



Rede de Ensino Doctum

A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EXTRAFISCALIDADE COM FULCRO NA  
CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES NO CENÁRIO DA PANDEMIA DO COVID

-19

Beatriz Nascimento Silva

Juiz de Fora

2020

BEATRIZ NASCIMENTO SILVA

A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EXTRAFISCALIDADE COM FULCRO NA  
CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES NO CENÁRIO DA PANDEMIA DO COVID

-19

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Graduação em Direito da Rede de Ensino Doctum.

Orientador: Aloísio da Silva Lopes Júnior

Juiz de Fora

2020



## A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EXTRAFISCALIDADE COM FULCRO NA CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES NO CENÁRIO DA PANDEMIA DO COVID

-19

**Beatriz Nascimento Silva**

### **RESUMO**

Devido ao surgimento do novo coronavírus (COVID-19), doença infecciosa que surgiu na China em dezembro de 2019, e que em março foi reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma pandemia, viu-se necessária a adoção de medidas de distanciamento e isolamento social, obrigando grandes centros comerciais e parques fabris a fecharem as portas na tentativa de frear o desenvolvimento da doença e o aumento no número de casos e mortes. O impacto foi observado em todos os setores, visto a redução de vendas no comércio e consequente demissão de colaboradores, gerando desaceleração da economia. Como medida paliativa a esta situação econômica, o Governo Federal anunciou medidas de contenção aos impactos trazidos pela pandemia, e por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), editou circulares com foco no fomento e apoio as empresas. No que diz respeito ao tema abordado, a CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES alterou de forma significativa a linha de crédito “Pequenas Empresas” incluindo como aptas, ainda, as “Médias empresas II” com faturamento anual de até R\$ 300 milhões, além de outras medidas. No entanto, mesmo tendo sido incluído no rol de empresas aptas as “Médias Empresas II”, têm se observado que, na prática, os agentes financeiros cadastrados para intermediar os repasses do BNDES aos beneficiários finais não estão realizando a aprovação destes créditos internamente, ocorrendo a mitigação das medidas extrafiscais anunciadas pelo Governo.

**Palavras-chaves:** Novo coronavírus; Impacto econômico; Medidas emergenciais do Governo; Extrafiscalidade; Mitigação de princípios.

## ABSTRACT

Due to the emergence of the new coronavirus (COVID-19), an infectious disease that appeared in China in December 2019 and that in March was recognized by the World Health Organization (WHO) as a pandemic, it was necessary to adopt measures for distance and social isolation, forcing large shopping malls and industrial parks to close their doors, in an attempt to contain the development of the disease and the increase in the number of cases and deaths. The impact was observed in all sectors, given the reduction in sales in commerce and the consequent dismissal of employees, generating a slowdown in the economy. As a palliative measure for this economic situation, the Federal Government announced measures to contain the impacts caused by the pandemic and, through the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), published circulars focused on promoting and supporting companies. In relation to the topic addressed, CIRCULAR SUP / ADIG nº 10/2020-BNDES significantly changed the credit line "Small Companies", including medium-sized companies II, with annual revenues of up to R\$ 300 million, in addition to other measures. However, even though it was included in the list of medium-sized companies, it was observed that, in practice, financial agents registered with the intermediate BNDES for final beneficiaries are not internally approving these credits, mitigating the extra-fiscal measures announced by the Government.

**Keywords:** New coronavirus; Economic impact; Emergency government measures; Extrafiscality; Mitigation of principles

## INTRODUÇÃO

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atua como agente executor de medidas adotadas pelo Governo Federal, no que se refere às políticas econômicas e realiza por meio de financiamentos o fomento a empresas no Brasil.

Neste contexto, o presente estudo se debruça na CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES que trouxe importantes alterações a linha de financiamento "Pequenas Empresas", mesmo contendo somente um artigo.

Devido à pandemia do novo coronavírus, medidas de isolamento e distanciamento social impactaram a economia mundial, e no que diz respeito à economia brasileira, o impacto se deu em todos os setores (comércio, indústria, serviços). Dessa forma, o Governo Federal divulgou um pacote de medidas a fim de diminuir esse impacto na economia, como: linhas de financiamento, o auxílio emergencial, medida provisória para suspensão do contrato de trabalho, entre outros.

A CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES incluiu no rol de empresas aptas a solicitar pelo crédito limite de R\$ 70 milhões as de médio porte II, classificação esta dada pelo próprio BNDES, estabelecendo prazo máximo de até 30 de setembro de 2020 para o protocolo de novas operações para estas empresas.

No entanto, mesmo com a disponibilização deste tipo de operação, na prática, os agentes financeiros credenciados pelo BNDES não estão realizando a aprovação interna deste recurso, mitigando as medidas econômicas anunciadas pelo governo no que tange a linha de Pequenas Empresas.

A pesquisa realizada foi qualitativa, bibliográfica e documental.

Inicialmente foi feita uma introdução abordando de forma panorâmica a pandemia do novo coronavírus, com ênfase na economia brasileira, com dados quantitativos divulgados pelo Banco Mundial e pela Confederação de Serviços.

