contribuição gratuita são os cartórios de imóveis. Dentro do programa o registro da garantia relativa ao financiamento concedido para a primeira aquisição de imóvel residencial é totalmente gratuito para as pessoas com renda familiar de até três salários mínimos. Para as demais faixas de renda familiar existem descontos que vão até 90%. Os Cartórios estão cumprindo a lei, apesar de serem os únicos penalizados com a gratuidade ou com as reduções nos emolumentos” (Minha Casa,

sido o da escassez de terrenos em alguns centros urbanos importantes, sobretudo nas capitais. Recente reportagem da *Folha de São Paulo* destacou esse fato.²⁷ Tem se observado, como uma das formas de contorná-lo, a alteração das legislações municipais, para facilitação das construções populares, o que, evidentemente, não deve ser feito sem observância de requisitos básicos no tocante ao meio ambiente e à utilização saudável de espaços urbanos, evitando-se facilitações a degradações futuras.

Outra facilitação para o programa tem-se conseguido com a concessão de isenções totais e parciais de tributos nas várias esferas da federação. Essa integração, com a utilização extrafiscal das reduções de alíquotas de Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis (ITBI), tem melhorado a dinâmica do programa em inúmeros municípios.

Outras características relevantes do programa, além do Fundo Garantidor e a desoneração dos custos cartorários, são aquelas representadas pelos recursos subsidiados pela União e pelo FGTS, além das desonerações fiscais, com regime especial de tributação (RET) em substituição ao PIS, COFINS, CSLL e IRPJ.

Relevante, também, não se olvidar a subvenção direta que a Medida Provisória, convertida em lei, autorizou, no montante de R\$ 2.500.000.000,00 para mutuários de renda mensal de até 6 (seis) salários mínimos em relação ao Plano Nacional de Habitação Urbana e R\$ 500.000.000,00 em relação a beneficiários do Plano Nacional de Habitação Rural. Essa subvenção é feita por meio de pagamento direto de parte da aquisição com verbas públicas, reduzindo-se o valor da parcela paga pelo adquirente. Não se pode esquecer, lamentavel-

Minha Vida, da teoria à prática, publicado em Itambé Empresarial, de 19.01.2010 e disponível no site: <http://www.cimentoitambe.com.br/itambe-empresarial/minha-casa-minha-vida-dateoriaa-pratica>. (acesso em 23.01.2010)

27. “Passado quase um ano do lançamento do programa foram contratadas (mutuários ou construtoras já assinaram contratos) 327 mil unidades no país – a previsão inicial do programa é construir 1 milhão de casas até 2010. Algumas das cidades apontadas como as mais problemáticas são Belo Horizonte e São Paulo. Na capital mineira até agora não foi contratada nenhuma unidade na faixa de renda familiar até três salários mínimos. As vizinhas Contagem e Betim, juntas, já somam 952. Em Florianópolis, segundo a Secretaria Municipal de Habitação, áreas já mapeadas, ou são muito caras, ou inviáveis do ponto de vista ambiental, ou o proprietário não está interessado em vender”. Outras cidades como Brasília e Salvador também apresentam dificuldades. Muitas vezes há a necessidade de alteração das leis de uso do solo sob pena de haver grandes dificuldades em áreas mais adensadas. (*Folha de São Paulo*. Edição de 07/03/2010, p. b4.)

mente, que parte das empresas tem elevado o preço de venda dos imóveis, beneficiando-se dessa subvenção que se destina, evidentemente, a subsidiar o comprador de baixa renda. Urge uma rigorosa fiscalização dos entes públicos responsáveis. Além disso, há uma previsão legal de expressivas transferências de recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial e para o Fundo de Desenvolvimento Social²⁸. Já as verbas para o Fundo Garantidor de Habitação Popular – FGHab – alcançam R\$2.000.000.000,00 de participação da União Federal. Esse fundo garantidor tem grande relevo para minorar os efeitos da inadimplência que, dado o público destinatário, poderá alcançar níveis expressivos. Por outro lado, a União Federal foi legalmente autorizada a conceder subvenção econômica ao BNDES para linhas especiais para infraestrutura e habitação popular, no montante de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais). Essas linhas de crédito do Banco federal de fomento, naturalmente, têm taxas bem mais baixas, pois não há, no caso, custo de captação dos recursos.

