

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

GERMANA GABRIELA SILVA DE BARROS

**O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO:
POLÍTICA FISCAL E LEI DO BEM**

São Paulo

2022

GERMANA GABRIELA SILVA DE BARROS

**O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO:
POLÍTICA FISCAL E LEI DO BEM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Irene Patrícia Nohara.

São Paulo
2022

B277p Barros, Germana Gabriela Silva De.

O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO:
POLÍTICA FISCAL E LEI DO BEM : [recurso eletrônico] / Germana
Gabriela Silva de Barros.

527 KB ; il.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) -
Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Irene Patrícia Nohara.

Referências Bibliográficas: f. 118-121.

1. Atuação Do Estado Na Economia. 2. Política Fiscal. 3. Indústria
Nacional. 4. Tributação. 5. Lei Do Bem. I. Nohara, Irene Patrícia,
orientador(a). II. Título.

GERMANA GABRIELA SILVA DE BARROS

**O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO:
POLÍTICA FISCAL E LEI DO BEM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Irene Patrícia Nohara
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Daniel Francisco Nagao Menezes
Universidade Presbiteriana Mackenzie



Prof. Dr. Lauro Ishikawa
Faculdade Autônoma de Direito - FADISP

Dedico este trabalho ao Luiz, meu marido, pelo apoio em todos os momentos e o incentivo para que este sonho se tornasse realidade; à minha família pela compreensão nos momentos que estive ausente para realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me iluminar nos momentos difíceis e por me conceder saúde para estudar e trabalhar, assim como por confiar a mim a oportunidade de proporcionar à minha família momentos de alegria. Foram períodos de muitas provações, inseguranças e medos, mas que me fizeram crescer, assim como fortaleceram a minha jornada para alcançar objetivos maiores.

Agradeço ao meu marido Luiz Apostólico pela paciência e pelo apoio incessante nos momentos difíceis e por nunca me deixar desistir dos meus sonhos. O seu companheirismo diário e a sua compreensão contribuíram para concretização desse trabalho. Foram momentos de trabalho intenso e muito cansativos que graças a sua presença tornaram-se mais leves. Obrigada pela convivência diária e pelos momentos de alegria, que fortalecem a cada dia a nossa união.

Agradeço à minha família, Orlene, Eliana, Elaine, Diego e Germano, pela compreensão nos momentos que estive ausente para que eu pudesse concretizar este trabalho.

Agradeço aos meus amigos por entenderem os longos períodos da minha ausência.

Agradeço ao Professor Dr. José Francisco Siqueira Neto pelos ensinamentos e sugestões de leitura que contribuíram para realização deste trabalho até a banca de qualificação.

Agradeço aos Professores Dr. Daniel Francisco Nagao Menezes e Dr. Lauro Ishikawa por terem aceitado participar da minha banca de qualificação e por terem feito críticas construtivas que foram fundamentais para a evolução deste trabalho.

Agradeço à minha Professora Orientadora Dra. Irene Patrícia Nohara por me transmitir confiança e ter me guiado com dedicação e muitos ensinamentos para conclusão deste trabalho. A sua contribuição foi fundamental para construção desta dissertação e levarei sempre comigo o carinho e o privilégio de ter sido sua orientanda.

E, agradeço aos meus pequenos mascotes Lord, Duke e Paulão, que tornam os meus dias repletos de alegria e amor.

Muito obrigada à Universidade Presbiteriana Mackenzie por ter me proporcionado viver essa experiência incrível de conviver com Professores renomados e que fortaleceram a minha jornada acadêmica.

RESUMO

O objetivo da presente dissertação é tratar do papel do Estado como agente de desenvolvimento, a partir da análise de sua política fiscal com foco na aplicação da Lei do Bem. Para tanto, serão analisados os pressupostos econômicos e sociais do Estado enquanto agente do desenvolvimento, tendo como referencial teórico Celso Furtado na formação econômica do Brasil, em reflexões que se debruçam sobre as políticas econômicas adotadas de 1930 a 2018. Neste estudo, busca-se perpassar pelas principais políticas econômicas adotadas pelo Estado no intuito de promover o crescimento do país, tais como a etapa de desenvolvimento ocorrida entre 1930 a 1960, a superação da crise econômica ocorrida na década de 1960, o milagre econômico, o desencadeamento da crise de 1980, além do período de abertura econômica no Brasil e o cenário econômico brasileiro do século XXI. Também, pretende-se abordar o papel do Estado como propulsor do desenvolvimento econômico do país previsto na Constituição Federal acerca de aspectos que envolvem a gestão fundiária e a industrialização do país, assim como as dificuldades que envolvem a tributação atrelado ao desenvolvimento sustentável e à política fiscal. Intenta-se focar a tributação como instrumento garantidor dos objetivos de desenvolvimento, a partir da abordagem da subvenção veiculada pela Lei do Bem enquanto realização de uma política fiscal que se volta ao fortalecimento da indústria nacional, à inovação tecnológica e, portanto, à sustentabilidade do desenvolvimento nacional. Espera-se, com a presente abordagem, estimular políticas de subvenção tributária que sejam modeladas como ferramentas de incentivo à inovação, tendo como horizonte que o Estado seja capaz de estimular e gerir satisfatoriamente a produção de riquezas, por meio da adequada arrecadação tributária.

Palavras-chave: Atuação do Estado na economia. Política Fiscal. Indústria Nacional. Tributação. Lei do Bem.

ABSTRACT

The main objective of the present study is to deal with the role of the State as a development agent through the analysis of fiscal policy having the Brazilian “Law of Good” enforcement into consideration. Therefore, the economic and social assumptions of the State as a development agent will be analyzed, taking into account Celso Furtado’s approach from economical formation of Brazil, focusing on the economic policies adopted from 1930 to 2018. In this article, we seek to go through the main economic policies adopted by Brazil in order to promote the country's growth, such as the stage of development that occurred between 1930 and 1960, the overcoming of the economic crisis that occurred in the 1960s, the “economic miracle” period, the onset of the 1980 crisis, and finally the period of economic opening in Brazil and the Brazilian economic scenario of the twenty-first century. It is also intended to address the role of the State as a propeller of the country's economic development as stated in the Federal Constitution, regarding aspects related to the land management and the country's industrialization, as well as the challenges related to taxation linked to sustainable development and fiscal policy. It aims to focus on taxation as a guaranteeing instrument for the realization of development objectives, based on the approach of the subsidiaries conveyed by Brazilian “Law of Good” as a fiscal policy developed in order to strengthen national industry, technological innovation and, therefore, the sustainability of national development. It is expected to stimulate tax subvention policies that are tools to encourage innovation, with the horizon that the State should be able to stimulate and satisfactorily manage the production of wealth, through adequate tax activities.

Keywords: State action in the economy. Tax Policy. National Industry. Taxation. Law of Good.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 EVOLUÇÃO DA ECONOMIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DE CELSO FURTADO	14
1.1 Período de colonização do Brasil.....	14
1.2 Economia brasileira nos séculos XVI e XVII.....	19
1.3 Economia brasileira no século XVIII.....	24
1.4 Economia brasileira do século XIX.....	28
2 TRANSIÇÃO PARA O SISTEMA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL ENTRE 1930 A 1980	38
2.1 Etapa de desenvolvimento entre 1930 a 1960.....	39
2.2 Superação da crise na década de 60, milagre econômico e desencadeamento da crise em 1980.....	46
2.3 Momento da abertura econômica brasileira (1990 a 2002).....	49
2.4 Cenário econômico do Brasil do século XXI.....	52
3 O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO	59
3.1 A atuação do Estado prevista na Constituição Federal.....	60
3.2 O papel do Estado e a gestão fundiária.....	66
3.3 Aspectos que afetaram a industrialização no país.....	71
3.4 As dificuldades que envolvem a tributação no Brasil.....	76
4 ASPECTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E ATUAÇÃO ESTATAL	80
4.1 O sistema tributário como ferramenta econômica do Estado.....	80
4.2 A tributação e a atuação estatal.....	83
4.3 Aspectos da reforma tributária nos setores econômicos.....	92
5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICA FISCAL	95
5.1 A necessidade de desenvolvimento sustentável.....	95
5.2 Fortalecimento do setor industrial.....	100
5.3 Crescimento da indústria e fomento à inovação tecnológica por meio da Lei do Bem.....	102
CONCLUSÃO	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

INTRODUÇÃO

O propósito deste estudo é abordar sobre os aspectos econômicos das políticas adotadas pelos governos para formação do desenvolvimento do Brasil, sob a perspectiva dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, levando em consideração as influências internas e externas, buscando refletir sobre a importância da tributação como elemento fundamental para política fiscal do Estado, sendo que para alcançar o objetivo desta dissertação será utilizada a metodologia do método hipotético indutivo.

A análise do papel do Estado no contexto econômico é a base da pesquisa, sendo importante a discussão da atuação estatal como o principal agente de desenvolvimento nacional capaz de promover o crescimento do país, partindo de compromissos alinhados com uma política fiscal capaz propiciar ao setor industrial mecanismos que tragam estímulos à produção de inovação tecnológica.

Partindo da visão de Celso Furtado na obra Formação Econômica do Brasil é possível verificar como ocorreu o processo desenvolvimento econômico do país, que foi iniciado com o propósito de defender o território contra as invasões de outros países da Europa, levando a ocupação de extensas áreas sem que houvesse um planejamento pré-estabelecido. A trajetória da economia do Brasil é marcada por uma forte dependência do mercado externo, o que sugere a ausência de políticas voltadas para o investimento de infraestrutura e tecnologia.

Na colônia portuguesa o único meio para defender o território foi a exploração da agricultura de cana de açúcar, ao contrário do que aconteceu nas colônias espanholas, que desde o início havia extrema exploração de metais preciosos. Embora a agricultura representasse um mecanismo de defesa das terras, havia o problema da mão de obra, que posteriormente foi contornado pela escravidão africana.

A economia açucareira, embora tivesse encontrado êxito diante da exploração escrava, os recursos não eram investidos na infraestrutura local, atrasando o processo desenvolvimento da indústria e tornando o país cada vez mais dependente de importação de máquinas e equipamentos. Também, em menor escala de rentabilidade, houve o desenvolvimento da pecuária, que acabou se tornando uma atividade de subsistência.

Somente com a exploração de metais preciosos deu-se início ao fomento de outras atividades econômicas que desencadearam um movimento de migração para o território brasileiro e ainda possibilitou a mão de obra escrava comprar a sua própria liberdade. A economia da mineração não vinculava o homem à terra, pois era necessário o deslocamento em curto espaço de tempo o que inviabilizava a dedicação na atividade de subsistência. A ausência de recursos e o vasto território desencadeou o aumento do preço de alimentos e animais, provocando o desenvolvimento de outras atividades paralelas na região do sul do país para viabilizar a exploração minerária.

Apesar da alta lucratividade da economia minerária a população não tinha conhecimento especializado capaz de promover o desenvolvimento local, de modo que com a decadência do ouro a extensa região ficou sem comunicação com outras regiões e deixou um enorme contingente populacional que se dedicou à atividade de subsistência. As turbulências no mercado externo propiciaram um novo ciclo ao açúcar.

Diante da Revolução Industrial da Inglaterra o mercado inglês necessitava de mercados para comercializar os seus produtos, ensejando uma pressão para a independência do Brasil e a abertura dos portos. Assim, o processo de independência foi movido por concessão de privilégios para a Inglaterra, o que retardou o desenvolvimento do país.

Na fase cafeeira, foi implantada uma política de valorização do produto, assim como houve a abolição da mão de obra escrava e o Brasil passa por um novo movimento migratório para a região sul do país. Os cafeicultores apostavam na acumulação de estoques do café, contudo, como o produto dependia da oferta e procura do mercado externo instalou-se um desequilíbrio interno diante da baixa procura ocasionada pela crise internacional.

Passada a fase inicial da formação econômica do Brasil tratada na visão de Celso Furtado, este estudo irá abordar sobre a transição econômica para o sistema industrial entre 1930 a 1980, discorrendo acerca da fase de desenvolvimento na infraestrutura, assim como o processo de internacionalização econômica, que propiciou ao Estado exercer um papel importante no desenvolvimento, adotando políticas voltadas para os incentivos fiscais, ampliando a indústria no território brasileiro.

Ainda, buscará tratar do milagre econômica e o declínio da capacidade do Estado na promoção do desenvolvimento da indústria diante das políticas adotadas que acabaram por enfraquecer a economia gerando altas inflacionárias e aumento da dívida externa, desencadeando a adoção de políticas neoliberais e a redução do papel do Estado na economia. Ao adentrar no século XXI, o estudo tratará das políticas econômicas adotadas pelos governos até o ano de 2018, destacando os momentos de crescimento e o processo que levou à recessão econômica.

Aqui cabe fazer uma observação importante, pois não se pretende exaurir o tema diante da sua elevada complexidade, assim como não irá adentrar nas políticas econômicas adotadas no governo Bolsonaro, na medida em que qualquer consideração voltada a criticar ou elogiar o governo ainda em curso poderá ser prematura e não trará elementos suficientes para o debate.

No âmbito da política fiscal, o estudo irá abordar sobre a tributação no contexto econômico, como ferramenta para promover o crescimento do país e, com isso, identificar o papel do Estado frente às questões de infraestrutura e crescimento econômico. Sendo o Estado principal agente econômico capaz de delimitar o modo de produção do sistema capitalista, este apresenta-se como protagonista para regulação da economia e do sistema tributário.

A problemática principal desta dissertação tem por base a análise do papel do Estado e a sua ingerência no âmbito econômico, sob a ótica da política fiscal e da estrutura tributária, como pilares que precisam estar integradas para servirem de ferramentas para atuação estatal. Portanto, propõe-se analisar o contexto econômico da formação do Brasil, identificando qual o papel do Estado como agente econômico e como a tributação pode ser utilizada como ferramenta de política fiscal para estimular a indústria a produzir inovação tecnológica.

E nesse sentido, a motivação para realização deste estudo está presente diante da importância do tema para a sociedade brasileira, na medida em que ao tratar da tributação verifica-se que o Estado possui ferramentas fiscais para auxiliar a política fiscal, que podem ser utilizadas para fomentar a indústria impulsionando a inovação tecnológica. Como por exemplo a Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem), que tem por escopo conceder incentivos fiscais para as indústrias que se dediquem em realizar pesquisa e desenvolver novas tecnologias.

1 EVOLUÇÃO DA ECONOMIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DE CELSO FURTADO

Como cediço a estrutura da economia brasileira passou por profundas transformações desde o início da colonização. Compreender como iniciou o processo econômico desde a fase colonial pode trazer muitas respostas aos problemas enfrentados na atualidade.

Durante os séculos XVI e XIX houve a descoberta do novo continente pelos portugueses, dando início a colonização das novas terras, que mais tarde foi denominada de Brasil. A sociedade brasileira surgiu de um intenso processo de colonização e controle econômico pelas potências europeias, notadamente Portugal e, posteriormente, a Inglaterra, que buscavam a exploração das riquezas minerais e da mão de obra.

No processo de colonização, foram árduas as investidas do Estado português para se consolidar como detentor das novas terras. Para defesa do território contra as iminentes invasões de outros países da Europa, foi preciso que Portugal empreendesse esforços para ocupar na maior extensão possível o território, que antes era habitado pela população indígena. Surgiram das investidas portuguesas o desenvolvimento a agricultura, caracterizando a economia predominante na fase colonial.

Celso Furtado em sua obra *Formação Econômica do Brasil* empreendeu à análise econômica do país demonstrando os fatores internos e externos que deram início à atividade econômica. Partindo da obra deste insigne Autor, este Capítulo se dedicará a demonstrar a evolução da economia brasileira desde a ocupação territorial até a transição econômica para o trabalho assalariado.

1.1 Período de colonização do Brasil

Diante da expansão econômica da Europa no século XV e das invasões das rotas comerciais pelo povo turco, os europeus foram levados a buscar alternativas comerciais (FURTADO, 2007). Com isso, Portugal e Espanha lançaram-se em busca de novas terras, ocasionando na descoberta do continente americano.

A ocupação do Brasil se deu inicialmente nas regiões litorâneas, sendo que Portugal e Espanha sofriam pressão dos demais países europeus para ocupação das terras não habitadas. Segundo Furtado (2007, p. 27), “[...] prevalecia o princípio de que espanhóis e portugueses não tinham direito senão àquelas terras que houvessem efetivamente ocupadas [...]”.

Com isso, iniciou-se no Brasil um processo de expansão territorial por meio da agricultura, com o cultivo de cana para produção de açúcar. Desta forma, foi possível a instalação dos primeiros centros urbanos e a criação de regiões portuárias.

