

Richard Edward Dotoli

EFETIVIDADE JURÍDICA E ECONÔMICA

Política Fiscal Tributária e a Crise de 2008

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2019

Copyright © 2019 by Richard Edward Dotoli

Categoria: Direito Financeiro e Tributário

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer
meio ou processo, inclusive quanto às características
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

F383e

Ferreira, Richard Edward Dotoli T.

Efetividade jurídica e econômica : política fiscal tributária e a crise de
2008 / Richard Edward Dotoli T. Ferreira. - Rio de Janeiro : Lumen Juris,
2019.

464 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 397-436.

ISBN 978-85-519-1714-5

1. Política fiscal. 2. Efetividade. 3. Crise financeira global, 2008-2009.
4. Controle. 5. Direito tributário. I. Título.

CDD 343

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

11640=

*Para Márcia, Victorio e Antonio: os amores,
os sorrisos e as alegrias da minha vida.*

Sumário

Introdução	1
Contexto	1
Delimitação do período analisado.....	5
Países selecionados.....	5
Coleta de informações sobre os países	6
Política fiscal tributária x extrafiscalidade	7
O conteúdo econômico do estudo	7
Contribuição científica e justificativa.....	8
Apresentação dos capítulos.....	9

Parte I – A Intervenção do Estado na Economia por Meio da Tributação

1. A Intervenção do Estado na Economia a Partir do Conflito Significativo	15
1.1 A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann.....	16
1.2 Sociedade como sistema	21
1.3 Sistema interativo e a sociedade.....	23
1.4 O direito na Teoria dos Sistemas.....	25
1.5 A economia na Teoria dos Sistemas	27
1.6 A presença do Estado – a propriedade e o contrato como elementos de conexão entre o direito e a economia.....	29
1.7 O Estado como autodescrição do Sistema Político.....	31
1.8 Relações entre os sistemas do direito, da economia e da política	35

1.9 O conflito significativo como referência da intervenção do Estado.....	36
1.10 Outras correntes de pensamento que explicam a relação entre o direito e a economia.....	39
1.10.1 O direito e a economia como ciências humanas	39
1.10.2 A dependência dos fatos econômicos dos conjuntos de normas	44
1.10.3 A interpretação econômica do direito – Law & Economic.....	46
2. O Estado Regulador, o Planejamento e a Tributação.....	51
2.1 Formas de intervenção do Estado na economia	55
2.2 A tributação no planejamento do Estado	56
2.3 A intervenção do Estado na economia por meio da tributação e a justiça distributiva	59
3. Normas Tributárias Indutoras	67
3.1 Efeitos da norma tributária indutora na economia	68
3.2 O peso morto da tributação e a influência do preço na decisão de consumo	68
3.3 O peso morto e os efeitos na oferta e na demanda	70
3.4 A influência do peso morto nas normas tributárias indutoras.....	72
3.5 Efeitos das externalidades	74
3.5.1 A lacuna jurídica indutora como externalidade econômica e a ausência de planejamento pelo Estado	75
3.5.2 Ausência de planejamento pelo Estado e os efeitos da desoneração do IPI no período da crise de 2008.....	77
3.6 Efeitos na tributação internacional.....	86
4. As Funções Econômicas do Estado, a Política Fiscal Tributária e o Multiplicador Da Renda.....	95
4.1 Principais teorias de Microeconomia.....	100

4.1.1 Teoria do Consumidor – Demanda – O excedente do consumidor	100
4.1.2 Teoria do Produtor (ou Teoria da Firma) – Oferta – O excedente do produtor	102
4.2 Eficiência do mercado.....	105
4.3 A macroeconomia, a política econômica e o conflito significativo.....	107
4.3.1 Campo de observação da Macroeconomia	108
4.3.2 Flutuações econômicas - Demanda agregada e oferta agregada - Choques e políticas de estabilização.....	110
4.3.3 Modelo IS/LM – Políticas fiscais e políticas monetárias: intervensões com efeitos no curto prazo	112
4.3.4 Seção IS do modelo: os efeitos das políticas fiscais – o aumento do consumo decorrente do aumento de gastos do governo e da redução de tributos.....	114
4.3.5 Seção LM do modelo: os efeitos das políticas monetárias.....	117
4.4 Algumas considerações sobre o modelo – Políticas Fiscal e Monetária.....	118
4.5 A política fiscal e o multiplicador da renda.....	120
4.6 Os principais modelos de avaliação do multiplicador da renda em políticas fiscais: previsão macroeconométrica, séries temporais e dinâmico estocástico de equilíbrio geral	122
4.7 As principais razões de divergência entre os modelos de avaliação dos multiplicadores da renda.....	126
4.8 Aumento de gastos versus redução da tributação – Controvérsia entre os economistas.....	128
4.9 A tributação como instrumento de política fiscal.....	134