4. Relevante se fazer, a essa altura, a análise de uma distinção sobre a qual a doutrina tem se debruçado em inúmeras oportunidades. Regime especial de tributação deve ser entendido como benefício ou incentivo fiscal? Essa questão já foi enfrentada por autores de renome como Ives GANDRA MARTINS. Tal distinção tem consequências relevantes, inclusive para os fins do art. 195 da CF/88. Leciona aquele jurista que “um regime especial é técnica de arrecadação, enquanto a outra figura seria um estímulo a representar um real benefício fiscal em favor do contribuinte”.²⁹ Embora não se possa olvidar essa distinção de que regime especial de tributação não é, em princípio, incentivo, poderá vir a ser, se implicar efetiva redução nos despesas tributárias do contribuinte³⁰, aumentando a rentabilidade da atividade.³¹

28. Lei n. 11977 de 07.07.2009, art. 18 e seguintes.

29. MARTINS, Ives Gandra da Silva. Distinção entre benefício fiscal e regime especial à luz da Lei 9.826/99 e da MP 2158-35/01. *Revista Dialética de Direito Público*, 167. São Paulo: Dialética, agosto-2009, p. 93.

30. Importante ressaltar que o Regime Especial Tributário não representa quebra do princípio da igualdade tributária. Nesse ponto vide Humberto ÁVILA, *Teoria da Igualdade Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 127.

31. Observe-se que Regimes Especiais Tributários podem ser de várias ordens, ora como incentivo como é o caso do **regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens**

Na área de comércio exterior, por exemplo, é comum a utilização de regimes especiais de tributação com finalidade extrafiscal, tipicamente indutora. Como bem destaca Leandro GARCIA MACHADO:

a par do regime aduaneiro comum, foram criadas várias modalidades de regimes aduaneiros especiais, visando incentivar determinados setores da economia, ou regiões do país, facilitar a tramitação do despacho de certas mercadorias, diminuir custos seja de contribuintes, seja da Administração Tributária, entre outros objetivos.^{32 33}

Nessa área, em verdade, inúmeros são os regimes especiais, dada a necessidade de assegurar-se competitividade em um mundo globalizado. Podem ser citados os regimes de admissão temporária para aperfeiçoamento ativo, o *drawback*, os entrepostos aduaneiros, o REPETRO, o REPEX, dentre outros.³⁴

No caso da construção civil, historicamente, são encontradas inúmeras formas de incentivos, alguns pontuais, para a produção de certos bens, outros mais genéricos, para alcançar o setor como um todo, como foi o caso do Regime Especial de Tributação (RET) criado, quer para o setor como um todo, procurando estimular toda a indústria da construção civil, quer especificamente para o programa “Minha Casa Minha Vida”. Representam o conjunto de medidas de desoneração, para o empresário, um regime incentivado; o que se ve-

destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural (REPE-TRO); em alguns casos, o regime especial se justifica em função da necessidade de simplificação da arrecadação, destinado, sobretudo a empresas de porte mais singelo, como é o caso do **regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte – Simples Nacional** em outros casos justifica-se com o objetivo de minorar, ou reduzir os níveis de sonegação, como é o caso do regime de **substituição tributária para frente, de ICMS, nos setores de cigarros, bebidas, automóveis.**

32. MACHADO, Leandro Garcia. *Controle sobre as operações por ordem e conta de terceiros nos regimes aduaneiros especiais*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, 60 (janeiro/fevereiro 2005). São Paulo: RT, p. 306.