Para Furtado (2007, p. 29) a exploração agrícola foi um acontecimento relevante para a história do novo continente, explicando que

[...] Coube a Portugal a tarefa de encontrar uma forma de utilização econômica das terras americanas que não fosse a fácil extração de metais preciosos. Somente assim seria possível cobrir os gastos de defesas dessas terras. Este problema foi discutido amplamente e em alto nível, com interferência de gente – como Damião de Góis – que via o desenvolvimento da Europa contemporânea a partir de uma ampla perspectiva. Das medidas políticas que então foram tomadas resultou o início da exploração agrícola das terras brasileiras, acontecimento de enorme importância na história americana. De simples empresa espoliativa e extrativa – idêntica à que na mesma época estava sendo empreendida na costa da África e nas Índias Ocidentais –, a América passa a constituir parte integrante da economia reprodutiva europeia, cuja técnica e capitais nela se aplicam para criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu. [...]

É curioso observar que de um ato visando apenas a defesa pelas novas terras acabou resultando um processo de colonização e inclusão de um novo mercado nas rotas comerciais da época. Com isso, ocasionou o desenvolvimento local com a implementação de ferramentas capazes de gerir, ainda que de forma precária, uma economia voltada à agricultura. Não havia a intenção de promover um novo mercado, mas apenas explorar as terras desconhecidas para não perder o seu domínio diante da iminente invasão por outros países europeus e também havia a perspectiva de encontrar metais preciosos, sendo que dos efeitos desta ação resultará a criação de um novo país com larga extensão territorial.

Segundo Furtado (2007, p. 31), os portugueses já cultivavam cana de açúcar nas ilhas do Atlântico, assim como detinham o conhecimento técnico para sua produção, o que facilitou a instalação dos engenhos açucareiros no território brasileiro.

O crescimento da produção do açúcar na nova colônia e a inclusão do produto no mercado europeu rompeu com o monopólio veneziano e Portugal passou a sofrer pressão para baixa do preço do açúcar. No século XVI, os flamengos, notadamente, os holandeses passaram a contribuir com o crescimento do mercado açucareiro, recolhendo o produto, refinando e fazendo a distribuição por toda a Europa. Durante este período, os holandeses eram os únicos que detinham organização comercial capaz de criar mercados para inserção de um produto novo, de modo que a sua contribuição foi fundamental para a expansão da agricultura brasileira (FURTADO, 2007).

Apesar do empenho dos portugueses com a sua técnica na produção da cana e da influência comercial dos holandeses, havia um grande problema com a escassez da mão de obra. Só era possível atrair trabalhadores da Europa se os salários fossem altos, o que dificultava a redução dos custos. Já nesse período os portugueses conheciam o mercado de escravos africanos, de modo que com a ajuda dos holandeses foi possível suprir a mão de obra na colônia portuguesa. Cabe destacar que todo o esforço português para instalação o desenvolvimento agrícola no território brasileiro era a defesa da terra, porque acreditava que um dia iria encontrar ouro. (FURTADO, 2007).

Um fator que contribuiu para o crescimento da agricultura na colônia portuguesa, foi justamente a decadência espanhola, na medida em que a descoberta prematura de metais preciosos na colônia espanhola ocasionou na remessa de altas quantidades para a Metrópole, provocando elevados índices inflacionários, tornando deficitária a balança comercial espanhola. (FURTADO, 2007).

Segundo Furtado (2007, p. 40), a descoberta por metais preciosos pela Espanha acabou por contribuir para o êxito da colonização agrícola de Portugal, asseverando que

[...] Houvesse a colonização espanhola evoluído nesse sentido, e muito maiores teria sido as dificuldades enfrentadas pela empresa portuguesa para vencer. A abundância de terras da melhor qualidade para produzir açúcar de que dispunha – terras essas bem mais próximas da Europa –, a barateza de uma mão-de-obra indígena mais evoluída do ponto de vista agrícola, bem como o enorme poder financeiro concentrado em suas mãos, tudo indica que os espanhóis podiam ter dominado o mercado de produtos tropicais – particularmente o do açúcar – desde o século XVI. A razão principal de isso não ter acontecido foi, muito provavelmente, a própria decadência econômica da Espanha. [...]

Convém observar que a ação cooperativa entre Portugal e Holanda fez com que os holandeses adquirissem conhecimento técnico da indústria açucareira, o que mais tarde levou o desenvolvimento da produção do açúcar para região do Caribe. A partir da metade do século XVII a rentabilidade da colônia portuguesa reduziu abruptamente, reduzindo o volume das exportações, resultado da depreciação da moeda portuguesa frente ao valor do ouro. (FURTADO, 2007).

O século XVII é marcado pelo surgimento de uma economia forte para a colônia portuguesa. Com o declínio da Espanha, as grandes potências como a Holanda, a França e a Inglaterra estavam em ascensão e tentando se apoderar da colônia espanhola. Inglaterra e França invadem as ilhas caribenhas no início do século XVII e inicia um processo de povoamento baseado na entrega de pequenas terras em troca de mão de obra. Devido ao excesso de mão de obra disponível na Inglaterra, a região caribenha inglesa foi povoada rapidamente e com baixo custo para a Metrópole. (FURTADO, 2007).

De acordo com Furtado

[...] As condições climáticas das Antilhas permitiam a produção de um certo número de artigos – como algodão, o anil, o café e principalmente o fumo – com promissoras perspectivas nos mercados da Europa. A produção desses artigos era compatível com o regime de pequena propriedade agrícola e permitia que as companhias colonizadoras realizassem lucros substanciais ao mesmo tempo que os governos das potências expansionistas – França e Inglaterra – viram crescer as suas milícias. [...]

A colonização das ilhas caribenhas estava destinada a produção de outros produtos tropicais e no Brasil a produção era focada no açúcar. Contudo, no início do século XVII os holandeses foram expulsos do território brasileiro, o que gerou o interesse na produção do açúcar em outras regiões. (FURTADO, 2007).

Segundo Furtado (2007, p. 54), “[...] as colônias inglesas acolheram com grande entusiasmo a possibilidade de um intenso comércio com os holandeses. [...]”. Diante da união comercial entre os ingleses e os holandeses, Furtado (2007, p. 54) assevera que

[...] menos de um decênio depois da expulsão dos holandeses do Brasil, operava nas Antilhas uma economia açucareira de consideráveis proporções, cujos equipamentos eram totalmente novos e que se beneficiava de mais favorável posição geográfica. [...]

A forma de povoamento das ilhas caribenhas não teve muito sucesso, tendo em vista que a produção agrícola baseada na mão de obra escravista era mais lucrativa, favorecendo o povoamento das regiões do norte do continente americano. A região do norte desenvolveu uma economia autônoma passando a exportar para as ilhas caribenhas o excedente do trigo, animais de tiro e madeira para encaixotar o açúcar. Também o comércio entre essas duas regiões fomentou a indústria naval da colônia do norte, assim como a instalação da indústria de destilação de bebidas alcóolicas. (FURTADO, 2007).

A expulsão dos holandeses do território brasileiro decorreu principalmente da união de Portugal e Espanha diante de uma crise sucessória, sendo que a coroa espanhola estava em guerra com os holandeses por disputa territorial na Europa.

Portugal que estava sob domínio da Espanha, que não reconhecia a independência da colônia portuguesa e ainda havia perdido o mercado do açúcar diante da ascensão holandesa nas ilhas caribenhas. Com isso, Portugal estava enfraquecido diante dos embates com a Espanha e concluiu que a melhor alternativa seria aliar-se a uma potência em trocas de garantias políticas. Assim, os portugueses firmaram aliança com a Inglaterra. (FURTADO, 2007).

Segundo Furtado (2007, p. 65),

[...] as garantias de sobrevivência não solucionavam o problema fundamental que era a própria decadência da colônia, decorrente da desorganização do mercado do açúcar. As dificuldades econômicas do reino continuavam a agravar-se, e se repetem as desvalorizações monetárias. [...]

No início do século XVIII, houve a descoberta de ouro no Brasil, surgindo acordo entre Portugal e Inglaterra que se resumia na paralisação da produção agrícola e a transferência de ouro para a Metrópole inglesa. Este acordo garantiu que Portugal firmasse a sua consolidação sobre o território brasileiro, ganhando reconhecimento da França e da Espanha de seus direitos sobre a colônia. Já no final do século XVIII a extração de ouro entra em decadência e a Inglaterra está entrando na Revolução Industrial, surgindo o interesse inglês de abertura de novos mercados para seus produtos. Com isso, a Inglaterra firma contrato com a França pondo fim ao privilégio aduaneiro que Portugal detinha sobre a venda de vinhos. (FURTADO, 2007).

Diante do enfraquecimento da economia lusitana, a Inglaterra transferiu os privilégios de Portugal para o Brasil, garantindo a transferência da coroa portuguesa para a colônia, garantindo que nenhum governo imposto por Napoleão seria reconhecido, manejando a independência do Brasil sem interromper o governo e mantendo os privilégios econômicos. (FURTADO, 2007).

1.2 Economia brasileira nos séculos XVI e XVII

A economia desenvolvida durante os séculos XVI e XVII estava voltada à mão de obra escravista e aos produtos tropicais. A colônia portuguesa experimentou rápido desenvolvimento na indústria do açúcar, contudo, havia muitos embaraços quanto aos custos de transporte, sendo empregado muito esforço do governo português para solucionar no traslado da cana de açúcar. Os proprietários de engenho se beneficiavam de isenções de tributos, honrarias e títulos. (FURTADO, 2007).

Na fase inicial do desenvolvimento econômico, havia grandes dificuldades com a mão de obra, tendo em vista que os engenhos necessitavam de grande quantidade de trabalhadores escravos e a quantidade de indígena era muito pequena. Assim, os colonos que não detinham capital ou suas terras eram inadequadas ao cultivo, acabando por se dedicar à captura e comércio de mão de obra escrava indígena, surgindo uma nova economia paralela à atividade açucareira. (FURTADO, 2007). Segundo Furtado (2007, p. 76), o comércio da mão de obra indígena “[...] considerada de segunda classe, é que permitirá a subsistência dos núcleos de população localizados naquelas partes do país que não se transformaram em produtores de açúcar. [...]”.

Neste período, Furtado (2007, p. 77) explica que o comércio de indígenas constituiu fator importante para desenvolvimento do negócio e a acumulação de capital, de modo trazer mão de obra escrava africana, asseverando que

[...] A mão de obra africana chegou para a expansão da empresa, que já estava instalada. É quando a rentabilidade do negócio está assegurada que entram em cena, na escala necessária, os escravos africanos: base de um sistema de produção mais eficiente e mais densamente capitalizado. [...]

Depois que a colônia portuguesa conseguiu superar as dificuldades com a instalação para a produção da cana de açúcar, a economia cresceu rapidamente, devido a capacidade de absorção dos mercados produtores, de modo que que relação entre produção e comercialização preveniu a superprodução do açúcar. Além disso, parte da renda gerada não pertencia aos proprietários de engenhos e canaviais, retornando para Europa, o que se denomina, atualmente, de renda de não residentes. (FURTADO, 2007).

A expansão da economia açucareira seguia com gastos monetários na importação de equipamentos, materiais de construção e mão de obra escrava, não havendo fluxo de renda monetária. Além disso, parte os escravos se dedicavam na produção de alimentos para toda a população, enquanto, que outra parte se ocupava com as instalações de engenho e às atividades agrícolas. (FURTADO, 2007).

O fluxo de renda da economia consubstanciava-se em simples operações contábeis e cada fator de custo se expressava monetariamente, cabendo ao empresário reduzir os fatores de riscos e aumentar a renda real. (FURTADO, 2007). De acordo com Furtado (2007, p. 85),

[...] A inversão feita numa economia exportadora-escravista é fenômeno inteiramente diverso. Parte dela transforma-se em pagamentos feitos no exterior: é a importação de mão-de-obra, de equipamentos e materiais de construção; a parte maior, sem embargo, tem como origem a utilização mesma da força de trabalho escravo. Ora, a diferença entre o custo de reposição e da manutenção dessa mão-de-obra e o valor do produto do trabalho da mesma era lucro para o empresário. Sendo assim, a nova inversão fazia crescer a renda real apenas no montante correspondente à criação de lucro para o empresário. Esse incremento da renda não tinha, entretanto, expressão monetária, pois não era objeto de nenhum pagamento. [...]

Quanto à possibilidade de expansão e evolução de uma economia escravista, Furtado assevera que se houvesse absorção de grandes quantidades de açúcar pelo mercado externo em nível satisfatório de preços, a economia poderia crescer até que fossem ocupadas as terras disponíveis, contudo, diante da enorme quantidade de terras, as possibilidades de expansão acabavam sendo ilimitadas. Desta forma, havia um controle do aumento da capacidade produtiva para evitar que ocorresse um colapso nos preços e ao mesmo tempo um empenho para ampliar as áreas de consumo do açúcar. (FURTADO, 2007).

Assim, o crescimento da economia açucareira estava limitada a extensão da ocupação das terras, sem que houvesse qualquer modificação estrutural. A economia interna dependia da demanda externa, de modo que a economia escravista acaba por não propiciar um ambiente que impulsionasse o crescimento interno da colônia, na medida em que não havia uma articulação entre os sistemas de produção e consumo, anulando as vantagens do crescimento demográfico. Logo, se houvesse baixa demanda externa haveria decadência da economia e redução do setor monetário. Neste sentido, na metade do século XVII, com forte concorrência das ilhas do Caribe a economia açucareira no Nordeste entra em decadência, sendo também afetada pela economia mineira que atraiu mão de obra

especializada e elevou o preço de escravos, reduzindo a rentabilidade do açúcar. (FURTADO, 2007).

Como mencionado, a economia açucareira detinha alto potencial de rentabilidade, assim como exigia domínio e técnica, de modo que os empresários não queriam que a mão de obra fosse desviada para atividades secundárias, o que propiciou o desenvolvimento de outras atividades econômicas na colônia portuguesa. (FURTADO, 2007).

Nas colônias de povoamento do sul do Brasil, como ocorrera em São Vicente, a proposta inicial da economia da economia açucareira não teve muito êxito, de modo que os colonos acabaram se dedicando as atividades de caça ao índio, iniciando um processo de desbravamento no interior do território, surgindo também o desenvolvimento a habilidade exploratório-militar, constituindo fator preponderante para ocupação das terras centrais do continente sul-americano. (FURTADO, 2007).

Segundo Furtado (2007, p. 96),

[...] Ao expandir-se a economia açucareira, a necessidade de animais de tiro tendeu a crescer mais que proporcionalmente, pois a devastação das florestas litorâneas obrigava a buscar a lenha a distâncias cada vez maiores. Por outro lado, logo se evidenciou a impraticabilidade de criar gado na faixa litorânea, isto é, dentro das próprias unidades produtora de açúcar. Os conflitos provocados pela penetração de animais em plantações devem ter sido grandes, pois o próprio governo português proibiu, finalmente, a criação de gado na faixa litorânea. E foi a separação das duas atividades econômicas – a açucareira e a criatória – que deu lugar ao surgimento de uma economia dependente na própria região nordestina. A criação de gado – da forma como se desenvolveu na região nordestina e posteriormente no sul do Brasil – era uma atividade econômica de características radicalmente distintas da unidade açucareira. [...]

De acordo com Furtado foi a separação das atividades de açúcar a criatória que ocasionou a ocupação do vasto território. Embora a economia criatória necessitasse de abundante mão de obra, possuía baixa rentabilidade devido a expansão territorial que demandava altos custos com o transporte, assim como dependia da atividade açucareira. Notadamente, a atividade criatória era de

subsistência e servia basicamente para alimento da população e utilização do couro com matéria prima. (FURTADO, 2007).

As estruturas das economias açucareiras e criatórias permaneceram inalteradas visando reduzir custos e aumentar a rentabilidade, de modo que na produção do açúcar dependia da importação de mão de obra e equipamentos, enquanto na criatória havia um crescimento de trabalhadores. Também houve a redução de estímulos externos, reduzindo a produção do açúcar e ocasionando uma etapa de prostração (FURTADO, 2007). Conforme Furtado (2007, p. 103), a decadência do açúcar piorou significativamente no século XVIII [...] em razão do aumento nos preços dos escravos e da emigração da mão de obra especializada, determinados pela expansão da produção de ouro. [...].

Importante mencionar que o declínio do açúcar gerou uma queda considerável do desenvolvimento do nordeste, o que nas palavras de Furtado (2007, p. 104),

[...] Tudo indica que no longo período que se estende no último quartel do século XVII ao começo do século XIX a economia nordestina sofreu um lento processo de atrofiamento, no sentido de que a renda real *per capita* de sua população declinou secularmente. É interessante observar, entretanto, que esse atrofiamento constituiu o processo mesmo de formação do que no século XIX viria a ser o sistema econômico do Nordeste, cujas características persistem até hoje. [...]