Ultrapassada esta exposição informativa, abordamos os principais pontos trazidos pela CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES, e em seguida a mitigação das medidas econômicas anunciadas pelo Governo Federal Brasileiro, em observância ao princípio da Extrafiscalidade e a necessidade de intervenção estatal na economia do país, visto a não aprovação deste tipo de operação pelos agentes credenciados pelo BNDES.

## **1 BREVE PANORAMA DA PANDEMIA DO COVID-19 (NOVO CORONAVIRUS) E OS PRINCIPAIS IMPACTOS NA ECONOMIA BRASILEIRA.**

Caracterizada por ser uma doença infecciosa do trato respiratório, o chamado "*Novo Coronavírus*" ou "*COVID-19*" teve início na cidade de Wuhan, na China em 31 de dezembro de 2019, e segundo os registros locais, os primeiros casos surgiram em um mercado de frutos do mar. Acredita-se que a doença possua como hospedeiro algumas espécies de morcegos e o pangolim, animal consumido como alimento em algumas regiões do país.

Devido a sua fácil transmissão, o COVID-19 se alastrou pelo mundo rapidamente tendo como sintomas iniciais, ainda no surgimento da doença, febre, tosse seca e cansaço excessivo. No entanto, posteriormente, viu-se que o novo coronavírus afeta as pessoas de diferentes maneiras, podendo ser apresentado também quadro de dor de garganta, perda de olfato e paladar, dor de cabeça, conjuntivite, dentre outros.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu a doença como pandemia, ou seja, uma enfermidade que se dissemina de sobremaneira por diversas regiões em todo o mundo. Ainda no mês de março chegou ao total de 190 mil infectados no mundo.

Como a transmissão dá-se pelo contato por meio de apertos de mão, gotículas de saliva e compartilhamento de objetos, a doença se espalhou rapidamente por todo território nacional, sendo necessárias medidas do Governo Federal e dos estados para evitar o aumento no caso de mortes que, no caso deste vírus, atinge principalmente os grupos de risco: idosos, pessoas com morbidades como, por exemplo, diabetes, doenças respiratórias e doenças crônicas em geral. No caso do Brasil, a primeira morte ocorreu em março, na cidade de São Paulo.

Observando o rápido desenvolvimento no mundo e grandes impactos nos países principalmente europeus (chegando a um total de mortes de 29.427 no Reino Unido), o Brasil teve suas primeiras ações ligadas ao COVID-19 em fevereiro deste ano, do qual começou um monitoramento de um caso suspeito da doença no Rio Grande do Sul, posteriormente descartada. Em meados também de fevereiro, por volta do dia 26, foi confirmado o primeiro caso da doença no Brasil, sendo um homem de 61 anos que havia viajado à Itália e havia

dado entrada em um hospital particular em São Paulo. No início de março já havia tido a confirmação por parte do Ministério da Saúde da primeira transmissão interna da doença no país – chamada transmissão local (antes o alerta era em relação apenas as pessoas que haviam viajado ao exterior), alertando ainda mais as autoridades quanto às medidas de prevenção necessárias a contenção do avanço da doença.

A cidade de São Paulo decretou em 24 de março o fechamento de todo o comércio, exceto os serviços considerados como essenciais (supermercados e farmácias, por exemplo), e a medida foi estendida a maioria dos municípios do estado, bem como no estado do Rio de Janeiro, que teve a redução dos bares e restaurantes reduzidos até 30% de sua capacidade, no Espírito Santo, Minas Gerais e outros estados da região centro-oeste, como o Distrito Federal, que foi o primeiro a adotar medidas restritivas com foco de combater o coronavírus.

As medidas restritivas adotadas pela maioria dos estados surtiram efeitos positivos quanto à curva de crescimento dos casos e mortes no país, mas, em contrapartida, a economia sentiu rapidamente os efeitos do fechamento dos comércios, de grandes parques fabris.