33. Outro exemplo que poderia ser citado é o do regime especial para a customização de aparelhos de telefonia (vide Ives Gandra da SILVA MARTINS. Regime aduaneiro especial para customização de aparelhos de telefonia a partir de empresa estrangeira que passa a atuar no país. *Revista Dialética de Direito Tributário*, 144 (setembro de 2007). São Paulo: Dialética, p. 83 e segs.

34. ALVES ROCHA, Paulo César. *Regulamento Aduaneiro Anotado*. 12. ed. São Paulo: Aduaneiras, s.d. p. 262 a 481.

rifica, sobretudo, em relação ao PMCMV, pelo grande número de adesões das empresas do ramo da construção civil.

Mesmo em relação à construção civil em geral, sem as reduções trazidas pelo programa, houve com o RET (que concentra a tributação de IRPJ/CSLL/PIS e COFINS, em única parcela) o apartar contabilmente, com afetação do patrimônio do empreendimento, com proteção dos adquirentes em caso de falência da empresa construtora e redução da alíquota geral de 7% para 6%, o que é uma significativa redução de mais de 14,0% na carga tributária anteriormente existente, referente a esses tributos. Já no tocante aos empreendimentos vinculados ao PMCMV, a alíquota ficou reduzida a 1,0%, ou seja, reduziu-se em mais de 80%, o que é de grande significação em termos de carga tributária.

A Instrução Normativa da Receita Federal RFB 934, de 27.04.2009, é o instrumento normativo básico que disciplina esse regime tributário especial aplicável às empresas imobiliárias participantes do programa MINHA CASA MINHA VIDA, regulamentando, nesse ponto, a Lei n. 11.977/09 (conversão da MP n. 459/09, instituidora do Programa). As características gerais desse regime tributário especial são as seguintes:

a) tem caráter opcional. O fisco federal não o impõe. A natural adesão se dá em função de vantagens econômicas. É irrevogável enquanto perdurarem direitos de crédito ou obrigações do incorporador junto dos adquirentes dos imóveis que compõem a incorporação.

A opção presume-se feita, observados os requisitos normativamente indicados, ou seja:

I - afetação do terreno e das acessões objeto da incorporação imobiliária nos termos dos artigos 31-A a 31-E da Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964;

II - inscrição de cada “incorporação afetada” no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), vinculada ao evento 109 – Inscrição de Incorporação Imobiliária – Patrimônio de Afetação; e

III - apresentação do Termo de Opção pelo RET à Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF) ou à Delegacia da Receita Federal do Brasil de Administração Tributária (Derat) com jurisdição sobre o estabelecimento matriz da pessoa jurídica, devendo o Termo de Opção pelo RET estar acompanhado do termo de constituição de patrimônio de afetação

da incorporação, firmado pelo incorporador e, quando for o caso, também pelos titulares de direitos reais de aquisição, e averbado no Cartório de Registro de Imóveis.

Até 31 de dezembro de 2013, para os projetos de incorporação de imóveis residenciais de interesse social, cuja construção tenha sido iniciada a partir de 31 de março de 2009, o percentual correspondente ao pagamento unificado dos tributos de que trata o caput será equivalente a 1,0% (um por cento) da receita mensal recebida.

Limita-se o valor dos imóveis objeto do programa, para serem considerados de interesse social, apenas os **destinados à construção de unidades residenciais de valor comercial de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009.** Por outro lado a **opção da incorporação no RET obriga o contribuinte a efetuar o recolhimento dos tributos a partir do mês da opção.**

Fixa a norma, ainda, o conceito de receita mensal para fins do regime especial de tributação ao estabelecer:

Considera-se receita mensal o total das receitas recebidas pela incorporadora com a venda de unidades imobiliárias que compõem cada incorporação submetida ao RET, bem como as receitas financeiras e “variações monetárias” decorrentes dessa operação.