Furtado também menciona que a fase da decadência açucareira houve um aumento da população do nordeste, na medida em que a população acabou se dedicando à atividade criatória que não foi afetada pela redução das exportações, ao contrário do que ocorreu nas ilhas do Caribe que houve emigração da região para o norte do continente americano. Desta forma, a atividade do nordeste ficou reduzida a uma economia de subsistência. (FURTADO, 2007).

Durante o auge da produção do açúcar o governo português empreendia esforços para expandir o seu domínio, principalmente no território nordestino. No Maranhão houve a tentativa de colonização com a implementação da produção do açúcar, contudo, Furtado (2007, p. 109) menciona que

[...] a desorganização do mercado do açúcar, fumo e outros produtos tropicais, na segunda metade do século XVII, o que impediu aos colonos do Maranhão dedicarem-se a uma atividade que lhes permitisse iniciar um processo de capitalização e desenvolvimento. [...]

Em razão das dificuldades de organizar uma atividade na região do Maranhão acabou se desenvolvendo uma atividade de caça indígenas para comercialização como escravos. Desta atividade, os colonos passaram a penetrar no território da bacia amazônica, de modo que na primeira metade do século XVIII a região paraense passou a progressivamente a exportar produtos como o cacau, baunilha, canela, cravo, resinas aromáticas, dentro outros produtos. A colheita dessas especiarias era feita pela mão de obra indígena em troca de objetos de baixo valor agregado. (FURTADO, 2007).

Na região sul do país, a população se dedicava a economia criatória e aos couros que era a única atividade que gerava alguma renda. Devido à crise do açúcar, a arrecadação de impostos pelo governo português ficou reduzida o que levou a diminuição do nível de importação e ocasionou desvalorização da moeda portuguesa. Por um lado, a desvalorização da moeda beneficiava o setor do açúcar, no entanto, afetava a atividade de subsistência, tendo em vista que os preços das importações aumentavam, o que acabava prejudicando os colonos que necessitavam de produtos básicos como o sal, vestuário e armas. (FURTADO, 2007).

1.3 Economia brasileira no século XVIII

Em razão da crescente decadência da economia açucareira, o governo português necessitava encontrar uma atividade que fosse produtiva e que pudesse gerar rentabilidade para a Metrópole. Diante disto, Portugal passou a investir na busca metais preciosos, iniciando um processo migratório para o território brasileiro.

De acordo com Furtado (2007, p.118 - 119),

[...] A economia mineira abriu um ciclo migratório europeu totalmente novo para a colônia. Dadas as suas características, a economia mineira oferecia possibilidades a pessoas de recursos limitados, pois não se exploravam grandes minas – como ocorria com a prata no Peru e no México – e, sim o metal de aluvião que se encontrava depositada no fundo dos rios. Não se conhecem dados precisos sobre o volume da corrente emigratória que, das ilhas do Atlântico e do território português, se formou com direção ao Brasil no correr do século XVIII. Sabe-se, porém que houve em Portugal, e que se chegou a tomar medidas concretas para dificultar o fluxo migratório. [...]

A economia mineira também era formada por trabalhadores escravos, mas a sua organização era diferente daquela empregada na atividade açucareira, na medida em que era permitido que tivesse maior iniciativa e pudesse circular no meio social. Além disso, muito escravos tinham a possibilidade de trabalhar por conta própria, proporcionando a compra da sua própria liberdade. (FURTADO, 2007).

Na economia açucareira eram reduzidas as possibilidades de o homem livre ascender socialmente, o que acabou gerando um problema devido a decadência da atividade, não permitindo financiar o próprio sustento. Em contrapartida, na atividade mineira a ascensão social era garantida, pois o investimento era baixo e o lucro era presente. (FURTADO, 2007).

A mineração não ligava o homem à terra, diferentemente do que acontecia na economia açucareira e a atividade estava organizada para deslocar-se em curto tempo. Dada a lucratividade, a atividade acabava por empregar na mineração os recursos disponíveis. (FURTADO, 2007). Segundo Furtado (2007, p. 121), [...] A combinação desses dois fatores – incerteza e correspondente mobilidade da empresa, alguma lucratividade e correspondente especialização – marca a organização de toda a economia mineira. [...].

Diante do acúmulo de recursos na atividade minerária, haviam sérias dificuldades de abastecimento, de modo que falta de subsídios para própria subsistência do trabalhador estava sempre presente, ocasionado aumento no preço dos alimentos e dos animais que serviam para transporte, resultando em

mecanismos para desenvolvimento econômico de outras atividades. (FURTADO, 2007).

Assim, a procura por animais aumentou, criando-se um mercado de cargas e de abastecimento com alimentos, ensejando o desenvolvimento desta área em nível superior àquela experimentada na economia açucareira, ampliando a atividade criatória na região sul do Brasil. (FURTADO, 2007). Desta maneira, considerando a evolução do mercado minerário Furtado (2007, p. 122), assevera que [...] a economia mineira, através de seus efeitos indiretos, permitiu que se articulassem as diferentes regiões do sul o país. [...].

Desta forma, a economia mineira acabou por impulsionar a economia pecuária ensejando a ocupação de extensa área territorial no sul do país que se especializou na criação, engorda e distribuição, constituindo principal mercado de consumidores, sendo que a procura do gado representou a unificação das regiões do sul. (FURTADO, 2007).

A economia mineira estava situada entre a Serra da Mantiqueira (atual estado de Minas), Cuiabá, Mato Grosso e Goiás, sendo que em algumas regiões a produção aumentou e diminuiu rapidamente, o que provocou deslocamento da população, contudo, grande parte da população estava concentrada em grupos urbanos. O período compreendido entre 1750 a 1760 foi o auge da economia mineira e embora a renda média fosse menor que a experimentada na atividade açucareira, a economia mineira apresentava maior potencialidade. (FURTADO, 2007).

Considerando o vasto território, o deslocamento da população, o maior número de homens livres, o consumo de bens correntes e o valor elevado de produtos importados diante da distância entre a região mineira e os portos, a região mineira tinha mais possibilidades de desenvolvimento do mercado interno do que a região açucareira. Contudo, a principal causa para não ter ocorrido o desenvolvimento de manufaturas na região decorre da inexperiência da população em iniciar a atividade. (FURTADO, 2007).

Furtado explica que no final do século XVII Portugal iniciou uma política de importação de mão de obra especializada, contudo em 1703, foi firmado acordo

com a Inglaterra. Este acordo trouxe consequências negativas para Portugal e para o Brasil, tendo em vista que não houve importação de mão de obra especializada e impossibilitou que se instaurasse um desenvolvimento técnico. (FURTADO, 2007). Este tratado era denominado Tratado de Methuen que tinha por objetivo firmar aliança entre esses dois países para apoio militar e comercial. No aspecto econômico a Inglaterra exportava pano para Portugal, enquanto, que os portugueses exportavam vinho com tarifas menores. Ocorre que a Inglaterra acabou sendo a maior beneficiária porque o consumo de têxtil era maior.

De acordo com Furtado (2007, p. 127),

[...] O acordo de Methuen constitui um ponto de referência importante, na análise do desenvolvimento econômico de Portugal e do Brasil. Esse acordo foi celebrado ao término de um período de grandes dificuldades econômicas para Portugal, coetâneas da decadência das exportações açucareiras do Brasil. Ao prolongar-se essa decadência e ao reduzir-se tão persistentemente a capacidade para importar, começou a prevalecer em Portugal o ponto de vista de que era necessário produzir internamente aquilo que o açúcar permitia antes importar em abundância. Tem início assim um período de fomento direto e indireto da instalação de manufaturas. [...]

O baixo valor das exportações de vinho provocou um desequilíbrio na balança comercial de Portugal e provocou desvalorização da moeda. No mesmo período do acordo, a economia mineira começa a crescer, permitindo que o ouro vindo da colônia fosse transferido diretamente para a Inglaterra, gerando para Portugal pequena renda com comissões e impostos. (FURTADO, 2007).

A ausência de mão de obra especializada que permitisse o desenvolvimento da produção de manufaturas acabou impedindo o desenvolvimento de Portugal e conseqüentemente no Brasil, conforme explica Furtado (2007, p. 129),

[...] A inexistência desse núcleo manufatureiro, a etapa em que se transformam as técnicas de produção, no último quartel do século, é que valeu a Portugal transformar-se numa dependência agrícola da Inglaterra. Sem o contrapeso de um grupo manufatureiro, os

grandes proprietários de terras e os exportadores de vinho continuaram a pesar demasiadamente na orientação econômica do país, como se tornará evidente na segunda metade do século, ao encetar Pombal ingentes esforços para mudar o curso dos acontecimentos. [...]

Por outro lado, a Inglaterra que tinha realizado transformações na estrutura da sua agricultura e empregado melhorias nas suas instituições políticas, conseguiu no século anterior à Revolução Industrial adotar uma política de impulso na manufatura, além de se beneficiar do ouro importado da colônia portuguesa. (FURTADO, 2007).

Assim, diante da ausência de qualquer atividade econômica, exceto a de subsistência, que pudesse gerar alguma renda, o desenvolvimento da região mineira foi reduzindo gradativamente com a decadência do ouro. Os empresários estavam perdendo os seus investimentos e ainda havia a ilusão de encontrar uma nova reserva de ouro impedindo que a alocação dos poucos recursos ainda existente fosse canalizada para outras atividades econômicas. Também a mão de obra escrava na produção do açúcar impediu que houvesse maiores problemas sociais, diante do excedente populacional. Com isso, a economia mineira em pouco tempo foi desarticulada, deixando a vasta região com uma numerosa população e sem comunicação, expandindo-se um regime de subsistência que constituirá um dos principais centros demográficos. (FURTADO, 2007).

1.4 Economia brasileira do século XIX

O final do quartel do século XVIII é marcado por forte queda da economia na colônia portuguesa, diante do declínio açucareiro e da mineração. Furtado aduz que (2007, p. 138),

[...] A renda per capita, ao terminar o século, provavelmente não seria superior a cinquenta dólares de poder aquisitivo atual – admitindo uma população livre de dois milhões –, sendo esse provavelmente o nível de renda mais baixo que haja conhecido o Brasil em todo período colonial. [...]

A economia brasileira estava alicerçada em dois polos: o açúcar e o ouro. A região do nordeste onde se concentrava a atividade açucareira se conectava com a atividade da pecuária nordestina, enquanto, que a região mineira se interligava a pecuária do sul. Além desses dois centros econômicos, o Maranhão estava ligado à atividade açucareira e a atividade desenvolvida no Pará estava voltada ao extrativismo de produtos da floresta por meio da utilização da mão de obra indígena. Desta forma, o Maranhão e as regiões açucareira e mineira se conectavam de maneira fluida. (FURTADO, 2007).

O Maranhão foi a região que desenvolveu no último quartel do século XVIII, tendo em vista que o governo português deu maior atenção para esta região por causa dos atritos que existiam entre os jesuítas e o povo maranhense diante das disputas pela escravização dos indígenas, o que levou a Pombal empreender esforços para tornar o Maranhão uma região apta para a exportações de algodão. (FURTADO, 2007).

A Guerra de Independência dos EUA alterou a economia mundial no setor de produtos tropicais, de acordo com Furtado (2007, p. 139 – 140)

[...] Os dirigentes da companhia perceberam desde o início que o algodão era o produto tropical cuja procura estava crescendo com mais intensidade, e que o arroz produzido nas colônias inglesas e principalmente consumido na Europa não sofria restrição de nenhum pacto colonial. Os recursos da companhia foram assim concentrados na produção desses dois artigos. Quando os principais frutos começavam a surgir, ocorreu, demais, que o grande centro produtor de arroz foi excluído temporariamente do mercado mundial em razão da Guerra da Independência das colônias inglesas da América do Norte. A produção maranhense encontrou, assim, condições altamente propícias para desenvolver-se e capitalizar-se adequadamente. [...]

Também a Revolução Francesa provocou turbulências na economia dos produtos tropicais, assim como as guerras napoleônicas ocasionou bloqueio e contra bloqueio na Europa e desordem na colônia espanhola. Em 1789, a colônia francesa do Haiti que se dedicava a produção de açúcar entrou em decadência,

propiciando um novo ciclo açucareiro no Brasil. Desta forma, esses fatores desencadearam uma crise no mercado internacional, provocando benefícios para a economia brasileira, contudo, esta fase prospera seria passageira, pois estava pautada exclusivamente das turbulências políticas internacionais. (FURTADO, 2007).

Os acontecimentos políticos na Europa aceleraram um avanço na política do Brasil, mas em contrapartida ocasionou dificuldades econômicas diante do declínio da atividade minerária. Posteriormente, houve a abertura dos portos com o tratado de 1810 e a independência do Brasil, contudo para que ocorresse a independência foi necessário conceder privilégios econômicos para a Inglaterra. (FURTADO, 2007).

O tratado de 1810 põe fim ao monopólio português sobre o comércio brasileiro, provocando a abertura dos portos e acaba por favorecer a economia inglesa, pois diante da sua Revolução Industrial a Inglaterra necessitava de novos mercados para comercializar os seus produtos. É importante destacar que apesar da abertura dos portos e a possibilidade de o Brasil desenvolver manufaturas e o setor industrial, o domínio da economia inglesa acabou por retardar o desenvolvimento do Brasil.

Segundo Furtado (2007, p. 142 – 143)

[...] Vêm em seguida os tratados de 1810, que transformaram a Inglaterra em potência privilegiada, com direitos de extraterritorialidade e tarifas preferenciais extremamente baixas, tratados esses que constituirão, em toda a primeira metade do século, uma séria limitação à autonomia do governo brasileiro no setor econômico. A separação definitiva de Portugal, em 1822, e o acordo pelo qual a Inglaterra consegue consolidar sua posição, em 1827, são outros dois marcos fundamentais nessa etapa de grandes acontecimentos políticos. Por último, cabe referir a eliminação do poder pessoal de d. Pedro I, em 1831, e a consequente ascensão definitiva ao poder da classe colonial dominante formada pelos senhores da grande agricultura de exportação. [...]

Com a independência do Brasil, o país passou a ser governado pela classe dos grandes agricultores. Neste período a Inglaterra não estava preocupada em

abrir mercado para os produtos brasileiros que competiam com os produtos da colônia inglesa nas ilhas do Caribe, de modo que a economia brasileira passou por sérias dificuldades, além disso a Inglaterra empreende esforços para eliminar a importação de mão de obra escrava. (FURTADO, 2007).

A independência do Brasil demandou grande empenho no campo econômico, diante do tratado de 1827 que garantiu a Inglaterra situação privilegiada, limitando o governo brasileiro no campo econômico. Neste sentido, na primeira metade do século XIX, houve a consolidação do território e a independência política, contudo os privilégios concedidos à Inglaterra motivaram crises econômicas. Durante este período a produção de café passa a ter papel relevante para a econômica brasileira e aumentam as relações com o Estados Unidos, tornando-se o principal país importador do café brasileiro. (FURTADO, 2007).

Conforme Furtado (2007, p. 71), em 1842 estava liquidado o acordo que concedia privilégios econômicos para a Inglaterra e o Brasil consegue resistir às pressões inglesas, asseverando que

[...] Eliminado o obstáculo do tratado de 1827, estava aberto o caminho para elevação da tarifa e o conseqüente aumento do poder financeiro do governo central, cuja autoridade se consolida definitivamente nessa etapa. O passivo político da colônia portuguesa estava liquidado. Contudo, do ponto de vista da estrutura econômica, o Brasil da metade do século XIX não diferia muito do que fora três séculos anteriores. A estrutura econômica, baseada principalmente no trabalho escravo, se mantivera imutável nas etapas de expansão e decadência. A ausência de tensões internas, resultantes dessa imutabilidade, é responsável pelo atraso relativo da industrialização. [...]

Diante das dificuldades que o Brasil enfrentava, passou a surgir um novo produto que prometia ser uma nova fonte de riqueza, que foi o café, passando a constituir um elemento fundamental para o progresso do país. (FURTADO, 2007).

Furtado faz um confronto quanto ao desenvolvimento do Brasil e dos EUA, esclarecendo que esses dois países seguiram caminhos diferentes no processo de independência. A população norte americana era composta por pequenos

agricultores e um grupo enorme de comerciantes, enquanto, que no Brasil a população era dominada por grandes agricultores escravistas, refletindo em uma imensa disparidade social. (FURTADO, 2007).

Além disso, as políticas de colonização inglesa foram voltadas para fomentar nos EUA atividades que não tivessem competição com os produtos ingleses, de modo que na colônia inglesa acabou avançando na exportação de algodão, produto de bastante procura nas sociedades pré-capitalistas, tendo, ainda, desenvolvido a indústria naval. No Brasil, para que tivesse um movimento voltado para o desenvolvimento do país seria necessário desenvolver uma atividade voltada para uma acentuada exportação de manufatura, como ocorreu nos EUA. (FURTADO, 2007).