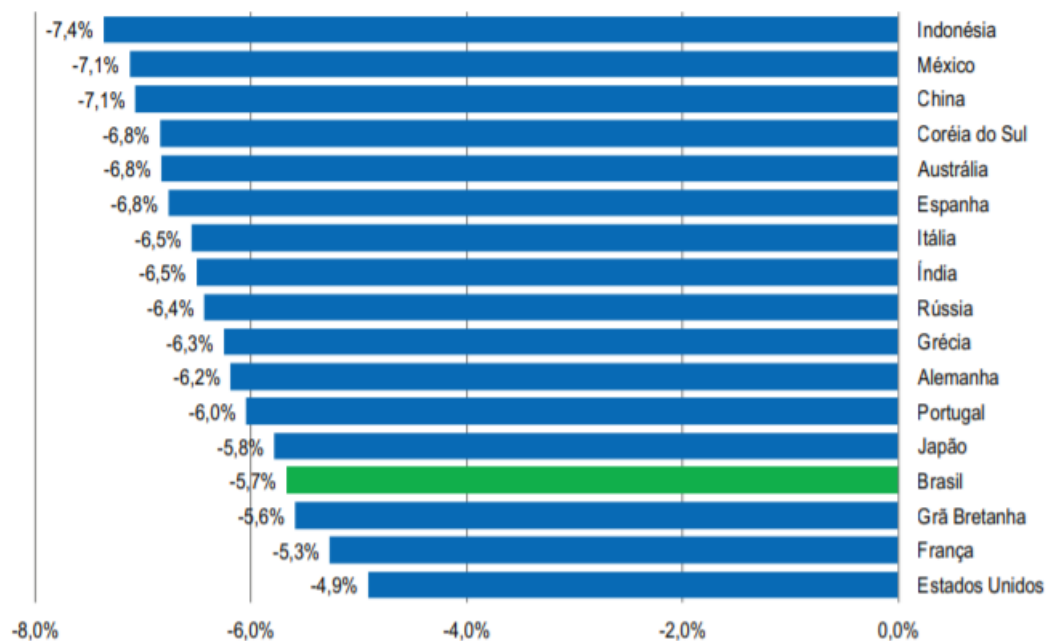
Em relatório divulgado pelo Banco Mundial no dia 08 de junho, há uma previsão de queda do PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil de aproximadamente 8%, sendo um recorde nos últimos 120 anos, e há uma expectativa de que a economia global encolha 5,2% este ano. Ainda, segundo a instituição, "Isso representaria a recessão mais profunda desde a Segunda Guerra Mundial, com a maior proporção de economias desde 1870 a experimentar declínio do produto per capita".

Ainda no relatório divulgado pelo Banco Mundial, as economias que possuem grande dependência de comércio global irão sentir ainda mais o impacto trazido pela COVID-19.



Em um estudo divulgado pela Confederação Nacional de Serviços ilustra exatamente este contexto, levando em consideração as perdas de demanda em todos os bens e serviços da economia mundial e seus efeitos, e como já dito anteriormente, os países subdesenvolvidos sofreram uma retração ainda maior:

### Impacto da queda de demanda global por mercadorias e serviços em algumas economias selecionadas, em (%)



Fonte: WIOD. Estimativas: Ex Ante Consultoria Econômica.

Devido ao distanciamento social e medidas de isolamento, os setores de turismo e comércio foram atingidos fortemente, como previsto, e todos os setores de produtos e serviços foram impactados, em efeito cascata:

## Impactos sobre a renda e o emprego na economia brasileira, por setor de atividade econômica

	PIB (R\$ milhões)			Ocupação (pessoas)		
	Base 2017	Impacto	(%)	Base 2017	Impacto	(%)
Agropecuária, extrativa vegetal e pesca	302.971	-11.791	-3,9%	13.077.397	-510.118	-3,9%
Extrativa mineral	90.577	-7.951	-8,8%	233.295	-20.480	-8,8%
Indústria de transformação	705.533	-66.747	-9,5%	10.739.251	-1.013.953	-9,4%
Alimentos e bebidas	145.887	-6.278	-4,3%	2.360.868	-101.596	-4,3%
Química	87.418	-8.363	-9,6%	425.334	-40.689	-9,6%
Produtos de borracha e plástico	29.234	-2.846	-9,7%	420.120	-40.901	-9,7%
Minerais não metálicos	22.664	-1.865	-8,2%	589.354	-48.492	-8,2%
Metais e produtos de metais	63.767	-6.521	-10,2%	876.572	-89.677	-10,2%
Máquinas e equipamentos	70.994	-8.340	-11,7%	689.366	-80.979	-11,7%
Equipamentos de transportes	56.781	-7.776	-13,7%	541.665	-74.944	-13,8%
Serviços de utilidade pública	156.110	-9.701	-6,2%	690.272	-40.338	-5,8%
Energia e gás	110.371	-7.283	-6,6%	156.189	-10.306	-6,6%
Água e esgoto	45.739	-2.562	-5,6%	534.083	-29.921	-5,6%
Construção	244.711	-20.277	-8,3%	7.692.147	-637.370	-8,3%
Comércio	745.797	-79.444	-10,7%	18.858.801	-2.016.123	-10,7%
Serviços	3.424.067	-117.376	-3,4%	50.325.854	-2.267.665	-4,5%
Transportes	245.531	-25.911	-10,6%	4.921.234	-527.980	-10,7%
Alojamento e alimentação	137.527	-23.206	-16,9%	5.675.571	-957.667	-16,9%
Telecomunicações, TI e comunicações	194.374	-1.034	-0,5%	1.295.255	-17.019	-1,3%
Tecnologia da informação	99.247	-56	-0,1%	749.559	-423	-0,1%
Serviços financeiros, previdência e seguros	429.463	-17.104	-4,0%	1.195.944	-47.630	-4,0%
Imobiliário	558.042	-19.081	-3,4%	438.257	-14.985	-3,4%
Serviços prestados às empresas	443.014	-24.206	-5,5%	8.135.441	-425.444	-5,2%
Serviços profissionais	215.389	-13.478	-6,3%	2.985.404	-186.691	-6,3%
Outros serviços prestados às empresas	227.625	-11.125	-4,9%	5.150.037	-248.057	-4,8%
Serviços prestados às famílias	828.516	-10.016	-1,2%	23.844.647	-439.013	-1,8%
Educação	377.322	-10.307	-2,7%	6.681.823	-182.525	-2,7%
Saúde e assistência social	280.489	6.918	2,5%	5.339.297	131.698	2,5%
Atividades domésticas	71.458	-893	-1,3%	6.483.638	-81.045	-1,3%
Outros serviços	99.247	-4.858	-4,9%	5.339.889	-261.362	-4,9%
Administração pública	587.600	5.282	0,9%	4.819.505	43.322	0,9%
<b>Total da economia</b>	<b>5.669.766</b>	<b>-321.485</b>	<b>-5,7%</b>	<b>101.617.017</b>	<b>-6.506.048</b>	<b>-6,4%</b>