Relevante destacar que o sistema é simplificado e não prevê restituições ou compensações com o que for apurado pela incorporadora. Destaque-se, ainda, a presunção que se criou em relação à composição dos tributos substituídos na nova tributação, o que tem relevo, sobretudo por conta das transferências constitucionais para outros entes políticos afetados indiretamente pelo RET.

Estabelece a Instrução Normativa da Receita Federal n. 934 de 27.04.2009, em relação aos empreendimentos alcançados pelo programa MINHA CASA MINHA VIDA:

Do Pagamento Unificado de Tributos aplicável às Construções no âmbito do PMCMV.

Art. 12. Até 31 de dezembro de 2013, a empresa construtora contratada para construir unidades habitacionais de valor comercial de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que trata a Medida Provisória n. 459, de

2009, fica autorizada, em caráter opcional, a efetuar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pelo contrato de construção.

§ 1º O pagamento mensal unificado de que trata o caput corresponderá aos seguintes tributos:

I - IRPJ;

II - Contribuição para o PIS/Pasep;

III - CSLL; e

IV - COFINS.

§ 2º O pagamento dos impostos e contribuições na forma do disposto no caput será considerado definitivo, não gerando, em qualquer hipótese, direito à restituição ou à compensação com o que for apurado pela construtora.

§ 3º As receitas, custos e despesas próprios da construção sujeitos a tributação na forma deste artigo não deverão ser computados na apuração das bases de cálculo dos impostos e contribuições de que trata o § 1º, devidos pela construtora em virtude de suas outras atividades empresariais.

§ 4º Para fins de repartição de receita tributária, o percentual de 1% (um por cento) de que trata o caput será considerado:

I - 0,44% (quarenta e quatro centésimos por cento) como Cofins;

II - 0,09% (nove centésimos por cento) como Contribuição para o PIS/Pasep;

III - 0,31% (trinta e um centésimos por cento) como IRPJ; e

IV - 0,16% (dezesseis centésimos por cento) como CSLL.

§ 5º O disposto nesta Seção somente se aplica às construções iniciadas a partir de 31 de março de 2009.

§ 6º As demais receitas recebidas pela construtora serão tributadas conforme regime de tributação adotado pela pessoa jurídica.

Art. 13. O pagamento unificado de tributos efetuado na forma do art. 12 deverá ser feito até o 10º (décimo) dia do mês subsequente àquele em que houver sido auferida a receita.

§ 1º O pagamento de que trata o caput deve ser efetuado no código de arrecadação 1068.

§ 2º Na hipótese de o 10º (décimo) dia do mês subsequente àquele em que houverem sido recebidas as receitas recair em dia considerado não-útil, o pagamento de que trata o caput deverá ser feito no 1º (primeiro) dia útil subsequente.

Art. 14. No caso de a pessoa jurídica estar amparada pela suspensão da exigibilidade do crédito tributário, nas hipóteses a que se referem os incisos II, IV e V do art. 151 da Lei n. 5.172, de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN), ou por sentença judicial transitada em julgado, determinando a suspensão do pagamento do IRPJ ou de qualquer das con-

tribuições referidas nesta Instrução Normativa, a incorporadora deverá calcular, individualmente, os valores do IRPJ e das contribuições considerados devidos pela construção com opção pelo regime de pagamento unificado de tributos aplicável às construções no âmbito do PMCMV, aplicando-se as alíquotas correspondentes, relacionadas nos incisos do § 4º do art. 12, e efetuar o recolhimento em Darf distintos para cada um deles, utilizando-se os seguintes códigos de arrecadação:

I - 4112 - para IRPJ;

II - 4153 - para CSLL;

III - 4138 - para a Contribuição para o PIS/Pasep; e

IV - 4166 - para a COFINS.

Art. 15. A construtora deverá manter escrituração contábil destacada para cada construção, possibilitando a identificação das receitas, custos e despesas relativos a cada construção sujeita ao pagamento unificado.