Diante da decadência dos produtos brasileiros, o país estava mantendo-se pela produção e consumo interno, segundo Furtado (2007, p. 160 – 161),

[...] A causa principal do grande atraso relativo da economia brasileira na primeira metade do século XIX foi, portanto, o estancamento de suas exportações. Durante esse período, a taxa de crescimento médio anual do valor em libras das exportações brasileiras não excedeu 0,8 por cento, enquanto a população crescia a uma taxa anual de cerca de 1,3 por cento. [...]

Assim, no final do século XIX, a produção do café passou a constituir a principal fonte das exportações de produtos brasileiros, de modo que [...] O segundo e principalmente o terceiro quartel do século XIX são basicamente a fase de gestação da economia cafeeira. [...]. (FURTADO, 2007, p. 169).

Na fase de gestação cafeeira, a classe empresária do café passou a ter relevância para o desenvolvimento do setor, de acordo com Furtado (2007, p. 172)

[...] Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político de interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República. O governo central estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a necessária prontidão e

eficiência aos chamados dos interesses locais. A descentralização do poder permitirá uma integração ainda mais completa dos grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a maquinaria político-administrativa. Mas não é o fato de terem controlado o governo que singulariza os homens do café. É sim que tenham utilizado esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política. [...]

Na metade do século XIX, a mão de obra brasileira era constituída basicamente por escravos atingindo aproximadamente 2 milhões de indivíduos, sendo que os índices de mortalidade eram maiores que os de natalidade, devido as baixas condições de trabalho. Contudo, para atingir uma produção em larga escala era necessário aumentar a força de trabalho, o que levou a busca de mão de obra asiática. (FURTADO, 2007).

Para tentar sanar o problema com a mão de obra o governo brasileiro buscou ir diretamente na Europa para contratar imigrantes, segundo Furtado (2007, p. 185),

[...] Com efeito, o custo real da imigração corria totalmente por conta do imigrante, que era a parte financeiramente mais fraca. O Estado financiava a operação, o colono hipotecava o seu futuro e o de sua família, e o fazendeiro ficava com todas as vantagens. O colono devia firmar um contrato pelo qual se obrigava a não abandonar a fazenda antes de pagar a dívida em sua totalidade. É fácil perceber até onde poderiam chegar os abusos de um sistema desse tipo nas condições de isolamento em que viviam os colonos, sendo o fazendeiro praticamente a única fonte do poder político. [...]

Contudo, em 1867, o governo alemão acabou intervindo na imigração asseverando que [...] “os colonos” emigrados para as fazendas de café no Brasil eram submetidos a um sistema de escravidão disfarçada. [...]. (FURTADO, 2007, p. 185).

Diante do impasse com a mão de obra europeia, Furtado assevera que em 1870 o governo (2007, p. 187) [...] passou a se encarregar-se dos gastos dos transportes dos imigrantes que deveriam servir à lavoura cafeeira. [...], de modo que no primeiro ano o governo financiava a estadia do colono, tornando mais aprazível para imigração de mão de obra vinda da Europa. Outro fator importante

para a mão de obra brasileira nesse período foi a crise que se instalou na Itália, ocasionado o aumento da força de trabalho dessa população no Brasil,

[...] Estava, portanto, lançadas as bases para a formação da grande corrente migratória que tornaria possível a expansão da produção cafeeira no estado de São Paulo. O número de imigrantes europeus que entram nesse estado sobre de 13 mil, nos anos de 1870, para 184 mil no decênio seguinte e 609 mil no último decênio do século. O total para o último quartel do século XIX foi 803 mil, sendo 577 mil provenientes da Itália. [...]. (FURTADO, 2007, p. 188).

A decadência do açúcar ocasionou a transferência da população do nordeste para região norte do país, no final do século XIX e no início do XX. Durante este período a borracha prometia ser um grande produto de alta procura no mercado internacional, contudo, a precariedade da região, a longa distância e a ausência da mão de obra afetaram negativamente o desenvolvimento deste produto na região. Segundo Furtado (2007, p. 196 – 197),

[...] Excluídas as consequências políticas que possa haver tido, e o enriquecimento fortuito de reduzido grupo, o grande movimento de população nordestina para a Amazônia consistiu basicamente em um enorme desgaste humano em uma etapa em que o problema fundamental da economia brasileira era aumentar a oferta de mão de obra. [...]

Considerando a resistência da mão de obra escrava durante todo o século XIX, o processo de abolição da escravidão era algo inevitável. No Brasil, Furtado esclarece que (2007, p. 201)

[...] Na região nordestina as terras de utilização agrícola mais fácil estavam ocupadas praticamente em sua totalidade à época da abolição. Os escravos liberados que abandonaram os engenhos encontraram grandes dificuldades para sobreviver. Nas regiões urbanas pesava já um excedente populacional que desde o começo do século constituía um problema social. Para o interior, a economia de subsistência se expandira a grande distância, e os sintomas da pressão demográfica sobre as terras semi-áridas do agreste e da caatinga se faziam sentir claramente. Essas duas

barreiras limitaram a mobilidade da massa de escravos recém-libertados na região açucareira. Os deslocamentos se faziam e engenho para engenho, e apenas uma fração reduzida filtrou-se na região. Não foi difícil, em tais condições, atrair e fixar uma parte substancial da antiga força de trabalho escravo, mediante um salário relativamente baixo. [...]

Na região cafeeira, a abolição da escravidão foi mais vantajosa, de acordo com Furtado (2007, p. 203), [...] A situação favorável, do ponto de vista das oportunidades de trabalho, que existia na região cafeeira valeu aos antigos escravos libertos salários relativamente elevados. [...]. Também, a abolição da escravidão constitui-se em um critério político, não impactando na forma de organização do trabalho e na distribuição de renda. (FURTADO, 2007).

Na segunda metade do século XIX, o Brasil experimentou um elevado desenvolvimento com as exportações. A região do nordeste se dedicava na produção de açúcar e algodão, a região sul estava empenhada na produção de erva-mate e no setor pecuário e a região sudeste na produção do café. Além disso, no final deste século, em razão da abolição da escravidão, há significativo aumento de trabalhadores assalariados, o que levou a existência de grupos de assalariados cuja renda estava voltada para o autossustento, assim como de grupos de rendas dos proprietários destinavam o excedente de renda para aumentar o capital, impulsionado a economia interna. (FURTADO, 2007).

Embora houvesse o desenvolvimento na economia brasileira, o trabalho assalariado apresentava problemas que [...] consistiria na impossibilidade de adaptar-se às regras do padrão-ouro, base de toda a economia internacional no período que aqui nos ocupa. [...]. (FURTADO, 2007, p. 223). Ou seja, era necessário que os países tivessem reserva metálica para cobrir *déficits* da balança comercial, para que todos participassem do rateio a depender a sua participação no mercado. (FURTADO, 2007).

Segundo Furtado (2007, p. 224 - 225),

[...] A teoria monetária do século XIX constitui, indubitavelmente, um instrumento de utilidade para explicar a realidade europeia. Ela se baseava no princípio de que, se todos os países seguissem as

regras do padrão-ouro – isto é, se o meio circulante dos distintos países tivesse como base a mesma moeda-mercadoria –, o ouro disponível tenderia a distribuir-se em função das necessidades do comércio interno de cada país e das do comércio internacional. Destarte, os sistemas de preços dos distintos países seriam solidários. Estava implícito nessa teoria que, se um país importava mais do que exportava – criando um desequilíbrio em sua balança de pagamentos –, esse país se veria obrigado a exportar ouro, reduzindo-se conseqüentemente o seu meio circulante. Essa redução, de acordo com a teoria quantitativa, deveria acarretar uma baixa de preços – contrapartida da alta do preço do ouro –, criando-se automaticamente um estímulo às exportações e um desestímulo às importações, o que traria consigo correção do desequilíbrio. [...]

O problema girava em torno do fato de que o Brasil possuía uma renda econômica estritamente voltada para exportação de produtos primários e o nível de importação era igual ou superior às exportações, exigindo uma elevada retirada monetária do país. Assim, uma crise se instalou nos centros industriais ocasionando a queda no preço dos produtos primários e diminuindo a entrada de divisas no país. (FURTADO, 2007).

Desta forma, apesar do Brasil possuir mão de obra para suprir as necessidades do mercado econômico formado, as crises externas acabavam por impactar excessivamente o mercado nacional. O aumento do salário provocava elevação da produtividade, na medida em que a atividade de subsistência acabava se transformando em produtos para exportação e todo o lucro obtido era retido pelo empresário cafeeiro, não transferindo a renda para os empregados. Com isso, havia um elevado nível de concentração de renda, contudo, no período de decadência a produtividade era reduzida impactando o empresário. (FURTADO, 2007).

No período de baixa das exportações, defendia-se a necessidade de manter em alta os níveis de empregabilidade e limitar os efeitos da crise, sendo que Furtado (2007, p. 241) explica que [...] era necessário que o impacto da crise não se concentrasse nos lucros dos empresários [...], tendo em vista que o impacto sofrido poderia [...] paralisar suas atividades por impossibilidade financeira de enfrentar maiores reduções de receita. [...].

De acordo com Furtado (2007, p. 247),

[...] A grande depreciação cambial do último decênio do século XIX, provocada principalmente pela expansão creditícia imoderada do primeiro governo provisório, criou forte pressão sobre as classes assalariadas, particularmente nas zonas urbanas. Essa pressão não é alheia à intranquilidade social e política que se observa na época, caracterizada por levantes militares e intentos revolucionários, dos quais o país se havia desabituaado no correr do século anterior. [...]

Furtado assevera que no final do século XIX, ocorreu um processo de depreciação cambial, que eram refletidos nas zonas urbanas. A política econômica baseada nas atividades de subsistência e exportadora beneficiava apenas aqueles que detinham renda elevada, pois os empregados transformavam os seus salários em consumo e os produtos destinados para subsistência eram exportados, de modo que o lucro ficava exclusivamente com o exportador. (FURTADO, 2007).

Assim, o século XIX é marcado na primeira metade por uma transição política e na segunda metade do século por uma transição da economia brasileira, de modo que as tensões internas advindas da crise do mercado cafeeiro acabam por incentivar o crescimento e desenvolvimento do país, pondo fim a fase colonial. (FURTADO, 2007).

2 TRANSIÇÃO PARA O SISTEMA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL ENTRE 1930 A 1980

Os últimos 10 anos do século XIX foram promissores para a economia cafeeira, diante das dificuldades da produção asiática. A descentralização republicana propiciou que o problema de imigração fosse conduzido pelos Estado, inclusive para o governo paulista. O efeito da inflação de crédito beneficiou os grandes empresários de café proporcionando o estímulo de crédito para financiar a abertura de novas terras, assim como elevou o preço do café no mercado interno com a depreciação cambial. (FURTADO, 2007).

Apesar das condições favoráveis no mercado interno, a crise dos EUA em 1893 a 1899, desencadeou uma crise mundial, levando o governo brasileiro a celebrar uma política de valorização do café, que segundo Furtado (2007, p. 253 – 254), consistia

- [...] a) com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes;
- b) o financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros;
- c) o serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada;
- d) a fim de solucionar o problema a mais longo prazo, os governos dos estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações. [...]

A política de valorização do produto representou uma transformação da estrutura político-social do Brasil, assim como a descentralização republicana proporcionou o poder dos cafeicultores em todo o país. Segundo Furtado (2007, p. 256 – 257), a defesa da economia cafeeira foi eficiente até o início do século XX, contudo,

[...] A crise mundial em 1929 o encontrou, entretanto, em situação extremamente vulnerável. Vejamos a razão disso. A produção do

café, em razão dos estímulos artificiais recebidos, cresceu fortemente na segunda metade desse decênio. Entre 1925 e 1929 tal crescimento foi de quase cem por cento, o que revela a enorme quantidade de arbustos plantados no período imediatamente anterior. Enquanto aumenta dessa forma a produção, mantêm-se praticamente estabilizadas as exportações. Em 1927-29 as exportações apenas conseguiam absorver as duas terças partes da quantidade produzida. A retenção da oferta possibilitava a manutenção de elevados preços no mercado internacional. Esses preços elevados se traduziam numa alta taxa de lucratividade para os produtores, e estes continuavam a intervir em novas plantações. [...]

Os empréstimos externos prestavam para a expansão dos meios de pagamento para investimento em novas plantações de café, sendo que as receitas das exportações provocavam uma pressão inflacionária diante da acumulação de estoques, impactando no aumento de importações diante da baixa elasticidade da oferta interna. Assim, instalou-se uma situação de desequilíbrio estrutural, pois as exportações diminuíram, mas os cafeicultores continuavam a investir em novas terras e em plantações. (FURTADO, 2007).

Neste capítulo, busca-se demonstrar que o período de 1930 a 1980, foi marcado por uma fase de decadência da economia cafeeira, assim como a consolidação da política econômica brasileira e do processo de industrialização, visando o crescimento da renda *per capita*.

2.1 Etapa de desenvolvimento entre 1930 a 1960

Como visto, a primeira etapa do desenvolvimento foi marcada pela economia escravista no sistema produtivo de plantações, sendo os fatores externos responsáveis pelo nível da oferta e da procura e a redução dos estímulos externos, provocando o enfraquecimento da atividade econômica interna. Já no século XX, inicia-se o processo da segunda etapa de desenvolvimento do Brasil, reduzindo-se a participação das exportações na economia e aumentando a formação de capital. Segundo Furtado (2007, p. 324), após a Primeira Guerra Mundial, a economia brasileira se enquadra na etapa intermediária que se caracteriza [...] por modificações substanciais na composição das importações e por uma maior

dependência do processo de ampliação da capacidade produtiva com respeito ao comércio exterior. [...].

Diante da crise internacional, o governo brasileiro não dispunha de crédito para retenção de novos estoques de café, levando os empresários a reduzir o preço e assumir o prejuízo e optar pelo aniquilamento do excedente da produção, tendo em vista que os níveis de produção eram maiores que a exportação. Na década de 30, os preços do café continuam a reduzir e o aumento do preço do açúcar e do cobre começam a aumentar.

Foi na década de 30 que o Brasil passou por uma etapa de desenvolvimento na parte da infraestrutura e da indústria e atuação do Estado na economia, alcançando altas taxas de crescimento no âmbito econômico, mas os desequilíbrios das contas internas se mantiveram e a dívida externa provocou uma alta inflacionária. Segundo Bercovici (2022, p. 116 – 117)

[...] A etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro ocorre a partir da Revolução de 1930. As tarefas a serem enfrentadas eram inúmeras: a centralização e unificação do poder estatal, a “estatização das relações sociais”, quando os vários segmentos da sociedade passaram a buscar o Estado como *locus* privilegiado para garantir ou ampliar seus interesses, a intervenção econômica minimamente planejada, a construção de um aparelho burocrático-administrativo, etc. O destaque deve ser dado à simultaneidade de questões colocadas em um curto espaço de tempo para o Estado brasileiro, ligadas à construção de um Estado nacional e de um Estado intervencionista com estruturas institucionais típicas do capitalismo avançado. E esta simultaneidade explica, historicamente, muitos avanços e continuidades na estrutura estatal brasileira. [...]

A estratégia do governo brasileiro foi eficiente, de modo que em 1933 a economia brasileira começa se recuperar. De acordo com Furtado a acumulação líquida não trazia inversão líquida, pois existia o estoque acumulado e as dívidas externas estagnavam a vantagem da economia brasileira, asseverando que (2007, p. 273)

[...] A diferença real entre a inversão líquida e a acumulação de estoques invendáveis de café residia em que criava capacidade

produtiva e a segunda, não. Entretanto, esse aspecto do problema tem importância secundária em épocas de depressão, as quais se caracterizam pela subocupação da capacidade produtiva já existente. É por essa razão que nessas etapas é muito mais importante criar procura efetiva, a fim de induzir a utilização da capacidade produtiva ociosa, do que aumentar essa capacidade produtiva. [...]

Durante a crise internacional, os produtores de café passaram a se dedicar a outras formas de produção, como por exemplo o algodão. A produção agrícola do mercado interno consegue se recuperar rapidamente após a crise. As atividades ligadas ao mercado interno passaram a ter maior lucratividade com cortes das importações, assim como tiveram quedas dos lucros das atividades exportadoras. Segundo Furtado (2007, p.278) as atividades do mercado interno [...] cresciam impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou desinvertiam no setor de exportação. [...].