Fonte: IBGE. Estimativa: Ex Ante Consultoria Econômica.

No que tange a expectativa de retomada da economia, há uma aposta de a mesma seja de forma lenta e tímida, mesmo com os projetos do governo de apoio as empresas, e a redução na taxa de juros histórica, chegando à taxa SELIC a 2,25% a.a.

Essa retomada lenta é devido à cultura de consumo e produção, que foram frontalmente afetados pelo COVID-19, como já esboçado anteriormente, no entanto a medida adotada de distanciamento social trouxe impactos em todas as áreas da economia, que precisaram se adequar aos novos tempos, mediante teletrabalho (quando possível), mas, para grande parte das empresas, principalmente pequenas e médias, a solução encontrada para essa crise foi a demissão em massa de funcionários, ou a suspensão do contrato de trabalho

com base na Medida Provisória 936<sup>1</sup>.

## **2 CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES – INSTRUMENTO DE FOMENTO E SUPORTE AS EMPRESAS E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.**

A Circular SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES editada em 23 de março de 2020 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), teve como propósito a alteração da linha de crédito “Pequenas Empresas”, no âmbito do produto “BNDES Automático” (disciplinado este, por sua vez, pela Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES, de 17.01.2017 - Norma Regulamentadora do Produto BNDES Automático).

O denominado produto “BNDES Automático” traz consigo linhas de financiamento que foram subdivididas por esta instituição em função de prioridades, a saber: Linha de Projeto de Investimento, Linha emergencial, Linha Crédito Pequenas Empresas, Linha Crédito Médias Empresas, Linha Crédito Caminhoneiro, Programa MPME Inovadora. Os financiamentos retromencionados, segundo a Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES, de 17.01.2017, são realizados com o intermédio de instituições financeiras credenciadas pelo BNDES para apoio e fomento de investimentos, projeto de investimentos ou de capital de giro isolado.

Como sabido, BNDES é uma empresa pública enquadrada pela Lei 5.662/1971 e não é classificado como banco comercial<sup>2</sup>, e sim um banco de desenvolvimento<sup>3</sup>, atuando com intermédio dos agentes financeiros

---

<sup>1</sup> A MP permite a suspensão de contratos por até dois meses, e as reduções de salário e carga horária de 25% a 75% por até três meses. Em contrapartida, os empregados conseguem estabilidade no emprego pelo mesmo período em que houve suspensão ou redução salarial.

<sup>2</sup> Os Bancos Comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recursos necessários para financiar, a curto e a médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. (Resolução CMN 2.099/1994).

<sup>3</sup> O objetivo precípua dos Bancos de Desenvolvimento é proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados da Federação onde tenham sede, cabendo-lhes apoiar prioritariamente o setor privado. (Resolução CMN 394/1976).

credenciados que realizam internamente a aprovação das linhas de financiamento oferecidas pelo BNDES e repassam o valor aprovado para as empresas que necessitam do recurso.

Com enfoque na CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES, objeto desta pesquisa, esta alterou os subitens 2.3 e 3.7 da Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES, de 17.01.2017, além da inclusão dos subitens 2.3.2 e 9.2.9 na Circular SUP/ADIG Nº 17/2018 (Norma Regulamentadora do BNDES Online).

As alterações realizadas pela CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES ampliam a concessão de crédito de capital de giro BNDES para as empresas que tenham faturamento até R\$ 300 milhões, classificadas como “Médias Empresas II”, com prazo total da operação de até 60 meses, podendo incorrer carência de até 24 meses, com um limite por empresa de até R\$ 70 milhões. Antes da edição da CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES as “Médias Empresas II” não poderiam se beneficiar dessa linha de financiamento.