Parágrafo único. A construtora sujeita a tributação com base no lucro presumido deverá manter registro destacado para a identificação das receitas relativas a cada construção sujeita ao pagamento unificado.

Não há dúvidas no sentido de que com o RET há perda de receita pelos entes beneficiários de Fundos de Participação, pois, o sistema é menos oneroso e, naturalmente, com a desoneração do todo, as partes são afetadas. O singelo percentual englobando a cota de tributos federais representa um relevante incentivo para que as empresas de construção civil, naquilo em que participarem do programa, passem a ter uma carga tributária sensivelmente atenuada. De qualquer modo, com a presunção de percentuais dos tributos originários, no regime tradicional, evita-se alegação de inconstitucionalidade pela não transferência.

Exige-se do incorporador a manutenção de escrituração contábil segregada para cada incorporação submetida ao RET, evitando-se com isso a ampliação do benefício fiscal a outras atividades eventualmente desenvolvidas pela empresa e não objeto do regime de desoneração parcial.

Em resumo, pode-se afirmar que do confronto entre o Regime Especial de Tributação (RET) aplicável às empresas imobiliárias participantes do Programa MINHA CASA MINHA VIDA e o regime tradicional aplicável às empresas do setor imobiliário, há um significativo incentivo setorial. Não se pode deixar de observar que a construção civil em geral já é alcançada por um RET, mas que em relação aos partici-

pantes do *Minha Casa Minha Vida* este regime é bem mais suave, no tocante à carga tributária. Utiliza-se o RET como um sistema de tributação simplificada, desonerada. Para que se chegue a tal conclusão basta que se compare qual a tributação que seria devida por uma empresa imobiliária não integrada ao programa, com o recolhimento regular de IRPJ e das onerosas contribuições como a COFINS, PIS/PASP e CSLL e a tributação de um (1,0%) sobre a receita mensal prevista neste RET para as empresas participantes.

Conclusões

a) O Estado Brasileiro, como os principais Estados hodiernos, é um imprescindível agente da atividade econômica, sobretudo no Estado em época de crise e na fase “pós-crise”, como empresário nas hipóteses do art. 173 da CF/88, como regulador e planejador, como indutor através de uma gama ampla de auxílios estatais – financeiros, fiscais, ou de outras espécies.³⁵

b) No caso brasileiro, a modalidade de intervenção estatal como agente da atividade econômica exige requisitos formais específicos, como a autorização por lei específica e está sempre condicionada à ocorrência de situações relevantes, caracterizadoras de relevante interesse coletivo, ou segurança nacional. Observe-se, nesta linha, o projeto de lei para criação de uma empresa pública *stricto sensu*, a “Petro-sal”, em função da necessidade de racionalização da exploração das reservas de petróleo e gás da camada do “pré-sal”, inclusive com a mudança do regime de concessão para o de partilha.

c) Já a forma de intervenção por regulação (por exemplo, a atividade exercida pela ANATEL, com fundamento no art. 21, XI da CF/88, em relação às telecomunicações, ou da ANP, por decorrência do art.

35. Cujos excessos são objeto de controle e sanções em economia globalizada, através de organismos multilaterais como a OMC, que, após julgamentos regulares possibilita, inclusive, a adoção de medidas compensatórias em situações caracterizadoras como de violação da isonomia em sistema de livre comércio. O *dumping fiscal* e o chamado *dumping social* (representado pela excessiva redução dos encargos sociais pelo Estado) são exemplos típicos dessas intervenções excessivas dos Entes Estatais.