Além disso, surgiu a possibilidade de importar equipamentos de segunda linha, sendo que algumas indústrias adquiriram equipamento de fábricas que foram fechadas em outros países na época da depressão. De acordo com Furtado (2007, p. 279)

[...] O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital. Esse tipo de indústria encontra, por uma série de razões óbvias, sérias dificuldades para instalar-se em uma economia dependente. A procura de bens de capital coincide, nas economias desse tipo, com a expansão das exportações – fator principal do aumento da renda – e portanto com a euforia cambial. Por outro lado, as indústrias de bens de capital são aquelas com respeito às quais, por motivos de tamanho de mercado, os países subdesenvolvidos apresentam maiores desvantagens relativas. Somando-se essas desvantagens relativas às facilidades de importações que prevalecem nas etapas em que aumenta a procura de bens de capital, tem-se um quadro do reduzido estímulo que existe para instalar as referidas indústrias nos países de economia independente. Ora, as condições que se criaram no Brasil nos anos 30 quebraram este círculo. A procura de bens de capital cresceu exatamente numa etapa em que as possibilidades de importação eram as mais precárias possíveis. [...]

A economia do Brasil se recuperava rapidamente devido ao crescimento do mercado interno, de modo que a produção industrial cresceu 50% (cinquenta por cento) entre 1929 a 1937, assim como a produção interna aumento cerca de 40% (quarenta por cento). (FURTADO, 2007).

Segundo Furtado (2007, p. 280 – 281),

Vejamos, em síntese, que modificações fundamentais resultaram para a economia brasileira da ação de todos esses fatores. Deve-se ter em conta, primeiramente, que a capacidade para importar não se recuperou nos anos trinta. Em 1937 ela ainda estava substancialmente abaixo do que havia sido em 1929. Em realidade, o quantum das importações daquele ano - bem superiores ao de qualquer outro ano do decênio - esteve 23 por cento abaixo do de 1929. A renda criada pelas exportações havia decrescido em termos reais. O quantum das exportações aumentara, mas, como o poder aquisitivo da unidade de exportação com respeito à unidade de importação se havia reduzido à metade, é evidente que a renda criada pelas exportações era muito inferior. O valor da produção agrícola a preços correntes havia subido de 7,5 para 7,8 bilhões de cruzeiros, não obstante a produção para exportação haver baixado de 5,5 para 4,5 bilhões. A participação das exportações como elemento formador da renda do agricultor havia decrescido, portanto, de 70 para 57 por cento. É óbvio, por conseguinte, que, se a economia houvesse apenas reagido passivamente aos estímulos externos, não só teria enfrentado uma depressão muito mais profunda, como não se teria recuperado durante todo o decênio.

Na década de 30, a elevação da taxa cambial reduziu o poder de compra da moeda brasileira nas importações, assim como reduziu o preço dos produtos que era produzidos no mercado interno, de modo que a economia brasileira ficou à mercê das flutuações cambiais ocasionando incertezas aos investidores internos e diminuindo as inversões nas manufaturas internas, o que levou o governo brasileiro a fixar a taxa cambial. Apesar dos esforços do governo em manter a constância da taxa de câmbio, o aumento do nível interno dos preços gerou maior custo na produção dos exportadores eliminando a rentabilidade com a fixação da taxa de câmbio.

Segundo Furtado (2007, p. 289)

[...] Ao se fixar a taxa cambial, sustentava-se o nível da renda monetária, tal como se havia conseguido com a compra do café

invendável, no decênio anterior. Neste o café não encontrava compradores; na nova etapa desses compradores existiam, mas efetuavam compra a crédito, isto é, pagavam com uma moeda que, em parte, era simples promessa de pagamento futuro. As consequências internas eram as mesmas: criava-se fluxo de poder de compra dentro da economia sem uma contrapartida na oferta de bens e serviços. A diferença entre as duas situações estava no efeito que tinha sobre o sistema econômico esse fluxo de poder de compra criando sem contrapartida real. No começo dos 30 esse poder de compra novo tomava o lugar automaticamente de outro que minguava, isso é, daquele formado pela procura externa que se debilitava. Dessa forma evitava-se que se reduzisse o grau de utilização da capacidade produtiva ligada ao setor interno. A situação que agora prevalecia era totalmente diversa. Partia-se de uma conjuntura em que a capacidade produtiva ligada ao mercado interno estava sendo intensamente utilizada. [...]

Desta forma Furtado explica que enquanto os preços internos e de exportação aumentaram durante o período de 1939 até 1949, os preços de importação acabaram crescendo de forma reduzida, gerando baixa nos produtos importados, o que estava na contramão da política econômica de substituição de importações, assim como ocasionando novamente desequilíbrios na economia brasileira. De acordo com Furtado (2007, p. 299), [...] A consequência prática dessa disparidade crescente foi a subversão do nível relativo dos preços que havia servido de base para o desenvolvimento industrial desde o começo dos anos 30. [...].

Para controlar o déficit do sistema econômico de exportação brasileira, deveriam ser tomadas duas providências: desvalorizar a moeda ou começar medidas para controlar as importações. Assim, foi entendida como a mais adequada o controle das importações, impactando grandes influências em curto prazo, tendo beneficiado o setor industrial entre os períodos de 1945 a 1951 [...] porque a possibilidade de concorrência externa se reduzia ao mínimo através do controle das importações; por outro, porque as matérias-primas e os equipamentos podiam ser adquiridos a preços relativamente baixos. [...] (FURTADO, 2007, p. 304). Caso a moeda tivesse sido desvalorizada a importações de manufaturas para o consumo poderiam ter sido reduzidas com maior intensidade. (FURTADO, 2007).

Neste sentido, cabe mencionar que os desequilíbrios decorrentes da Primeira Guerra, foram posteriormente amortecidos gerando um nível de relativa estabilidade com as importações e controle das taxas cambiais. Assim, entre 1943

a 1947, o custo de vida se elevou em 20% (vinte por cento), já no período de 1947 a 1949, este percentual foi de 5% (cinco por cento). Em 1949, os preços começam a aumentar e o custo de vida chega ao patamar de 50% (cinquenta por cento) no ano de 1952. A elevação do custo de vida decorre da elevação da produção no setor industrial e do setor agropecuário entre 1949 a 1952. (FURTADO, 2007).

Estes fatores decorreram das políticas econômicas dos governos iniciada em 1930 com investimentos no setor industrial e privado e na melhoria no setor de transportes, assim como na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1942 a 1947, a abertura econômica em 1950 e a criação da Petrobras em 1953. Durante este período foram envidados esforços tanto do governo quanto dos setores privados para alavancar o crescimento do setor industrial, sendo implementados investimentos nos setores de transportes, energético e de logística.

Durante a década de 1950, o país passou por um processo de internacionalização econômica, adotando o Fordismo para aumentar a capacidade da indústria e reduzir os custos com a produção, ampliando o parque industrial, assim como o Estado exerceu um papel importante no desenvolvimento da infraestrutura e nas políticas de concessão de incentivos fiscais.

Os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek buscaram empreender políticas capazes de contribuir para a consolidação da indústria, principalmente na construção da indústria nacional como a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco - CHESF e a Eletrobrás, assim como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Plano de Metas, sendo que os investimentos contribuíram para o aumento da indústria na participação do PIB.

Foram as políticas de controle das importações e a fixação da taxa cambial que promoveram a aceleração do desenvolvimento da economia. Furtado explica que o acréscimo na capitalização assim como o restabelecimento das expectativas dos empresários quanto à rentabilidade das inversões, gerou a elevação dos níveis dos preços internos que promoveu aos industriais um aumento gradativo da produtividade econômica. (FURTADO, 2007).

Furtado explica que o controle das importações e o aumento da renda monetária com o aumento das importações ocasionou elevação do nível dos preços, na medida em que a oferta por bens de consumo acabava sendo menor em relação à renda disponível destinada ao consumo. Desta forma, a inflação tende a absorver a busca monetária e essa absorção é realizada com o aumento do nível dos preços, promovendo uma redistribuição da renda na economia.

O aumento nos preços de exportação acaba por refletir na renda monetária dos grupos favorecidos, na medida em que os bens exportados acabam por gerar massa de renda e com isso eleva o poder de compra no exterior. Considerando que havia o controle das importações essa massa de renda decorrente das exportações não conseguem ampliar a oferta dos produtos de consumo, ocasionado aumento pela busca monetária do excedente. Também, as condições da produção acabam por migrar do setor interno para o externo, levando à redução de produtos agrícolas. (FURTADO, 2007).

Durante o período 1920 a 1957, o Brasil teve um crescimento de 3,9% ao ano, com base nas inversões realizadas no mercado interno, bem como uma redução das exportações. Para estabelecer uma modificação na estrutura da produção brasileira seria necessário diminuir a atividade exportadora na atividade de capitalização. Vale dizer, era imprescindível que a atividade de bens de capital fosse desenvolvida para evitar o desemprego e não ocorrer a diminuição do crescimento da economia. (FURTADO, 2007).

Para Furtado (1962, p. 66)

[...] A política cambial que praticamos entre 1948 e 1953, se favoreceu as indústrias, criou um clima de investimentos especulativos industriais em benefício dos setores manufatureiros de menor essencialidade. Quanto menos essencial um produto industrial, mais difícil era sua importação e, portanto, mais rentável sua produção. Caminhamos, assim, para uma situação de sobreinvestimento em inúmeros setores industriais, particularmente em indústrias de menor essencialidade, enquanto os investimentos nos setores básicos se desenvolviam de forma totalmente insuficiente. [...]

No século XX, o que se observa foi que o desenvolvimento da economia diante da integração das diversas regiões do país, sendo que a região cafeeira se tornou o núcleo econômico, acentuando a concentração de renda na região sudeste e provocando ainda mais as desigualdades de renda. Também a região sudeste foi beneficiada pela Primeira Guerra Mundial na fase de industrialização, embora todas as demais regiões estivessem passando pela fase de industrialização.

Furtado esclarece que a concentração regional decorre da pobreza de recursos naturais e quando as regiões estão dentro de uma mesma economia fica mais difícil de corrigir o desequilíbrio, pois a renda das regiões mais pobres tende a migrar para as regiões de elevada produtividade, para maior rentabilidade da inversão de capital, de modo que a industrialização das regiões mais pobres fica praticamente inviável. Essa discrepância decorre principalmente do tamanho geográfico e demográfico do país, exigindo que seja realizado um aproveitamento sensato dos recursos naturais para que se possa promover um crescimento econômico e propiciar a distribuição de renda e da mão de obra. (FURTADO, 2007).

2.2 Superação da crise na década de 60, milagre econômico e desencadeamento da crise em 1980

Durante as décadas de 50 e 60 o governo estava engajado no desenvolvimento econômico país, momento em que foram criadas em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e em 1959 a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Neste período, houveram investimentos externos, o que intensificou o desenvolvimento da indústria, além da expansão na produção de bens de consumo, principalmente os veículos.

O impulsionamento do desenvolvimento econômico demandava altos investimentos e gastos públicos, de modo que a arrecadação tributária estava desalinhada com as despesas que o governo brasileiro demandava, levando a uma crise política e econômica, momento em que surgiram inúmeros debates visando à reforma tributária e aumento da arrecadação, de modo que a [...] taxa de inflação anual, que era da ordem de 12% em 1950 e já atingia 29% em 1960, elevou-se

rapidamente para 37% e 52% nos anos seguintes e saltou para 74% em 1963 [...] (VARSANO, 1996, p. 7).

A modificação do sistema tributário era vista como a única solução para os conflitos que o país passava, representado não somente uma maior arrecadação, mas também uma oportunidade de aumentar as receitas para o governo federal e atender aos interesses dos setores empresariais, sendo o imposto sobre o consumo reformulado e criando-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Assim, a reforma tributária foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 18/65 e pela instituição do Código Tributário Nacional, por meio da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. O novo sistema determinou que os gastos deveriam atender os objetivos do governo federal e seriam compatíveis e vinculados, limitou as competências tributárias, assim como excluiu os impostos cumulativos federais e concedeu autonomia aos Estados para legislarem sobre o consumo por meio do imposto sobre circulação de mercadorias – ICM.

O processo de industrialização iniciado no Brasil ocasionou o aumento acelerado de despesas e, em contrapartida, o Estado não dispunha de receitas suficientes para custear o crescimento industrial. A arrecadação tributária não acompanhava o crescimento da indústria que despontava e os recursos financeiros eram escassos. Com isso, viu-se na reforma tributária uma ferramenta importante para a resolução da questão orçamentária. Sendo em 1963, criada a Comissão da Reforma do Ministério da Fazenda com a finalidade de organizar o setor fiscal no país. Segundo Varsano:

[...] o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada -- e, portanto, os detentores da riqueza -- a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade. (VARSANO, 1996, p. 9)

A reforma tributária naquele período proporcionou melhoria na administração fazendária, elevando substancialmente a arrecadação tributária, de modo que ao final da década de 1960 a carga tributária representava

aproximadamente 25% do Produto Interno Bruto (PIB)¹. Ou seja, a reforma trouxe ao Estado a possibilidade de adequar o sistema tributário à nova política de industrialização do país, por isso

[...] A primeira preocupação dos gestores da área econômica era racionalizar o sistema tributário, tornando-o adequado à economia industrial que se consolidara nos anos 1950 e garantindo também a capacidade de o Estado fazer frente aos gastos de infraestrutura demandados pela urbanização crescente. Desta forma, a eliminação de impostos em cascata ou de impostos “destituídos de funcionalidade econômica” representavam consenso entre a maior parte dos economistas e gestores públicos. (MATTOS; BASTOS; BARONE, 2015, p. 8,9-10).

Segundo Varsano (1996), a estratégia adotada naquele período era de que caberia ao Estado o controle do processo de crescimento e a centralização das decisões econômicas, sendo que no setor privado as decisões do Estado deveriam ocorrer por meio de incentivos fiscais e no setor público era necessária a centralização do comando dos impostos como instrumentos de políticas econômicas. No entanto, a partir da reforma tributária foi se adotando uma política de concessão de incentivos fiscais, o que acabou por enfraquecer a arrecadação tributária.

O governo autoritário que se instalou no Brasil em 1964, acabou por favorecer os interesses da área econômica, implantando a ideia de potência emergente, desencadeando o isolamento político que adquiriu uma forma de poder tecnocrático. Segundo Furtado (2002, p. 35) o problema da crise instalada no Brasil [...] foi o forte desequilíbrio da balança de pagamentos, para o qual concorreram fatores de origem interna e externa. [...].

Já no período de 1968 a 1973, o Brasil experimentou crescimento com aumento acelerado do setor industrial gerando empregos e a alta na renda dos trabalhadores, no denominado “Milagre Econômico”, que gerou melhoria na infraestrutura, aumento de empregos e fortalecimento das indústrias estatais, sendo que as políticas econômicas liberais adotadas nas décadas subsequentes ocasionaram o declínio econômico.

¹ Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V, 5, N. 9, p. 25-50, 1998.

Na década de 80, a economia brasileira sofreu uma onda de estagnação econômica, alta inflacionária e baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), assim como o aumento da dívida externa e interna, decorrente da política expansionista adotadas pelo governo da época. Além disso, observa-se nesse período o enfraquecimento da indústria nacional ocasionado pelas políticas econômicas adotadas no mercado nacional.

Segundo Bercovici (2022, p. 120)

[...] a partir de 1980, o planejamento de uma política nacional de desenvolvimento foram totalmente abandonados pelo Estado. A atuação estatal caracteriza-se, desde então, como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo. [...]

Com o fim da ditadura no Brasil em 1985, a sociedade demandava a instalação de uma política participativa, iniciando-se um processo de redemocratização. A Constituição Federal de 1988, “elaborada por um Congresso Constituinte, não por uma Assembleia Constituinte exclusiva” (BERCOVICI, 2013, p. 288), embora fosse fruto dos anseios da sociedade desgastada pelo período militar, atendendo diversos interesses atinentes às questões sociais e garantias e liberdades individuais, acabou por estruturar um sistema tributário sem considerar o contexto econômico e as distorções ocorridas após a reforma tributária de 1963, notadamente no setor político e que estavam impactando na receita do Estado, de modo que o desequilíbrio orçamentário permaneceu.

Também, neste período, com a finalidade de conter a inflação, o governo brasileiro implementou planos econômicos (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Collor), que não tiveram êxito, reduzindo o poder de compra. A alta inflacionária desencadeou o endividamento do país com credores internacionais, o que irá refletir nas próximas décadas.

2.3 Momento da abertura econômica brasileira (1990 a 2002)

A década de 1990 foi marcada por altas inflacionárias, crises cambiais e desemprego elevado, houve uma ruptura no processo de industrialização no Brasil, abandonando-se as políticas desenvolvimentistas, assim como foi utilizada a taxa de câmbio como mecanismo para conter a inflação, o que deixou a economia brasileira exposta aos impactos e reflexos externos. Foi nesse período que a dívida externa aumentou consideravelmente, sendo que segundo Furtado (2002, p. 23 – 24) a inflação [...] chegou a render cerca de 5% do produto nacional, uma massa de dinheiro da qual o governo não prestava contas a ninguém, executando o orçamento como lhe aprouvesse [...].