A classificação de porte de empresa adotada pelo BNDES e aplicável a todos os setores está resumida no quadro a seguir:

PORTE		Receita Operacional Bruta <sup>4</sup>
MPME	Microempresa	Até R\$ 360.000,00
	Pequena empresa	De R\$ 360.000,01 até R\$ 4.800.000,00
	Média Empresa I	De R\$ 4.800.000,01 até R\$ 90.000.000,00
	Média Empresa II	De R\$ 90.000.000,01 até R\$ 300.000.000,00
Grande empresa		Acima de R\$ 300.000.000,00

Outra importante inclusão realizada pela CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES foi do item 2.3.2 na Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES, de

<sup>4</sup> Entende-se por receita operacional bruta anual a receita auferida no ano-calendário com: 1) O produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria; 2) O preço dos serviços prestados; 3) O resultado nas operações em conta alheia.

17.01.2017, com a concessão da data máxima de até 30 de setembro de 2020 para protocolar novas operações junto ao BNDES, devido a pandemia do Novo Coronavírus (COVID19) e seus impactos na economia brasileira, e, sobretudo, em micro, pequenas e médias empresas. Em seu item 2.3.2, “b”, há a menção expressa de que a linha crédito “Pequenas Empresas”, até a data de 30 de setembro de 2020, pode ser oferecida para as beneficiárias finais<sup>5</sup>, e esta linha de crédito poderá ser utilizada pelo novo rol apresentando pelo BNDES, ampliando, dessa forma, a utilização desta linha de financiamento por empresas que antes não eram abrangidas pela Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES (BNDES Automático).

Importante destacar também a inclusão do item 9.2.9 na Circular SUP/ADIG Nº 17/2018, que regulamenta o Sistema BNDES Online para o processamento de operações de crédito no âmbito dos Produtos BNDES Finame e BNDES Automático, onde, em suma, são realizados os protocolos para as operações disponibilizadas pelo BNDES, desde que sejam observadas suas características e informações de contratação.

No caso da linha crédito “Pequenas Empresas”, a inclusão do item 9.2.9 refere-se à observação pelo agente credenciado do limite máximo, por operação de R\$ 20 milhões, ou seja, os pedidos de financiamento superiores a este valor devem ser realizados em mais de uma operação, no valor máximo por empresa de R\$ 70 milhões, como anteriormente já vislumbrado.

A linha em comento (“Pequenas Empresas”) é a nova nomenclatura do antigo PROGEREN, uma linha de financiamento muito conhecida pelos empresários por conceder capital de giro para financiamento do ciclo financeiro das organizações.

No quadro abaixo temos as condições melhor ilustradas desta linha de financiamento, a saber:

---

<sup>5</sup> Considera-se beneficiário final a pessoa natural que, em última instância, de forma direta ou indireta, possui, controla ou influencia significativamente a entidade ou a pessoa natural em nome da qual uma transação é conduzida. Instrução Normativa RFB nº 1863, de 27 de dezembro de 2018, em seu artigo 8º



## Linha Crédito Pequenas Empresas



<b>Objetivo</b>	Apoio por meio da concessão de empréstimo visando a manutenção e/ou a geração de empregos.
<b>Beneficiárias</b>	Empresas de direito privado e sediadas no País, classificadas por porte como Micro, Pequena ou Média Empresa I (até R\$ 300 milhões)
<b>Taxa de Juros</b>  <i>Custo Financeiro</i> + <i>Spread BNDES</i> + <i>Spread Agente Financeiro</i>	<b>TLP</b> (IPCA + 2,12% a.a. para contratos assinados em maio/20) <b>ou</b>  <b>Selic</b> : 3% a.a. <b>ou</b>  <b>TFB</b> (Taxa Fixa BNDES) 5,16% a.a. (07/05/20)  +  <b>1,25% a.a.</b>  +  <b>Spread AF</b> (negociável)
<b>Prazo</b>	Até <b>60 meses</b> , incluída a carência de até <b>24 meses</b> .
<b>Participação Máxima</b>	Até <b>100%</b>
<b>Limite de Financiamento</b>	<b>R\$ 70 milhões</b> por Beneficiária Final, a cada período de 12 meses,
<b>Garantias</b>	Negociadas entre a <a href="#">instituição financeira credenciada</a> e o cliente. Para utilização do <a href="#">BNDES FGI</a> , consulte as condições específicas.

**Nota:** Elaborado pelo DEFI/ABIMAQ com informações colhidas da [Circular nº 10 de 23/03/2020](#).

**TFB – Estimativa considerando posição dia 07.05.2020 (TFB 60.30)**, os valores mudam diariamente, porém com pouca oscilação. Acompanhe as variações históricas das taxas para ter uma ideia de seu valor [clicando aqui!](#) A taxa que valerá para o financiamento será o valor definido no dia da aprovação da operação junto ao BNDES ou da assinatura do contrato, uma vez definida, a taxa é fixa para o cliente até a quitação do financiamento.

### 3 O PRINCÍPIO DA EXTRAFISCALIDADE E SUA APLICAÇÃO PELO MINISTÉRIO DA ECONOMIA BRASILEIRO, COMO FORMA DE ATIVIDADE ESTATAL.

O Ministério da Economia, criado pela medida provisória nº 870, datada de 1º de janeiro de 2019 integrou outros ministérios do governo que antes existiam, como, por exemplo, Ministério da Fazenda, do Planejamento entre outros. Por este

motivo, e é atualmente conhecido também como um “superministério”, visto realizar a tratativas de diversas áreas relacionadas a economia.