177 do texto constitucional nas áreas de petróleo e gás) ampliou-se a partir do novo modelo de Estado que se pretendeu introduzir em substituição ao chamado Estado do bem-estar social.

d) Forma de extremo relevo no modelo estatal atual é a dos incentivos em sentido lato, englobando as formas de incentivos financeiros, fiscais e de outras espécies, que muitas vezes se fazem presentes de modo integrado.³⁶

e) Há vários critérios de classificação dos incentivos. Dentre elas, uma das mais relevantes é a que os divide em regionais e setoriais. Como exemplo dos primeiros pode-se citar o conjunto de benefícios para a Zona Franca de Manaus. Os setoriais estão presentes no setor agrícola, na exportação (não se olvide que o STF considerou tal como setor, no julgamento das questões envolvendo o crédito prêmio de IPI-exportação), na indústria em geral e em áreas específicas, visando a estimulá-las, na ocorrência ou agravamento de situações de crise.

f) O setor da construção civil encontrava-se, nos dois últimos anos, necessitando de estímulos capazes de ampliar o conjunto de venda das unidades do setor, sobretudo para as faixas de baixa renda, ou de classe média baixa, em que se encontra o maior *deficit* habitacional. Fez-se necessário um conjunto de medidas estatais, caracterizadoras de incentivos, visando a aumentar a oferta, reduzir os custos de produção e, na outra ponta, ampliar o mercado, com subsídios diretos, financiamentos e redução dos entraves burocráticos para as aquisições, assegurando, inclusive, e ampliando, os postos de trabalho em um dos setores da economia urbana que mais emprega.³⁷

g) Relevante destacar, ainda, que, na área dos estímulos fiscais na construção civil, foi importante a temporária redução das alíquotas de

36. Observe-se, como exemplo, o conjunto de medidas utilizadas para possibilitar a implantação do estaleiro naval em Suape, município de Ipojuca, Pernambuco. Foram concedidos incentivos fiscais pelo Estado de Pernambuco, pelo município de Ipojuca, foram concedidos financiamentos elevados pelo BNDES e a TRANSPETRO (subsidiária da PETROBRÁS) realizou licitação para compra de navios em modalidade que possibilitou a participação de empresa cujo estaleiro ainda estava em seu nascedouro.

37. Observe-se que só a Caixa Econômica Federal registrou, em 2009, cerca de R\$ 47,5 bilhões em financiamentos habitacionais, dos quais, 275 mil contratos foram de linhas do programa *Minha Casa Minha Vida*. Estima-se redução de cerca de 14% no déficit habitacional brasileiro até o fim de 2010.

IPI sobre produtos utilizados e utilizáveis como insumo para a construção civil (p. ex., cimento, vergalhões de ferro etc.).

h) Houve, em relação às empresas participantes do programa MINHA CASA MINHA VIDA, a criação de um regime especial de tributação (RET), ainda mais benéfico que o sistema existente para a área da construção civil em geral. É de se salientar que embora regime especial de tributação não seja sinônimo de incentivo fiscal³⁸, não são conceitos excludentes. Regime especial de tributação pode ter essa característica se reduz os custos da empresa e amplia a lucratividade da atividade. Esse perfil está bem nítido no modelo criado para as empresas participantes desse programa, tanto que houve significativa adesão. Para se chegar a tal conclusão basta que sejam feitos comparativos entre empresas similares utilizando um ou outro regime. Cuida-se de utilização indutora do RET, visando a estimular o setor da construção civil e compensá-lo pelos maiores riscos em função da faixa de renda dos adquirentes (risco esse, em parte, atenuado pelo fundo garantidor).

i) Observe-se que as principais características desse regime, anteriormente descritas, indicam tratar-se de um regime especial tributário com as características de um incentivo fiscal típico. Dúvida não se pode ter, no comparativo com o tradicional regime tributário das empresas do ramo da construção civil, que, no caso, se está diante de um regime especial de tributação, com as características de incentivo fiscal, que, apartado de qualquer conotação política na avaliação, foi responsável pela ampliação setorial de postos de trabalho, pela majoração das ofertas de unidades e pela redução da carga tributária das empresas participantes.