Também, deu-se início as privatizações ocasionadas pela pressão das classes dominantes e de [...] novos grupos financeiros, pelo novo capital estrangeiro atraído pela privatização dos serviços públicos, exportadores industriais e, sobretudo, o *agrobusiness* e, no plano das ideias, por um “livre-cambismo com qualificações” na feliz expressão de Furtado [...]. (MEDEIROS, 2004, p. 172).

De acordo com Bercovici (2022, p. 215)

[...] O repasse de atividades estatais para a iniciativa privada é visto por muitos autores como uma “republicização” do Estado, partindo do pressuposto de que o público não é, necessariamente, estatal. Esta visão está ligada à chamada “teoria da captura”, que entende tão ou mais perniciosas que as “falhas de mercado” (“*market failures*”), as “falhas de governo” (“*government failures*”) provenientes de cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados. No Brasil, esta ideia é particularmente forte no discurso que buscou legitimar a privatização das empresas estatais e a criação de “agências”. As empresas estatais foram descritas como focos privilegiados de poder e a sua privatização tornaria público o Estado, além da criação de “agências” reguladoras “independentes”, órgãos “técnicos”, “neutros”, “livres” da ingerência política na sua condução. [...]

Além disso, na década de 1990 ocorreu a Reforma do Estado para centralizar na Administração Pública a formulação e o planejamento de políticas públicas e a criação de agências reguladoras para fiscalizar e regularizar a prestação de serviços públicos. (BERCOVICI, 2022).

Em relação à Reforma do Estado, Bercovici assevera que a criação das agencias reguladora não trouxe qualquer modificação para a Administração Pública (2022, p. 219)

[...] É possível concluir que a chamada “Reforma do Estado” da década de 1990 não reformou, de fato, o Estado brasileiro. Afinal, as “agências independentes”, que, na realidade, não são independentes, foram simplesmente acrescentadas à estrutura administrativa brasileira, não modificaram a Administração Pública, ainda configurada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, apenas deram uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro. [...]

O governo de Fernando Collor põe fim ao projeto desenvolvimentista como fator preponderante de crescimento, sob a justificativa que a baixa qualidade dos produtos nacionais e as elevadas taxas alfandegárias inviabilizavam a economia. Assim, deu início a abertura comercial e às privatizações de algumas empresas com a finalidade de cortar custos com empresas de baixa eficiência.

Em 1994, o país passou por uma estabilidade monetária diante da criação do Plano Real, pondo fim as altas inflacionárias e ocasionando melhoria na renda da população da classe baixa. No governo do Fernando Henrique Cardoso o país continuou um processo de reformas com o intuito de conter a inflação, assim como tiveram concessões e privatizações de empresas estatais, por meio de aquisições de ações por empresas estrangeiras que adquiriram grande parte das ações, tornando-se sócias majoritárias.

Importante observar que o governo do Fernando Henrique Cardoso seguiu as políticas do governo anterior, adotando uma agenda liberal, que segundo Lopreato (2015, p. 7 – 8)

[...] O governo FHC, com o sucesso da estabilização no Plano Real, atacou as duas frentes e deu impulso ao projeto liberal de Fernando Collor de Mello. Além disso, a partir de um paradigma teórico baseado na nova síntese neoclássica, definiu-se a revisão do regime fiscal e a proposta de atuação estatal. A reforma institucional, calcada na ideia de que o *deficit* público era o responsável direto pela alta inflação, propôs eliminá-lo de modo permanente. O fim do que Bacha (1994) chamou de *deficit* potencial colocou-se como o meio de combater a inflação, de defender a sustentabilidade da dívida pública e dar condições à política fiscal de cumprir a tarefa de âncora das principais variáveis macroeconômicas – câmbio e juros. [...]

Um aspecto importante no governo do Fernando Henrique Cardoso foi a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de

04/05/2000, que estabeleceu em nível nacional parâmetros a serem seguidos no âmbito Federal, Estadual e Municipal, objetivando controlar os gastos estatais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe vantagens quanto ao controle e planejamento dos gastos públicos, representando um fundamental mecanismo para de controle da administração pública. São vistos como pontos positivos a transparência das contas públicas, o comprometimento dos gestores no cumprimento das metas fiscais, assim como provoca a participação da população. Estas medidas tem por finalidade propiciar que a administração atue com maior eficiência e qualidade com os gastos públicos, evitando a carência de recursos para os sucessores.

Por outro lado, diante das discrepâncias econômicas e culturais dos Estados e Municípios brasileiros, a arrecadação e o controle das despesas acaba sendo um ponto prejudicial, pois as expectativas de receitas nem sempre correspondem aos efetivos ingressos, impactando o desempenho das metas fiscais.

2.4 Cenário econômico do Brasil do século XXI

A política adotada pelo o governo Lula (2003 – 2006 e 2007 – 2010) foi pouco expressiva no combate à desigualdade, sendo que a melhoria experimentada pela classe baixa ocorreu em desfavor da classe média que suportou os prejuízos causados pela má administração da máquina pública, enquanto que os mais ricos no Brasil não tiveram qualquer impacto na sua renda (PIKETTY, 2020).

No governo Lula, o país passou por um momento de estabilização econômica, assim como aproveitou o ambiente internacional favorável para a economia e a valorização das *commodities*. De acordo com a Revista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de 2018² elaborado por Guilherme Horta e Fabio Giambiagi (2018, p. 10),

[...] É importante ressaltar que parte do desempenho econômico no período pode ser creditada ao ambiente externo. O mundo crescia, não só liderado por países desenvolvidos, mas também com

² <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14760>

grande contribuição da China. Esse cenário favoreceu o aumento no preço das *commodities*, beneficiando vários países exportadores, incluindo o Brasil. [...]

No primeiro mandato do governo Lula, as políticas econômicas do governo antecessor foram mantidas, pautada na visão neoliberal, visando à elevação da taxa de juros para controlar a inflação, assim como foram ampliados outros mercados com a África, China e América do Sul. O período foi marcado pela ascensão da classe baixa com o aumento da renda e poder aquisitivo dos mais pobres por meio da implementação do programa de redistribuição de renda do Bolsa Família.

Cabe fazer uma breve observação sobre o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei Federal nº 10.836/04 que posteriormente foi revogada pela Lei Federal nº 14.284/21, que tem por objetivo definir metas para taxas de pobreza no Brasil, por meio de transferência de renda, condicionando ao cuidado com crianças e adolescentes no âmbito da educação e da saúde.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD no Relatório de Desenvolvimento Humano 2010³, publicou estudo sobre análise das desigualdades e os níveis de desenvolvimento, demonstrando melhorias na educação e na saúde. O Programa embora tenha trazido benefícios para as famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza, acaba por gerar uma dependência nas transferências de renda efetuadas pelo governo, que por sua vez não prepara adequadamente essas famílias para o mercado de trabalho. De acordo com Souza o Programa Bolsa Família (2011, p. 20)

[...] reduz a oferta de trabalho dos adultos, principalmente entre as mulheres. Como parte delas são as mães de filhos em primeira infância, esse efeito pode ser positivo para o desenvolvimento saudável da criança. Mais problemático é o impacto sobre a oferta de trabalho dos demais adultos do domicílio. Isto pode ter repercussões negativas sobre o funcionamento do mercado de trabalho e o bem estar de longo prazo das famílias. [...]

Já no segundo mandato foram mantidos o controle da inflação e o índice de desemprego diminui, que segundo por Horta e Giambiagi (2018, p. 10) [...] O período foi marcado pela melhoria no mercado de trabalho, com a taxa de

³ https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf

desemprego caindo de 10,2%, em 2002, para 8,1%, em 2008,2 e pelo aumento na parcela de emprego formal. [...].

Também, em 2007, foi criado o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC com o objetivo de desenvolver medidas para incentivar e desonerar o investimento privado, assim como para aumentar o investimento público e melhorar a política fiscal, o que propiciou a construção de rodovias, ferrovias, portos e investimentos no saneamento básico. Além disso, os níveis de escolaridade aumentaram com o Programa Universidade para Todos (Prouni), assim como milhares de pessoas deixaram a situação da pobreza, ocasionando a inclusão social, eis que na perspectiva neoliberal o aumento de renda está relacionado à inclusão social, ainda que as pessoas não tenham acesso aos serviços de saúde e educação de qualidade. Em razão do crescimento da econômica brasileira no governo Lula o país sofreu pouco impacto com a crise mundial de 2008.

O governo do Lula teve duas fases distintas: a primeira que deu sequência as políticas do Fernando Henrique Cardoso com a manutenção do controle fiscal, amparado na ideia de que o esforço estimularia o investimento privado e asseguraria o crescimento sustentado; e a segunda com a modificação da gestão fiscal sob o delineamento da atuação do Estado em prol do crescimento. (LOPREATO, 2015). Segundo Lopreato (2015, p. 8)

[...] A adoção de um programa de investimento, a expansão dos gastos públicos, o uso de incentivos fiscais no apoio a setores industriais, a definição de novas diretrizes de atuação de empresas e agentes financeiros estatais, as alterações no modelo de articulação com o capital privado recolocaram o Estado como ator do projeto de crescimento e, apesar de embrionárias, deram lugar à construção de outro caminho de atuação do Estado. [...]

No governo da Dilma Rousseff (2011 – 2014 e 2015 – 2016) são mantidas as políticas adotadas no governa anterior, no qual o Estado é o centro do crescimento do país capaz de disponibilizar instrumentos para incentivar o capital privado e resguardar a expansão econômica. Também, o objetivo do governo foi promover a competitividade da indústria e solucionar os problemas do crescimento sustentável, tais como as elevadas taxas de juros, o modo de financiamento e a gestão da dívida pública. (LOPREATO, 2015).

Importante considerar que no início do governo de Dilma havia uma crescente recessão mundial, devido o colapso do setor mobiliário no Estados Unidos. No Brasil, por meio do Plano de Aceleração do Crescimento 2, houve o aumento com os investimentos na infraestrutura do país, bem como a redução da taxa de juros para facilitar o crédito de pessoas físicas e jurídicas, mas essa medida não conteve a crise econômica.

Para Guilherme Horta e Fabio Giambiagi (2018, p. 11),

[...] De fato, nos anos de 2011 e 2012, a economia dava mostras de superaquecimento, mas o governo reforçou a aposta nas políticas de estímulo fiscal e monetário. Entre elas, destacam-se o forte aumento do crédito público, as desonerações tributárias a vários setores da economia, o congelamento de preços administrados, a intervenção no setor elétrico, a adoção de uma política fiscal mais expansionista (com redução progressiva de superávits primários e adoção de controversos critérios de contabilidade) e uma política monetária menos preocupada com o alcance da meta inflacionária. [...]

Já o segundo mandato do governo Dilma foi marcado por uma das maiores recessões do país, o governo ficou fragilizado, não conseguia apoio do Congresso Nacional para aprovação das suas propostas, agravando a situação da economia brasileira, que de acordo com Horta e Giambiagi (2018, p. 12) [...] os recuos foram de 3,5%, tanto para 2015 como para 2016. [...].

Os índices de desemprego e a inflação cresceram rapidamente, segundo Horta e Giambiagi esta situação decorre do fato de que desde 2011 a economia brasileira começou a diminuir em razão das influências externas e pelo esgotamento do ciclo de crescimento. Além disso, há um agravamento nos resultados primários e aumento da dívida pública, o que levou o governo a instituir o plano de ajuste fiscal, diante da possibilidade de carência de investimento. Também, a diminuição dos preços no início de 2015 desencadeou redução da política monetária para tentar evitar que a inflação fosse superior a meta, assim como a taxa de juros acabou por impactar negativamente nos investimentos. (HORTA e GIAMBIAGI, 2018).

Segundo Horta e Giambiagi (2018, p. 13),

[...] A profunda retração econômica do período causou deterioração de todo o cenário macroeconômico, prejudicando as empresas e

famílias, com impacto em uma série de indicadores. No mercado de trabalho, por exemplo, a piora foi bastante intensa. A taxa de desemprego média, que ficou em 6,8% em 2014, subiu constantemente em 2015 e 2016, situando-se em 11,3% nesse último ano. Entre 2015 e 2016, foram destruídas mais de três milhões de vagas formais de emprego, a maioria na indústria (928 mil) e na construção civil (775 mil). Esse cenário, obviamente, contribuiu para reforçar a queda do consumo das famílias. [...]

Também, no segundo mandato de Dilma, começaram a surgir os escândalos de corrupção envolvendo a Petrobras, desencadeando as investigações pela Polícia Federal. A economia começa a entrar em crise, provocando elevadas taxas de desemprego, assim como a inflação aumenta consideravelmente neste período, o que contribuiu para o processo de *impeachment*, sob a acusação de crime de responsabilidade fiscal.

Segundo a Revista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, durante o período de 2003 a 2008, o Brasil experimentou elevado nível de crescimento em relação do Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente 4,2% ao ano, no período de 2009 a 2014, houve uma desaceleração da economia representando crescimento de 2,8% ao ano. Já no período de 2015 a 2016 foi marcado pela recessão ocasionando em perda superior a 7% para o PIB e a 8% para o PIB *per capita*. (HORTA e GIAMBIAGI, 2018).

Diante do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência do país, durante o período de maio de 2016 a dezembro de 2018.

O governo de Michel Temer, segundo Horta e Giambiagi (2018, p. 16), [...] tinha o diagnóstico de que precisaria adotar uma política econômica mais convencional, reforçando os pilares do tripé macroeconômico: responsabilidade fiscal, preocupação com a inflação e equilíbrio externo. [...]. Foram investidos esforços em melhorar a credibilidade do Banco Central e diminuir a intervenção do Estado na economia [...] fosse por meio de redução de políticas setoriais, de proteção comercial ou até mesmo de crédito subsidiado, a fim de melhorar a alocação de fatores na economia. [...]. (HORTA e GIAMBIAGI, 2018, p. 16).

Assim, o governo estabeleceu uma meta para atingir um crescimento sustentado, sendo que aqui será tratado apenas das reformas no âmbito fiscal referente à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 e no aumento da produtividade em relação à Reforma Trabalhista.

No âmbito fiscal, a proposta do novo governo era conter os gastos públicos, assegurar a segurança jurídica e política e, neste sentido, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, atual PEC nº 55 (Senado Federal), com a finalidade de congelar a partir de 2016 o orçamento com investimentos públicos, pelos próximos 20 (vinte) anos, sendo permitido apenas reajustes conforme a inflação, com a finalidade de recuperar a credibilidade no mercado internacional, que posteriormente foi aprovada integrando o ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 95. O principal objetivo da reforma fiscal foi estabelecer um teto de gastos públicos.

Em 2017, segundo Horta e Giambiagi, a economia começa a melhorar diante da [...] política monetária cada vez mais expansionista, a safra agrícola extremamente positiva e também um contexto internacional favorável, além da confiança dos agentes na política econômica executada pelo novo governo. [...] (2018, p. 13 – 14).

Quanto à reforma para o aumento da produtividade, em 2017, foi aprovada a Reforma Trabalhista, por meio da Lei nº 13.467/17, sendo que as principais mudanças, de maneira resumida e não exaustiva, causou modificações na jornada de trabalho sendo estendida em até 12 (doze) horas e 36 (trinta e seis) horas de descanso, também em relação os acordos coletivos de trabalho negociados que passaram a prevalecer em face do que está previsto na legislação, regulamentação do *home office*, flexibilização do controle de ponto para empresas que tenham acima de 20 funcionários, o pagamento das contribuições sindicais deixou de ser obrigatório, possibilitou o fracionamento do período de férias, assim como prevê a possibilidade de gestantes e lactantes trabalharem em ambientes de insalubridade de grau médio e baixo.

De acordo com Horta e Giambiagi (2018, p. 20), a Reforma Trabalhista era uma

[...] Reivindicação antiga de vários setores da sociedade, a reforma trabalhista sempre foi tida como importante para modernizar as relações de trabalho, buscando aumento da formalização e diminuição do elevado estoque de litígios na Justiça do Trabalho. A versão implementada no governo Temer teve como pilar principal o reforço dos acordos coletivos de trabalho, que podem prevalecer sobre a lei em questões como horário de trabalho, planos de carreira e remuneração por produtividade. Como essas negociações não podem ser revertidas por decisão judicial, a

reforma aumenta a segurança jurídica de acordos coletivos. Outra medida trazida pela reforma foi a maior flexibilidade em relação à definição de férias, horas extras e banco de horas, além do fim da contribuição sindical obrigatória. [...]