Suas principais competências são disciplinadas pela Lei nº 13.844, (que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios) em seu artigo 31, dos quais podemos citar seguros privados e previdência privada aberta (inciso I) a administração financeira e contabilidade públicas (inciso III), moeda, crédito, instituições financeiras, capitalização, poupança popular, elaboração de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura econômica (inciso VIII), entre outros.

O Ministério da Economia é composto por vários órgãos colegiados e entidades vinculadas, dentre autarquias e fundações, além de empresas públicas. Com função administrativa, esta unidade do Governo Federal é responsável pelo fomento e execução da política econômica nacional, com o apoio do Conselho Monetário Nacional, responsável, em suma, pela formulação da política monetária e de crédito, apoio também do Banco do Brasil, instituição financeira de economia mista, de administração pública indireta, e o Banco Nacional do Desenvolvimento e Economia Social (BNDES), que atua principalmente na viabilização das soluções apresentadas pelo Ministério da Economia, apoiando o investimento e desenvolvimento de pequenas, médias e grandes empresas.

Com relação aos órgãos anteriormente citados, com ênfase no BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento e Economia Social), este apresenta-se como principal instrumento do governo federal para financiamentos que visam o desenvolvimento econômico brasileiro, atuando como um dos principais bancos de fomento do mundo.

Neste contexto, o BNDES assume e aplica na prática um dos princípios estudados pela disciplina de Direito Tributário, qual seja, o Princípio da Extrafiscalidade, inaugurado em nossa Carta Magna em inúmeros artigos, conforme aduz abaixo:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [...]

Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros. [...]

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º – A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º – A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º – O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º – As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. [...]

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.”

Neste sentido, Ives Gandra da Silva Martins (2011, p.816):

O Estado brasileiro tem um programa de cumprir e ele está esboçado na



Constituição Federal.

Toda a interpretação e aplicação constitucional deve ser no sentido de realizar os direitos e garantias fundamentais, de maneira especial os individuais e coletivos e os sociais, com ênfase no princípio unificador do Estado Democrático de Direito que é da dignidade da pessoa humana.

O Estado, importa destacar, não tem um fim em si mesmo: existe para estar a serviço do cidadão, ou existe para colocar em prática o programa constitucional. E, para cumprir sua missão, possui um extraordinário poder que é o de tributar, ou seja, de expropriar bens dos cidadãos com o consentimento deles.

A fiscalidade é o exercício do poder de tributar, arrecadando.

A Extrafiscalidade tem a mesma finalidade, qual seja, contribuir de maneira decisiva para o cumprimento do programa constitucional, mas seu método de alcançar esse objetivo é diferente. Na fiscalidade a arrecadação leva em consideração fins específicos, por isso, para alcançar sua finalidade, é preciso arrecadar mais, menos ou nada. Na Extrafiscalidade a não arrecadação pode alcançar objetivos sociais inalcançáveis com a tributação, pode cumprir o programa constitucional de maneira mais abrangente.

Destarte, importante trazer ao presente estudo a diferenciação entre a fiscalidade e a extrafiscalidade, bem como a função social do Estado para com a sociedade.

A fiscalidade pode ser entendida como arrecadação, sendo essa sua principal função. Para que o Estado possa obter recursos para cumprir o que estabelece nossa Carta Magna, bem como todas as normas infralegais, há a arrecadação de impostos e tributos para alcançar sua finalidade.

Em relação à Extrafiscalidade, a mesma é observada de forma inversa a fiscalidade, e nas palavras de Sacho Calmon Navarro Coelho (2007, p. 89) “a Extrafiscalidade se caracteriza pelo uso e manejo dos tributos com a finalidade de atingir alvos diferentes da simples arrecadação de dinheiro”.

A extrafiscalidade, dessa forma, pode ser entendida como um estímulo, por parte do Estado, de efetivação de políticas de desenvolvimento sem, necessariamente majorar tributos e aumentar as arrecadações, e sim promover incentivos, a fim de atuar na diminuição de desigualdades sociais e promover a

justiça social.

Nesse sentido, segundo Gouvêa (2006, p. 46) diz: “impõe a tributação para que o Estado obtenha efeitos não arrecadatários, mas econômicos, políticos e sociais, na busca dos fins que lhe são impostos pela Constituição”

Ainda, para Gouvêa (2006, p. 46):

“A extrafiscalidade é o princípio ontológico da tributação e epistemológico do Direito Tributário, que justifica juridicamente a atividade tributante do Estado e a impele, com vistas na realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, delimitada (a atividade estatal) pelos princípios que revelam as garantias fundamentais do contribuinte”.

No que tange ao direito econômico e tributário, estes passam a exercer papel importante em políticas públicas e de desenvolvimento realizadas pelo Estado, servindo como ferramenta para regulação da economia.

