

KUPFER, D. Sessão Onerosa. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 13/05/2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/sessao-onerosa.ghtml>.

---

## Sessão Onerosa

13/05/2019

Não, não é do petróleo do pré-sal que essa coluna vai tratar, como, aliás, a letra S na primeira palavra do título já sugere. É sobre a sessão do Supremo Tribunal Federal de 25 de abril último que, por 6 votos a 4, decidiu favoravelmente pelo direito do creditamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no uso dos insumos isentos desse imposto fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM). A decisão impõe um acréscimo ao montante de renúncias fiscais correntemente arcado pela União que, segundo estimativas da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, será da ordem de R\$ 16 bilhões anuais.

Porém, não se discutirá aqui a pertinência da decisão do STF até porque não há elementos objetivos que permitam fazê-lo. A questão de fundo que se quer enfatizar é como o país chegou a um ponto em que decisões típicas de política industrial estejam sendo tomadas pelo STF.

A genealogia dessa aberração é compreensível. A referida decisão, de caráter vinculante, correspondeu ao desfecho de um dentre os inúmeros contenciosos de longa duração que envolvem o sistema tributário brasileiro. No Brasil, os impostos indiretos como o IPI, embora cobrados sobre o valor das vendas, devem incidir apenas sobre o valor adicionado pela empresa contribuinte na sua respectiva etapa da cadeia de produção. Até aí, tudo bem pois isso é assim em quase todos os países do mundo.

A especificidade brasileira está, além do peso excessivo desse tipo de imposto na estrutura tributária, no esdrúxulo sistema de débitos e créditos que foi se construindo ao longo de décadas. Hoje, esse sistema mostra-se tão disfuncional, que torna difícil entender como reestruturá-lo profundamente não seja a prioridade número um da sociedade brasileira, ou pelo menos de seus governantes. Para o cidadão, a própria dificuldade em compreender qual a racionalidade em se discutir se cabe ou não devolver aquilo que não foi tomado, faz da matéria julgada pelo STF uma perfeita expressão da “balbúrdia tributária” existente no país.

De modo geral, e sem entrar no mérito da questão, as análises emitidas por especialistas em direito tributário ou constitucional sugerem que a decisão do STF foi pautada na manutenção de um status quo consagrado na Constituição de 1988 que designou a Zona Franca de Manaus como uma parte do território nacional cujo desenvolvimento é atribuição de toda a federação

brasileira. Por isso, os benefícios concedidos pela ZFM, embora restritos a uma unidade da federação, não podem ser enquadrados no escopo da chamada Guerra Fiscal pois são regidos por um arcabouço legal próprio, encampado na Constituição Federal. O STF, portanto, não teria “praticado” política industrial. Teria tão somente feito valer a política industrial consignada na Constituição. Qualquer tratamento tributário distinto demandaria uma nova peça legislativa, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional.

Se assim é na ótica jurídica, na perspectiva econômica cabem outras considerações. O fato é que, se o Executivo não governa e o Congresso não legisla, as disputas jurídicas que inexoravelmente surgirão nesses vácuos regulatórios mais cedo ou mais tarde vão obrigar os tribunais superiores a cumprirem essas funções. Querendo ou não, o STF está fazendo política industrial, o que não somente é indevido como é insensato porque a observação pura de preceitos jurídicos não é caminho para encarar e decidir sobre questões econômicas e sociais complexas, como é o caso da existência ou não da ZFM.

O problema de fundo é que a decisão sobre a conveniência de uma política pública não pode ignorar a inserção dessa política na estratégia mais ampla de desenvolvimento socioeconômico que lhe dá as condições de contorno, a sua articulação com o conjunto de planos e programas de governo que lhe dá a efetividade e a sua integração com o elenco de instrumentos de ação disponíveis que lhe dá a materialidade.

Requer estudos de impactos que permitam estimar os custos e benefícios que decorrem de seus efeitos diretos, indiretos e sistêmicos. Esses efeitos, por sua vez, afetam uma extensa lista de variáveis que somente podem ser conhecidos dentro desse contexto mais amplo de análise. E, claramente, as capacidades estatais requeridas para a realização de tarefas de tal envergadura estão no Poder Executivo, que dispõe, ou pelo menos deveria dispor, de recursos humanos, técnicos e de informação que permitem realizar os estudos e as avaliações pertinentes e no Poder Legislativo, onde os prós e contras das possíveis escolhas de política ganham vida e podem, ou ao menos poderiam, ser contrapostos e debatidos com vistas a legitimar a melhor decisão na ótica do conjunto da sociedade.

No caso aqui abordado, a decisão de acolher a demanda dos contribuintes de permitir o creditamento do IPI dos insumos isentos preservou a existência da ZFM. Certamente, pesou o fato de que a decisão contrária iria destruí-la, sem nada colocar no lugar. Normatizou-se um contencioso tributário a partir dos elementos jurídicos atinentes, como é função precípua dos tribunais, mas também com base em análises incompletas e imperfeitas do real impacto da decisão sobre a sociedade, análise essa que extrapola os limites de competência do próprio Poder Judiciário.

A política pública não pode se resumir a um amontoado de decisões sequenciais tomadas pelo Judiciário, mesmo que justas e coerentes quando olhadas isoladamente. Conservador na direção, incrementalista na trajetória e enrijecedor no resultado, esse caminho é um dos principais responsáveis pelo duradouro imobilismo em que o Brasil se enredou.