Em 2018, as expectativas na economia são positivas, na medida em que o governo acabou por manter a política monetária expansionista, assim como [...] os efeitos defasados dos cortes de juros iniciados ao fim de 2016 se farão mais potentes em 2018, ajudando a impulsionar a atividade pelos canais tradicionais da política monetária. [...] (HORTA e GIAMBIAGI, 2018, p. 15). Também, houve melhora no mercado de trabalho, elevando os índices de empregabilidade, assim como o cenário internacional da economia começa melhorar.

De acordo com Horta e Giambiagi (2018, p. 15),

[...] No relatório de janeiro de 2018, o FMI previa crescimento de 3,9% para 2018 e 2019, acima dos 3,7% anteriormente previstos. Esse cenário vem favorecendo o fluxo de capital para países emergentes, a redução dos prêmios de risco e o aumento no preço e na demanda por *commodities*. Por essas razões, o Brasil vem apresentando saldos comerciais expressivos, que trazem maior segurança para enfrentar os desafios fiscais e as turbulências eleitorais. [...]

Assim, o governo do Michel Temer foi marcado por modificações na economia por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, com a finalidade de conter os gastos públicos e estabelecer limites dos gastos futuros, assim como a Reforma Trabalhista visando o aumento da produtividade para agregar maior segurança jurídica nas relações trabalhistas.

3 O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE DE DESENVOLVIMENTO

A construção de um modelo voltado ao desenvolvimento nacional permite à sociedade elevar o nível de educação, saúde, segurança pública, cultura, habitação, bem estar social, assim como o crescimento da economia nacional. As diversas áreas que o Estado atua, embora estejam divididas para melhor gestão da administração pública, estão interligadas para propulsionar o desenvolvimento nacional.

Deste modo, não há como investir somente na educação e deixar atender, por exemplo, a saúde ou a habitação, pois os esforços numa determinada área em detrimento das demais, causará desequilíbrios negativos para a sociedade. É preciso a atuação conjunta de todas as áreas da sociedade para modificar a estrutura das formas de produção de riqueza (FURTADO, 2000), de modo a atender minimamente os anseios dos cidadãos oportunizando meios legítimos de crescimento sócio econômico. Vale dizer

[...] As modificações de estruturas são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações nas formas de produção, mas que não se poderiam concretizar sem modificações na distribuição e utilização da renda. O aumento da produtividade física com respeito ao conjunto da força de trabalho de um sistema econômico só é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utilização dos recursos, as quais implicam, seja acumulação de capital, seja inovações tecnológicas, ou mais correntemente a ação conjugada desses dois fatores. Por outro lado, a realocação de recursos que acompanha o aumento do fluxo de renda é condicionada pela coletividade. Dessa forma o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um processo de expressão de valores. [...] (FURTADO, 2000, p. 103).

E por esta trilha, cabe ao Estado estabelecer um modelo econômico sólido capaz de garantir a liberdade econômica pautada nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim como um sistema tributário que propicie o desenvolvimento da indústria. Ou seja, é imprescindível que a adoção de políticas que impulsionem o investimento, o consumo e a produção e que sejam capazes de alavancar o crescimento econômico.

Contudo, ao analisar o contexto histórico das políticas adotadas nos capítulos anteriores, é possível observar que o Brasil está na contramão do desenvolvimento econômico:

[...] O baixo desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no período tem sido um retrato da incapacidade da retomada do crescimento econômico. Depois da recessão de 2015 e 2016, nos quais, no acumulado, houve uma queda de mais de 7% na atividade econômica, 2017 e 2018 apresentaram crescimento de apenas cerca de 1%. [...] (LACERDA, 2020, p. 56)

As políticas que impulsionaram a desaceleração econômica do país encontram suas raízes no período ditatorial. Segundo Furtado:

[...] O autoritarismo político, que a partir de 1964 neutralizou por duas décadas todas as formas de resistência dos excluídos, exacerbou as tendências perversas do nosso desenvolvimento mimético. Esse autoritarismo, como um deus mitológico, apresentou duas faces. Se, por um lado, favoreceu os interesses criados da área econômica, por outro agravou o isolamento da esfera política, que adquiriu crescente autonomia sob a forma de poder tecnocrático. Implantou-se a fantasia geopolítica aberrante da “potência emergente”. Aí tem uma de suas raízes o processo de endividamento externo, que nos levou a uma situação de desgoverno sem precedente. (FURTADO, 2002, p. 32)

Furtado já alertava sobre a recessão que o país estava sofrendo, assim como a considerável elevação da dívida externa e o envio de recursos ao exterior que deveriam empregados no país (FURTADO, 2002). Embora o país tenha diversos projetos de crescimento de curto ou de longo prazo, sem recursos para investir é impossível colocar em prática qualquer ação governamental, caindo a credibilidade do Estado e de seus governantes, assim como criando mecanismos para corrupção e atos incompatíveis com a ética e a moral.

Assim, neste capítulo busca-se abordar o papel do Estado previsto na Constituição Federal, a atuação estatal e gestão fundiária, os aspectos que afetaram a industrialização do país, assim como as complexidades que envolvem a tributação brasileira.

3.1 A atuação do Estado prevista na Constituição Federal

Como cediço, o Estado possui o papel de gestor do bem público, devendo zelar pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que constituem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos do artigo 3º, da Constituição Federal.

Na linha do texto Constitucional, cabe ao Estado promover uma política fiscal capaz de satisfazer os objetivos fundamentais de garantia ao desenvolvimento nacional. E considerando a densidade dos institutos jurídicos que compõe os princípios fundamentais, assim como a delimitação do tema proposto para o desenvolvimento deste estudo, o foco da análise estará voltado para tratar da garantia ao desenvolvimento nacional.

Segundo Silva (2016, p. 95) os princípios fundamentais [...] são decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da nação [...], asseverando ainda que

[...] Relevam a sua importância capital no contexto da constituição e observam que os artigos que os consagram “constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser directa ou indirectamente reconduzidas”. [...] (2016, p. 96)

Neste sentido, Silva esclarece que a garantia ao desenvolvimento nacional representa um princípio voltado à [...] prestação positiva do Estado [...] (2016, p. 96), aduzindo que os princípios fundamentais possuem função ordenadora e de ação imediata atuando como método de interpretação e integração para dar coerência ao sistema. (SILVA, 2016).

Com efeito, a atuação do Estado a partir de diretrizes sólidas que fortaleçam o desenvolvimento nacional, como por exemplo, por meio do crescimento da indústria, poderá alavancar a econômica para um crescimento sustentável. O sentido de crescimento sustentável aqui utilizado está voltado para o desenvolvimento do país que seja capaz de satisfazer as atuais necessidades da sociedade sem esgotar os recursos disponíveis para as gerações futuras.

A Constituição de 1988 elencou capítulo próprio sobre a ordem econômica. O artigo 170, dispõe que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, observando-se os seguintes princípios:

[...] 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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

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

A ordem econômica trazida no artigo 170 da Constituição avoca indiscutível conteúdo de uma sociedade capitalista, conforme defende SILVA (2016, p. 800)

[...] a ordem econômica consubstanciada na Constituição não é senão uma forma econômica capitalista, porque ela se apoia inteiramente na apropriação privada dos meios de produção e na iniciativa privada (art. 170). Isso caracteriza o modo de produção capitalista, que não deixa de ser tal por eventual ingerência do Estado na economia nem por circunstancial exploração direta de atividade econômica pelo Estado e possível monopolização de alguma área econômica, porque esta atuação estatal ainda se insere no princípio básico do capitalismo que é a apropriação exclusiva por uma classe dos meios de produção, e, como é essa mesma classe que domina o aparelho estatal, a participação deste na economia atende a interesses da classe dominante. [...]

Deste modo, o Estado pode ser entendido como o principal agente econômico capaz de delimitar o modo de produção de riquezas, sendo, ainda, considerado como protagonista para regulação da economia e do sistema tributário. Além disso, a Constituição de 1988 estabelece diversos mecanismos que permitem o Estado intervir na economia, seja por meio da regulação, seja pela tributação.

Ao fazer uma leitura detida do texto constitucional, é possível concluir que o Estado estará legitimado a explorar a atividade econômica em razão dos imperativos da segurança nacional para proteção coletiva ou individual da sociedade em face de possíveis ameaças ou abuso ao direito ou, ainda, quando as circunstâncias revelarem a existência de interesse nacional de modo a atender de forma satisfatória a produção da riqueza.

Neste sentido, partindo dos princípios fundamentais que norteiam todo o sistema, o desenvolvimento nacional constitui um dos pilares, não o único, para se buscar o crescimento sustentável, por meio de uma atividade econômica capaz de fomentar o trabalho e a realização de justiça social. Conforme assevera Silva (2016, p. 815 – 816)

[...] A *atividade econômica*, no regime capitalista, como é o nosso, desenvolve-se no regime da livre iniciativa sob a orientação de administradores da empresa privada. É claro que, consoante já vimos, numa ordem econômica destinada a realizar a justiça social, a *liberdade de iniciativa econômica privada* não pode significar mais do que "liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo Poder Público". E, sim, um direito fundamental, enquanto exercido no interesse da realização da justiça social, da valorização do trabalho e do desenvolvimento nacional. [...].

O legislador constituinte evidenciou a liberdade quanto aos meios de produção de riqueza, asseverando no artigo 173, da Constituição Federal que [...] ressaltados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei [...].

Vale dizer, o artigo 173 da Constituição Federal estabelece duas formas de intervenção no domínio econômico, a primeira quando o Estado disputa diretamente com o setor privado, quando há imperativos de segurança nacional ou ainda no caso de relevante interesse da coletividade, cuja intervenção se dará na administração das condutas dos agentes econômicos. Além disso, o Estado pode atuar na atividade econômica por meio da instituição de tributos como forma de fomentar ou desestimular determinados segmentos da economia.

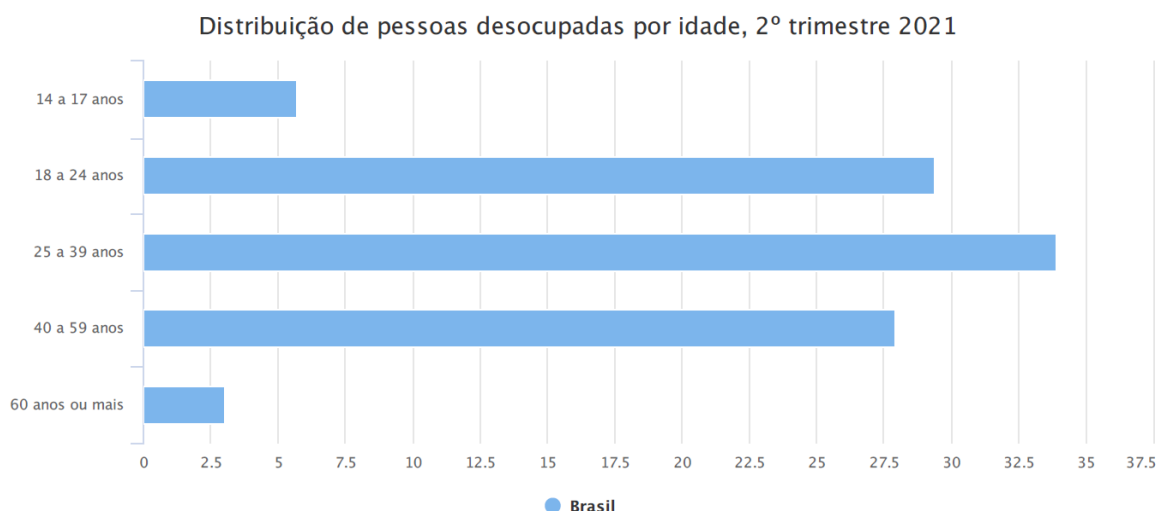
Neste sentido, o texto constitucional assenta a política econômica do País no sistema capitalista, adotando a valorização do trabalho e a livre iniciativa, assim

como reforça o direito sobre a propriedade privada, trazendo conteúdo de liberdade de produção e mantendo a atuação do Estado como agente econômico voltado a intervenção estatal quando necessário para proteção da segurança nacional e interesse coletivo. Esta intervenção estatal não modifica os pilares capitalistas, pois a [...] atuação do Estado, assim, não é nada menos do que uma tentativa de pôr ordem na vida econômica e social, de arrumar a desordem que provinha do liberalismo. [...] (SILVA, 2016, p. 800).

Cabe fazer uma breve menção oposta a atuação estatal como agente econômico. Na visão de KHAIR (2013, p. 22), o Estado exerce as políticas sociais no atendimento das pessoas que de algum modo estão impossibilitadas de exercer atividade laboral. Os liberais defendem o gasto mínimo da máquina pública, bem como que a área social deve ser atendida pela iniciativa privada, independente do lucro obtido. Caberia ao Estado na visão liberalitã somente atender aquelas atividades que a iniciativa privada não tivesse interesse por entender que o privado empenha maior eficiência e menor gastos, ou seja, trata-se de um Estado mínimo.

Assim, quando ocorrem desequilíbrios econômicos a sociedade passa por distorções negativas que provocam a ausência da produção de riqueza, com isso o cidadão precisa buscar meios para sobrevivência, aumentando os trabalhos informais e gera diminuição na arrecadação tributária. Ou seja, a instabilidade econômica ocasiona o enfraquecimento da indústria e do comércio no país, ocorrendo um efeito em cascata como a diminuição de postos de trabalho, o menor consumo e o aumento da marginalidade, causando mal-estar social, cabendo ao Estado assumir o seu papel de agente econômico para intervir na economia e restabelecer o equilíbrio.

Para exemplificar a necessidade da atuação do Estado no desenvolvimento econômico, cabe trazer um dado importante da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua, divulgado no 2º trimestre 2021 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao demonstrar que índice pessoas desocupadas, principalmente entre 25 a 39 anos, representando o percentual de 33,9% (trinta e três inteiros e nove centésimos por cento), sendo que este dado representa um fator alarmante, por ser uma faixa etária de maior produtividade do cidadão, seguido das faixas etárias de 18 a 24 anos e 40 a 59 anos:



Fonte: "IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral"

Quando comparado esse percentual em relação às pessoas ocupadas, entre os anos de 2012 a 2020⁴, observa-se uma estagnação no mercado de trabalho:

Tabela 4 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas, na semana de referência, por grupos de idade - Brasil - 4º trimestre de 2012-2020

Grupos de idade	4º Trimestre								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
14 a 17 anos	3,0	2,6	2,4	2,2	1,7	1,7	1,6	1,5	1,3
18 a 24 anos	14,8	14,4	13,8	13,3	12,7	12,9	12,6	12,4	11,2
25 a 39 anos	38,7	39,0	38,7	38,2	38,5	37,9	37,5	37,4	35,3
40 a 59 anos	37,1	37,5	38,3	39,4	39,7	39,8	40,3	40,5	43,6
60 anos ou mais	6,5	6,5	6,8	6,9	7,3	7,7	8,1	8,2	8,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

O índice de pessoas desocupadas no 2º trimestre de 2021, revela o aumento da informalidade no país, afetando o indivíduo, a sociedade e a economia. Os efeitos negativos desses dados levam a conclusão de que uma parcela expressiva da sociedade está exposta a insuficientes condições de trabalho, assim como estão fora do sistema público da previdência social.

Mas não só os índices de empregabilidade são afetados pela ausência do Estado no fomento da economia, também o setor da indústria sofre impacto diante

⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Quarto Trimestre de 2020 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

da precariedade de recursos em investimentos gerando desemprego, causando significativo impacto na arrecadação tributária, enfraquecendo o governo e os meios de desenvolvimento social. Os índices de baixa empregabilidade demonstram a necessidade do Estado se pautar na premissa fundamental de desenvolvimento nacional de forma sustentável.

3.2 O papel do Estado e a gestão fundiária

As políticas fiscais do Estado devem ter por objetivo a promoção do crescimento da população, fortalecer o mercado interno, com aumento da oferta de empregos. Mas os propósitos do governo nem sempre são possíveis diante da necessidade de receita para investir na infraestrutura, o que acaba colocando o país na condição de dependente de capital estrangeiro, da tecnologia externa, assim como fica exposto às crises econômicas.

A inflação no Brasil tem causado impacto devastador na economia, com o aumento generalizado nos preços de bens e serviços, principalmente com o aumento dos combustíveis e da energia elétrica, diante da crise hídrica, acentuado pela insegurança fiscal e pelo câmbio desvalorizado. Na tentativa de controlar a inflação, o Banco Central tem elevado a Selic - Sistema Especial de Liquidação e Custódia, trata-se de uma ferramenta monetária básica para conter a elevação dos preços. Contudo, é cediço que a estratégia do governo é temporária, pois a elevação da taxa de juros funciona numa economia desenvolvida para moderar o consumo, com o aumento do crédito.