Neste sentido, Nelson Nazar (2009, p.39) diz a respeito que:

O Direito Tributário, o qual estuda os tributos fiscais e seus contornos, relaciona-se com o Direito Econômico a partir do momento em que a política tributária intervém na economia. A forma pela qual a política tributária intervém na política econômica é chamada de extrafiscalidade. Por exemplo, quando há o intuito de estimular determinado setor da economia, o governo tem a possibilidade de reduzir a alíquota dos impostos incidentes, de forma a incentivar determinada atividade econômica.

#### **4 A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EXTRAFISCALIDADE COM FULCRO NA CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES NO CENÁRIO DA PANDEMIA DO COVID19**

A CIRCULAR SUP/ADIG Nº 10/2020-BNDES trouxe alterações relevantes em outra circular editada pela instituição em 2017 (Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES), em relação à Linha Crédito “Pequenas Empresas”, que, por intermédio dos agentes financeiros credenciados ao BNDES, utiliza recursos deste para concessão de financiamento através de capital de giro à beneficiárias de forma isolada, ou seja, não associada ao financiamento de itens ou projetos.

O principal objetivo desta linha de financiamento é a concessão de capital de giro às beneficiárias, visando a manutenção e/ou geração de empregos além de redução de potencial perda de postos de trabalho, principalmente após a pandemia do novo coronavírus definida pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020.

A linha de financiamento denominada crédito “Pequenas Empresas” (criada pela Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES, de 17.01.2017 - Norma Regulamentadora do Produto BNDES Automático) faz parte de um conjunto de operações de crédito realizadas através de repasses de recursos oriundos do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem por objetivo financiar a longo prazo os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país e apoiar projetos de investimentos destinados à implantação, ampliação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária ou capital de giro isolado.

Todas as linhas de financiamento que foram criadas pela Circular SUP/AOI nº 01/2017-BNDES, têm o objetivo de atender diretrizes da política de desenvolvimento do Governo Federal, a fim de fomentar e aquecer a economia através da intervenção estatal.

O BNDES, como instituição que executa as políticas de desenvolvimento projetadas pelo governo, possibilita que seus agentes financeiros credenciados intermediem estas operações, visto que este banco de fomento não possui agências.

No entanto, os agentes credenciados precisam realizar internamente a

Apoio do BNDES	Referencial de Custo Financeiro (1)	Participação Máxima BNDES (2)	Remuneração do BNDES (ao ano)	Remuneração da Instituição Financeira Credenciada	Prazo de Carência	Prazo Total
----------------	-------------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	---	-------------------	-------------

(...)

Linha Crédito Pequenas Empresas						
Micro, Pequena e Média Empresa I e II (9)	TLP TLP <sup>CAP</sup> , TFB ou TS	100%	1,25%	A ser negociada (5)	Até 24 meses (7)	De 12 até 60 meses

(...)"

aprovação da operação, pois para cada linha de financiamento existe uma participação máxima do BNDES na disponibilização do recurso para o investimento. No caso da Linha de Crédito “Pequenas Empresas” a participação máxima do BNDES é de 100%, como segue quadro abaixo disponibilizado pelo BNDES (CIRCULAR SUP/ADIG Nº 18/2020-BNDES):

Conquanto a linha de financiamento em comento suporte a participação máxima de 100% no investimento do BNDES, os agentes financeiros credenciados não têm realizado as aprovações deste tipo de operação, mesmo em um cenário crítico no que diz respeito à economia brasileira.

Como podemos observar no levantamento realizado pelo BNDES, as operações no estado de Minas Gerais, por exemplo, aprovadas nos últimos 15 (quinze) dias (dados referentes a primeira quinzena do mês de junho de 2020) se mostram tímidas, mesmo tendo sido emitida a circular no mês de março deste ano abrangendo as empresas aptas a demandar por este investimento:

Estado	Porte	Agente Financeiro	Nº Operações
MINAS GERAIS	MICRO	BRABESCO	60
MINAS GERAIS	MICRO	CRESOL	16
MINAS GERAIS	MICRO	SICOOB	16
MINAS GERAIS	MICRO	SANTANDER	5
MINAS GERAIS	MICRO	SICREDI	1
MINAS GERAIS	PEQUENA	BRABESCO	128
MINAS GERAIS	PEQUENA	SICOOB	19
MINAS GERAIS	PEQUENA	SANTANDER	10
MINAS GERAIS	PEQUENA	SICREDI	5
MINAS GERAIS	PEQUENA	CRESOL	4
MINAS GERAIS	PEQUENA	ITAU	4
MINAS GERAIS	PEQUENA	TRIBANCO	1
MINAS GERAIS	MÉDIA	BRABESCO	14
MINAS GERAIS	MÉDIA	ITAU	7
MINAS GERAIS	MÉDIA	SANTANDER	6
MINAS GERAIS	MÉDIA	BDMG	5
MINAS GERAIS	MÉDIA	TRIBANCO	4
MINAS GERAIS	MÉDIA	SICOOB	3
MINAS GERAIS	MÉDIA	SAFRA	2
MINAS GERAIS	MÉDIA	CRESOL	1

Desta forma, há uma mitigação do princípio da Extrafiscalidade em relação à política de desenvolvimento criada pelo Governo Federal para redução dos impactos da pandemia do COVID-19. Vale salientar que a Extrafiscalidade entende-se como uma política pública do

*Posição em 16/06/2020*

Estado que visa implementar medidas que beneficiem a sociedade e a economia privada. Além disso, as políticas de isolamento e distanciamento social iniciaram em março e até o presente momento continuam em sua maioria nos estados brasileiros, e presume-se que as empresas estão ainda mais afetadas nesta época, visto terem passados longos 04 (quatro) meses desde o início da pandemia.