Parte II – A Efetividade das Políticas Fiscais Tributárias

5. Eficácia e Eficiência na Análise do Resultado de Políticas Fiscais Tributárias	139
5.1 Considerações iniciais	140
5.2 A eficácia e a eficiência no direito e na economia.....	141
5.3 A eficácia no direito: potência e coerência.....	142
5.4 A eficácia na economia	147
5.5 A eficiência na economia: fazer o máximo com o mínimo e a distribuição da riqueza.	151
5.6 A eficiência no direito: princípio e aplicação.....	155
6. A Efetividade como Método de Avaliação da Política Fiscal Tributária..	159
6.1 A situação inicial: existência de conflito significativo	160
6.2 O propósito como centro da referência ideal	161
6.3 A escolha do instrumento de implementação da política fiscal	167
6.4 A avaliação: a verificação empírica da realização do propósito no campo social	169
6.5 O que esperar da política fiscal de redução de tributos em tempos de crise? A efetividade como parâmetro de avaliação da norma tributária	171
7. O Controle da Política Fiscal Tributária por Meio da Efetividade.....	177
7.1 Controle da política fiscal tributária pelo Poder Legislativo	179
7.2 Controle da política fiscal tributária pelo Poder Executivo	186
7.3 Controle judicial da política fiscal tributária	188
7.3.1 Raízes do controle judicial de políticas públicas. O ativismo judicial do caso <i>Lochner v. New York</i> à <i>New Deal Court</i>	189

7.3.2 O papel das Cortes Constitucionais durante a crise de 2008 em matéria de política fiscal tributária.....	194
7.3.3 A efetividade como método de avaliação do controle judicial de políticas fiscais tributárias.....	197
7.3.4 A efetividade – proposição conclusiva	202

Parte III – A Efetividade e a Crise Financeira de 2008

8. A Crise de 2008 e a Efetividade da Política Fiscal Tributária.....	207
8.1 Antecedentes	207
8.2 A globalização econômica e financeira – os laços que potencializam efeitos.....	212
8.3 Os principais fatores de deflagração da Crise de 2008	220
8.3.1 Um passo atrás – À procura dos culpados.....	221
8.3.2 A busca por mercados seguros para investimento e o déficit americano	222
8.3.3 Novos instrumentos financeiros	227
8.3.4 Shadow banks – a fragilidade na regulação e fiscalização dos bancos de investimentos	229
8.3.5 Superavaliação de ativos – A bolha imobiliária.....	234
8.3.6 O contágio e os efeitos imediatos	237
9. Medidas Emergenciais Adotadas pelos Países – Salvamento dos Bancos.....	243
9.1 Medidas emergenciais adotadas pelos Estados Unidos.....	246
9.2 Medidas emergenciais adotadas na Europa.....	248
9.3 Medidas emergenciais adotadas pelo Reino Unido.....	248
9.4 Medidas emergenciais adotadas pela Alemanha	250

9.5 Medidas emergenciais adotadas pela França	251
9.6 Medidas emergenciais adotadas pelo Brasil	253
10. As Políticas Fiscais Tributárias Adotadas pelos Países durante a Crise de 2008.....	257
10.1 Após o resgate dos bancos – Revisitando a primeira grande depressão – Gastos do governo e a tributação no New Deal	258
10.2 A tributação pode agravar a crise?.....	266
10.3 Metodologia da análise das políticas fiscais tributárias. A face econô- mica da efetividade.	271
10.4 ESTADOS UNIDOS – Em momentos de naufrágio financeiro: ban- cos, mulheres e crianças, primeiro!	275
10.4.1 Primeira iniciativa em termos de política fiscal tributária – Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (TARP)	275
10.4.2 Segunda iniciativa em termos de política fiscal tributária – American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA)	277
10.4.3 Os benefícios tributários para pessoas físicas no American Recovery and Reinvestment Act of 2009 – Baixa e média renda, a falta de inovação e o efeito da renda permanente.....	288
10.4.4 Os benefícios tributários para pessoas jurídicas no American Recovery and Reinvestment Act of 2009 – depreciação, instituições financeiras, aproveitamento de prejuízos fiscais e bonds.....	290
10.4.5 A política fiscal tributária no ARRA – O multiplicador da renda e os efeitos da redução de tributos para debelar a crise de 2008 nos Estados Unidos	293