38. O regime especial de tributação em relação ao ICMS, nas áreas de bebidas, cigarros, com substituição tributária para frente, não representa qualquer benefício, ou estímulo, é apenas técnica para evitar a ocorrência de sonegação. Por outro lado, a tributação sobre cigarros foi alterada, com oneração, por aumento das alíquotas de PIS/COFINS para compensar, em parte, as outras desonerações. O PIS/COFINS teve alíquota majorada de 1,38% para 3,42% e a COFINS teve alíquota majorada de 118% para 291,69%, o que representou, no preço final do produto, majoração de cerca de 20% a 25%.

Bibliografia

ALVES MULLER, Lúcia Helena. Então eu fui à luta!: repensando as representações e práticas econômicas de grupos populares a partir de uma trajetória e ascensão social. *Política e Sociedade*, vol. 08, n. 15 (2009).

ÁVILA, Humberto. *Teoria da Igualdade Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBERA, Robert J. *The cost of capitalism*. New York: MacGrawHill, 2008.

CABRAL DE MONCADA, Luiz S. *Direito Econômico*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CAVALCANTI, Artur Osmar Novaes Bezerra. Legalidade e regulação pelas agências no Direito Brasileiro. *Revista da Escola da Magistratura Federal da 5ª Região*, 16. Recife: ESMAFE, dez/2007.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro (coordenador). *Contribuições para a seguridade social*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COELHO, Maria Fernanda Ramos. Construção do Crédito. *Conjuntura Econômica*, 63, nov/2009. Rio de Janeiro: FGV.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel. A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais (Tese de doutorado apresentada no Curso de doutorado em Direito da UFPE). Recife, 2008.

GOODMAN, David Edwin; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974

GREENSPAN, Alan. *A era da turbulência, aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Jornal *Folha de São Paulo*. Edição de 07/03/2010.

Jornal *Valor Econômico*. Edição de 26/02/2010.

KRUGMAN, Paul. *The return of depression economics and the crisis of 2008*. New York: Norton, 2009.

LAVORATTI, Liliana. O tamanho do Estado. *Revista Conjuntura Econômica*, 63, dez/2009. Rio de Janeiro: FGV.

MACHADO, Leandro Garcia. Controle sobre as operações por ordem e conta de terceiros nos regimes aduaneiros especiais. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 60 (janeiro/fevereiro 2005). São Paulo: RT, p. 306.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Incentivos Fiscais*. São Paulo: MP Editora, 2007.

PROSSER, Tony. *The limits of competition law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SANTOS, António Carlos dos. *Auxílios de Estado e fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Distinção entre benefício fiscal e regime especial à luz da Lei 9826/99 e da MP 2158-35/01. *Revista Dialética de Direito Público*, 167. São Paulo: Dialética, agosto-2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regime aduaneiro especial para customização de aparelhos de telefonia a partir de empresa estrangeira que passa a atuar no país. *Revista Dialética de Direito Tributário*, 144. São Paulo: Dialética, setembro de 2007. p. 83 e segs.

WOLF, Martin. *Fixing global finance*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2008.

Sites consultados

http://veja.abril.com.br/010409/p_074.shtml (acesso em 18.02.2010)

[http:// Revistaepoca.globo.com/Revista/Época/0](http://Revistaepoca.globo.com/Revista/Época/0) (acesso em 16.02.2010)

<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edições> (acesso em 02.01.2010)

<http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/07/04> (acesso em 08 de fevereiro de 2010)

http://www.info.planalto.gov.br/plano_nacionaldehabitação.

ZANCHIM, Kleber L. Fundos Garantidores e PPPs no segmento habitacional. Disponível no site: <http://www.ogirassol.com.br> (acesso em 14.01.2010).

PAZUTTI MEZZARI, Mário. MINHA CASA, MINHA VIDA, DA TEORIA À PRÁTICA, publicado em Itambé Empresarial, de 19.01.2010 e disponível no site: <http://www.cimentoitambe.com.br/itambe-empresarial/minha-casa-minha-vida-dateoriaa-pratica> (acesso em 23.01.2010)

<http://www.stf.jus.br>

<http://www.stj.jus.br>