Vislumbramos a mitigação do princípio da Extrafiscalidade, pois, mesmo havendo a edição da CIRCULAR SUP ADIG 10/2020 por parte do BNDES, os agentes financeiros credenciados não estão realizando as devidas aprovações deste crédito, haja vista que avaliam as garantias que irão compor a operação, bem como o rating da empresa que é realizada pelo próprio agente financeiro.

Esta mitigação está demonstrada em um estudo divulgado pelo Sindicato de Micro e Pequenas Indústrias do Estado de São Paulo (Simpipi), divulgado em abril de 2020, onde mostra que 87% das micro, pequenas e médias empresas não tiveram acesso ao crédito anunciado pelo BNDES.

Neste sentido, o professor Celso Antônio Bandeira De Mello (2000, p. 748) diz acerca da violação de princípios:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.”

## **CONCLUSÃO**

Para concluir o estudo do referido tema, há algumas considerações a serem feitas.

Com o surgimento da pandemia do COVID-19 e seus impactos econômicos, viu-se necessária a intervenção do Estado no que tange os

incentivos e suporte financeiro as empresas brasileiras, principalmente as classificadas micro, pequenas e médias empresas.

Esta intervenção, no caso do Brasil, deu-se por medidas emergenciais realizadas pelo Ministério da Economia e oferecidas em sua maioria pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que, com foco na Linha de Crédito “Pequenas Empresas”, possibilitou a disponibilização de recursos para “Médias Empresas II”, ou seja, com faturamento anual de até R\$ 300 milhões.

No entanto, estes financiamentos são liberados por agentes financeiros cadastrados junto ao BNDES, que, internamente, realizam a aprovação deste crédito e, também, estipula quais as garantias podem compor a operação.

Podemos observar a mitigação das medidas adotadas pelo Governo Federal quando os agentes financeiros não realizam as aprovações necessárias para esta linha, oferecendo em contrapartida linhas específicas ofertadas pelos agentes, com taxas e prazos diferenciados, que, muitas vezes, são menos vantajosas as empresas.

A não aprovação por parte dos agentes financeiros contribui para uma piora econômica, visto que as empresas não conseguirão obter este crédito e os demais disponibilizados pelos agentes financeiros, e por consequência terão de reduzir o quadro de funcionários, e, em muitos casos, fechar as portas.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_, Banco Central. Resolução CMN 394. 1976.

\_\_\_\_\_, Banco Central. Resolução CMN 2.099. 1994.

\_\_\_\_\_, Receita Federal. Instrução Normativa RFB nº 1863. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 936. Brasília, DF: Senado, 2020.

ÁVILA, Milena Abreu. **Ministério da Economia: qual a sua função?** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/ministerio-da-economia/>> Acesso em: 18/05/2020.

**BBC. Coronavírus: Reino Unido ultrapassa Itália e tem maior número de mortes por covid-19 da Europa.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52553731>>. Acesso em 18/05/2020

**BNDES. Relação com órgãos governamentais.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/estrutura-de-gestao-do-sistema-bndes/relacao-orgaos-governamentais>> Acesso em: 18/05/2020

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** Rio de Janeiro. Forense. 2007.

**EXAME. 6 números mostram o dramático impacto do coronavírus na economia.** Disponível em: <<https://exame.com/economia/6-numeros-mostram-o-dramatico-impacto-do-coronavirus-na-economia/>> Acesso em: 18/05/2020

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

MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins, MARTINS, Rogério Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do: **Tratado de Direito Tributário.** São Paulo: SARAIVA. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo,** 12a edição, Malheiros Editores – São Paulo – 2000.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Sobre o Ministério da Fazenda.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>> Acesso em: 18/05/2020

NAZAR, Nelson. **Direito Econômico.** 2 ed. Bauru: EDIPRO, 2009.

OLIVEIRA, Alexandre Machado de. **Princípios do Direito Tributário, 2010.** Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/principios-do-direito-tributario/>> Acesso em: 18/05/2020.

SANARMED. **Linha do tempo do Coronavírus no Brasil.** Disponível em: <<https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>> Acesso em: 18/05/2020

UOL. **Banco Mundial projeta queda de 8,0% no PIB do Brasil em 2020.** Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/06/08/banco-mundial-projeta-queda-de-80-no-pib-do-brasil-em-2020>> Acesso em: 18/05/2020.

WORLD BANK. **O Banco Mundial no Brasil.** Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>> Acesso em: 18/05/2020