10.5 REINO UNIDO – os esforços para expandir o consumo e evitar o déficit.....	302
10.5.1 Política fiscal tributária – Meses antes da crise - Primeira reação: ajustes no imposto de renda da pessoa física e da pessoa jurídica	303
10.5.2 Política fiscal tributária – Segunda reação: estímulo ao consumo com a redução do VAT.....	304
10.5.3 Terceira iniciativa: ajustes pontuais no imposto sobre a renda, as medidas para intensificar o combate à evasão fiscal e aos planejamentos tributários abusivos e o fim da redução do VAT.....	306
10.5.4 A política fiscal tributária no Reino Unido no pós-crise – Participação insignificante dos benefícios tributários na retomada do crescimento.....	308
10.6 ALEMANHA – apoio às famílias, manutenção do emprego e dos investimentos.....	312
10.6.1 Primeiro Plano de Estímulo: Protegendo Empregos, reforçando o crescimento - Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung.....	313
10.6.2 Segundo Plano de Estímulo: Pacto para o Emprego e Estabilidade	316
10.6.3 Terceiro Plano de Estímulo: Aceleração do crescimento	318
10.6.4 A política fiscal tributária na Alemanha – Proteção às famílias, emprego, formação profissional e infraestrutura	319
10.7 FRANÇA – Investimentos em Infraestrutura, habitação e restituição de impostos	325
10.7.1 Plan de Relance Économique – a “fórmula” francesa.....	325
10.7.2 Medidas de estímulo para 2010 – tentativa de aumento da tributação – o meio-ambiente como justificativa.....	332

10.7.3 A política fiscal tributária na França – Antecipação de tributos, habitação e infraestrutura.....	333
10.8 BRASIL – medidas de incentivo ao consumo e a conjugação do PAC...	334
10.8.1 Critérios de identificação de alteração na legislação tributária brasileira, diretamente, relacionados à crise de 2008.....	337
10.8.2 Estímulos tributários logo após o Lehmann Brothers - 2008	339
10.8.3 A política fiscal tributária sem planejamento - 2009	343
10.8.4 A política fiscal tributária no Brasil – diversidade de iniciativas...	355
11. As Políticas Fiscais Tributárias como Resposta à Crise de 2008: Reunião das Análises	357
11.1 A consolidação dos números – a política fiscal tributária num segundo plano	358
11.2 A efetividade do benefício tributário concedido às pessoas físicas de baixa renda	361
11.3 Os benefícios tributários em tempos de crise: os mais comuns e as inovações	364
11.3.1 Os mais comuns: ajustes no imposto de renda da pessoa física e o incentivo ao investimento por meio da depreciação acelerada	365
11.3.2 Os benefícios no imposto sobre a renda da pessoa física: ajustes nas tabelas progressivas e nas deduções.....	365
11.3.3 O incentivo ao investimento por meio da depreciação acelerada	369
11.3.4 As inovações no campo da concessão de benefícios tributários em tempos de crise	370
11.3.4.1 O controle da emissão de gases poluentes e redução de tributos: mitigação das externalidades.....	370
11.3.4.2 Build America Bonds – BAB – Financiamento público de estados e municípios americanos.....	372

11.3.4.3 A antecipação da restituição de tributos na França	374
11.3.4.4 O benefício aplicado à tributação sobre o consumo – o VAT no Reino Unido e o IPI no Brasil	376
11.3.4.5 Serviços domésticos - Alemanha	381
11.3.4.6 Medidas para mitigar a evasão tributária – a crise de 2008 como catalizadora do FATCA e do BEPS	382
11.3.5 Críticas à política fiscal tributária durante a Crise de 2008	386

Parte IV – Proposições Conclusivas

Conclusão	393
Referências	397