Pensar na adequação do sistema tributário à política fiscal demanda a discussão quanto ao pacto federativo. Na Constituição Federal de 1988, o pacto federativo está pautado na divisão das materialidades tributárias e na repartição de receitas como forma de garantir a autonomia dos entes federados. A competência tributária está distribuída entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a cada ente exercer sua competência para instituir e arrecadar tributos de modo a satisfazer as necessidades regionais.

O pacto federativo define a forma de governo sobre determinado território, definindo a soberania compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal, que estabelece a união

indissolúvel dos entes federados. A forma federativa do Brasil é considerada cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º, do Texto Constitucional⁵, ou seja, o legislador constituinte estabeleceu limitação material quanto à modificação da sua estrutura visando preservar a identidade da Constituição Federal, garantindo a proteção dos institutos jurídicos e a manutenção do processo democrático, sendo vedado a abolição dos institutos jurídicos elencados como cláusula pétrea.

Nessa linha, a extensão territorial brasileira esboça contornos assimétricos que desaguam na extrema desigualdade de renda no país. Necessário uma integração para desenvolvimento regional respeitada as peculiaridades e a capacidade de cada ente federado, partindo do alinhamento de interesses desde o governo federal até a região a ser desenvolvida, incentivando a autonomia dos entes federados para que possam buscar a sustentabilidade eficiente.

Segundo Furtado (1999, p. 56)

[...] convém não perder de vista que o revigoramento do federalismo na forma aqui referida requer, ao lado da plena restauração da autonomia estadual e do contrapeso de um poder regional, o fortalecimento da instituição parlamentar. Isso porque somente o poder reúne os representantes do povo de todas as regiões para dar origem a um consenso capaz de traduzir as aspirações dessas mesmas regiões em uma vontade nacional. [...]

Na visão de Furtado (2004, p. 485) dois elementos são fundamentais para promover o desenvolvimento do país [...] a reforma agrária e uma industrialização que facilite o acesso às tecnologias de vanguarda [...].

A reforma agrária visa à redistribuição fundiária, quando há concentração de terras nas mãos de poucos, formando-se enormes latifúndios de regiões inteiras e ocasionando a exploração desenfreada dos recursos naturais. Não se trata de uma concepção abstrata do termo jurídico, mas da efetiva importância de envolvimento da sociedade na discussão sobre a questão fundiária, inclusive para reivindicar a proteção desses bens em razão do impacto que a exploração desses recursos causa no desenvolvimento do país e no meio ambiente.

⁵ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.

Para Furtado (2004, p. 485)

[...] É corrente que se diga que a reforma agrária constitui um avanço no plano social, mas envolve um elevado custo econômico. Essa é uma visão equivocada. O verdadeiro objetivo da reforma agrária é liberar os agricultores para que se transformem em atores dinâmicos no plano econômico. As reformas agrárias que desembocaram na coletivização das terras fracassaram do ponto de vista econômico, pois as estruturas agrárias tradicionais engendram a passividade, razão pela qual subutilizam o potencial produtivo do mundo rural, e a grande empresa agrícola moderna pressupõe um alto nível de capitalização e só apresenta óbvias vantagens no plano operacional em setores circunscritos da atividade agrícola. [...]

As políticas econômicas voltadas para os latifúndios têm transformado os bens comuns em mercadoria passíveis de comercialização no mercado internacional com a finalidade de obter lucros desconsiderando o efetivo valor que o bem representa para a sociedade. Por isso, a reforma agrária deve ser enfrentada na sua essência para permitir uma distribuição justa para os pequenos e médios agricultores, visando estimular o cultivo da terra e diminuir a concentração demográfica das cidades, permitindo o estabelecimento das famílias nas regiões com baixo índice populacional.

Para Furtado (1999, p. 55 – 56)

[...] No caso de uma reformulação constitucional, não seria fora de propósito discutir a possibilidade de uma esfera regional. A formula encontrada deveria preservar os estados atuais e, mediante a inserção do poder regional, buscar corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais existentes. A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão “espaço” no cálculo econômico. Este é um ponto importante, pois a distribuição espacial da atividade econômica leva, com frequência, a conflitos entre regiões ou entre determinada região e um órgão do poder central. [...]

Embora seja reconhecida a relevância de se discutir a reforma agrária, no Brasil é comum identificar críticas em diversos setores da sociedade sobre as

classes que defendem os latifúndios, notadamente por possuírem interesse na sua manutenção, assim como existem setores que prezam pela proteção da terra contra a atuação desmedida de agentes econômicos que visam exclusivamente o aproveitamento dos recursos naturais e não estabelecem uma política de sustentabilidade e desenvolvimento.

Assim, ao tratar da reforma agrária, é importante analisar a natureza axiológica no qual se insere a terra e os aspectos sociais e econômicos afetados. A análise do valor social fundiário demanda verificação da produção de bens e consumo e alimentos, assim como a extração de recursos naturais de modo que seja aproveitado por toda a sociedade, isso porque, os latifúndios excluem pequenos e médios agricultores que podem produzir em pequena escala, utilizando os bens sem qualquer controle e compromisso com a sua preservação.

Os recursos naturais podem ser classificados como renováveis e não renováveis, relativamente à sua disponibilidade no meio ambiente. Os recursos renováveis são aqueles que não se esgotam com a sua utilização ou ainda possuem a habilidade de se renovarem seja pelo próprio ecossistema, seja pela ação do homem. Enquanto que os recursos não renováveis, também caracterizados como recursos esgotáveis, são aqueles em que o consumo leva ao esgotamento e não podem ser substituídos ou mesmo recompostos pela natureza ou pela sociedade. Outra classificação para os recursos naturais esgotáveis é a divisão entre minerais não energéticos, denominado como aqueles que a renovação na natureza demanda excessivo lapso temporal e os recursos minerais energéticos, os quais uma vez utilizados, a sua exploração será interrompida em decorrência da indisponibilidade no meio ambiente, ou seja, o recurso se esgota e nem mesmo a natureza e a ação humana poderão restituir o bem consumido.

Desta breve classificação, emerge a necessidade de discutir a reforma agrária. Trazer uma reflexão acerca da necessidade de se entender a verdadeira utilidade dos recursos na sociedade, assim como adequar a oferta da demanda e orientar a expectativa de rentabilidade da iniciativa privada para que não haja desperdício do recurso ou a subutilização do bem. Por exemplo, os recursos minerais como o carvão, o petróleo e o gás natural são utilizados em larga escala pelo homem e a atuação governamental é indispensável no controle desses bens comuns, em razão da relevância econômica que os recursos possuem.

Considerando a relevância que os recursos naturais têm sob a economia, o Estado possui propriedade sob os meios de produção dos recursos naturais, justamente para garantir a preservação do bem e proporcionar riqueza para a sociedade. Cabe destacar que o Estado nada mais é do que gestor do bem e possui papel de fiscalizador. A sociedade é quem possui a propriedade dos recursos naturais, representando a riqueza de um determinado povo.

As políticas-econômicas adotadas pelos governos preferem transformar os recursos naturais em *comodities* e vendê-los sem qualquer retorno para a sociedade. Em questões dessa envergadura, não pode o Estado visar exclusivamente a rentabilidade sobre a exploração de um bem que pertence ao povo. O dever do Estado é executar a melhor gestão em benefício à sociedade e preservar o recurso. Até porque os recursos naturais são esgotáveis caso não haja uma gestão sustentável, sendo certo que a reforma agrária representa importante passo para diminuir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento econômico-social.

A reforma agrária não está voltada apenas às questões de proteção ambiental, sendo necessário que as relações contratuais do Estado com os grandes latifundiários tenham amarras estabelecendo que o bem deve ser explorado de forma sustentável trazendo benefícios para a sociedade e promovendo a geração de empregos, sendo um bom mecanismo a tributação pelos entes federativos, como forma de estimular a região, promover o crescimento econômico e social.

Segundo Bercovici (2022, p. 368)

[...] O propósito político da reforma agrária é, fundamentalmente, o da estabilização das relações sociais através da modificação da estrutura fundiária e de classes na agricultura. Um de seus objetivos é a criação de uma “classe média” rural, incrementando o mercado consumidor do país e reduzindo os riscos de uma profunda instabilidade social. Além disso, a reforma agrária é uma potencial fonte de geração de empregos, contribuindo para desenvolver as forças produtivas no setor agrícola, induzindo a sua modernização. [...]

Nessa medida, a principal função do Estado, por meio dos entes federados, é promover a melhor gestão fundiária, cabendo a ele não apenas definir regras, mas também estabelecer limites ao setor privado e já estabelecer nos contratos de

partida a contraprestação para a sociedade na exploração dos recursos naturais. A atuação do Estado deve estar voltada para o desenvolvimento de tecnologia, a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, assim como a promoção de exploração sustentável dos recursos para impulsionar o desenvolvimento do país e não somente depender da iniciativa privada. Para isso, o Estado tem mecanismos fiscais para instituir uma tributação mais ostensiva como forma de manter o setor equilibrado, restituir à sociedade pela exploração e preservar o meio ambiente.

3.3 Aspectos que afetaram a industrialização no país

Por outro lado, seguindo a visão de Furtado quanto à necessidade de desenvolver a industrialização possibilitando o acesso às novas tecnologias, cabe fazer uma breve reflexão acerca da industrialização no país.

O processo de industrialização no país iniciou na década de 30, após a grande crise mundial de 29, que levou a falência dos cafeicultores e declínio da produção da agricultura do café, responsável pela economia brasileira. Considerando que a economia cafeeira estava centralizada na região Sudeste, esta foi a primeira região a se desenvolver industrialmente. Conforme Prado (2012, p. 260-261)

[...] Essa concentração da indústria em São Paulo se explica pelo número de circunstâncias favoráveis que aqui se reuniam. A principal delas é o progresso geral do Estado, graças ao desenvolvimento sem paralelo de sua lavoura cafeeira, o que lhe trouxera riqueza e população. A imigração concorrerá com a habilitação técnica do trabalhador europeu, muito superior ao nacional recém-egresso da escravidão ou estados similares. Finalmente, mas não de menor importância, será a abundância de energia hidráulica, já agora aproveitável sob forma de eletricidade, nas proximidades, justamente dos setores mais povoados do estado; em particular, de sua capital. [...]

Com o declínio da produção do café, o processo industrial passou a ser principalmente nos setores alimentícios, têxtil e outros bens de baixo valor agregado, devido à baixa tecnologia que o país detinha naquele período, sendo que toda a infraestrutura utilizada pelos cafeicultores passou a ser utilizada no processo industrial, principalmente as ferrovias e portos. Com a modificação da economia do país as pessoas saíram da zona rural e passaram a se concentrar nos

centros urbanos, aumentando-se a necessidade de produzir bens de consumo. Os estrangeiros que antes trabalhavam nas lavouras de café passaram a compor a mão de obra do polo fabril, aumentando a técnica do setor industrial.

Foi no governo de Getúlio Vargas que ocorreu a intensificação do processo de industrialização com a melhoria dos meios de transportes, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce, da Petrobrás e da instituição de leis voltadas à proteção dos trabalhadores, com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Apesar dos investimentos do Estado com rodovias, portos, ferrovias e energia elétrica, o país sofreu com os impactos econômicos da Segunda Guerra Mundial, demandando o aumento da produção interna e a diminuição de importações, processo denominado de industrialização por substituição, visando à proteção do setor econômico.

Na década de 1970, por fatores externos, o crescimento econômico sofreu uma retração diante da crise do petróleo e o aumento do dólar, aumentando o endividamento do país. A década de 1980, foi cenário de inflação e aumento ainda maior do endividamento, diante da impossibilidade de financiamento do Estado, contudo, a indústria ainda detinha uma participação significativa no PIB do país.

A década de 80 foi marcada pela crise cambial e a dívida externa, sendo adotada uma política econômica voltada para o ajustamento de salários e do preço, por meio da política de salários e da taxa de câmbio. Já na década de 90, a política econômica foi direcionada para a liberdade financeira e comercial, assim como implementada plano de estabilização com o Plano Real para conter a inflação. Além disso, os financiamentos externos foram atraídos com o objetivo de promover o desenvolvimento e as tarifas aduaneiras incidentes sobre os produtos importados foram reduzidas, possibilitando a entrada de produtos estrangeiros, abandonando-se as políticas de proteção ao mercado interno.

Segundo Furtado (1999, p. 29)

[...] O país começou a projetar a imagem de uma economia distorcida que se endivida no exterior para financiar o crescimento do consumo e investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatizações. A dimensão Passivo Externo Líquido (diferença entre o passivo externo bruto, que é igual à soma da dívida externa com o estoque de investimentos estrangeiros, e os ativos externos) praticamente

dobrou entre 1994 e 1998, passando de 35% a 65% do PIB. Se relacionamos esse passivo com o estoque de capital fixo reprodutivo acumulado no Brasil, a relação aumenta de 23% para 44%. Isso significou a opção consciente pelo endividamento externo na estratégia de combate à inflação. [...]

Em 1990, a indústria perde a sua competitividade em razão do cenário internacional que provocaram o aumento da demanda e os valores de *commodities*, reduzindo a participação da indústria no Produto Interno Bruto - PIB. Neste momento iniciou no país o processo de desindustrialização no Brasil, marcando um processo de diminuição das indústrias no país e queda na produção de riqueza.

Também, diante da necessidade de promover crescimento econômico na América do Sul, em 1991, foi fundado o Mercado Comum do Sul pela Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, objetivando incentivar políticas econômicas e cessar as barreiras alfandegárias.

No governo do Fernando Henrique Cardoso houve a abertura comercial e a sobrevalorização do câmbio, prejudicando ainda mais a indústria nacional, atrelado aos fatores externos no âmbito internacional, notadamente, com o desenvolvimento da China.

Com o cenário internacional favorável e o controle da inflação, a década de 2000, apresentou atividade econômica positiva, sendo criada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), dispendo sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Para combater o aumento da inflação e o desequilíbrio externo foram adotadas restrições monetárias e fiscais. Também o governo implementou uma política econômica expansionista direcionando o aumento da arrecadação para o investimento acelerar o crescimento econômico do país, por meio do Plano de Aceleração do Crescimento, assim como para redistribuição da renda, através do aumento do salário mínimo.

Diante da crise internacional de 2008, a economia brasileira adotou políticas econômicas anticíclicas objetivando minimizar os efeitos econômicos decorrentes do âmbito internacional, de modo que o Banco Central passou a reter parte do dinheiro da economia, reduzindo depósitos compulsórios e a taxa de juros básica, houve expansão de crédito por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS, aumento das reservas

internacionais para assegurar que o país cumprisse com as suas obrigações no exterior, aumento do investimento público, notadamente na habitação com o programa Minha Casa Minha Vida e desonerações tributárias.

Considerando que na década de 2010, ocorreu a desaceleração da economia internacional e a diminuição dos preços das *commodities* decorrentes da crise, a economia brasileira passou a ser afetada, ocasionando aumento da inflação, encolhimento do Produto Interno Bruto - PIB, contração do investimento público e incertezas no contexto econômico nacional. Desta forma, o governo passou a adotar políticas contracionista para diminuir a oferta de moeda no mercado e aumentar os impostos, aumentou-se os preços administrados e a taxa de juros real. Os escândalos de corrupção no governo aumentaram a instabilidade interna e a economia passa por uma infundável recessão.

Logo, diante da diminuição da indústria na participação do PIB desde a década de 1970, é possível observar um processo prematuro de desindustrialização no Brasil. A desindustrialização ocorre quando a sociedade aumenta o seu poder aquisitivo e passam a consumir mais serviços, sendo comum este processo ocorrer naturalmente em países desenvolvidos, pois a medida que a renda *per capita* das famílias cresce os bens passam a ser menos consumidos, abrindo espaço para o maior consumo de serviços.

Nos governos subsequentes, muitas empresas estrangeiras instalaram-se no país em busca de mão de obra barata e para fugir das altas tarifas alfandegárias, como as indústrias subsidiárias controladas pela matriz sediada em países estrangeiros, utilizando o território nacional apenas para montar peças importadas. Com o passar do tempo, as indústrias subsidiárias promoveram robustez no processo de industrialização do país.

A desindustrialização prematura do Brasil e abertura da economia trouxe benefícios para alguns setores, tornando-os mais competitivos, por outro lado causou efeitos nocivos para diversos segmentos da sociedade diante da ausência de credibilidade das instituições decorrente das políticas públicas adotadas nas privatizações. Os efeitos decorrentes da ausência de indústrias estatais acabaram por diminuir a receita, impactando na escassez de investimentos no desenvolvimento econômico e em pesquisa tecnológica, prejudicando o desenvolvimento do país.

As privatizações promoveram benefícios como a desburocratização, eficiência e a independência política, por outro lado aumenta o desemprego e promoveram maior custo para os consumidores nos serviços prestados. Além disso, o Estado perde fonte de arrecadação, dependendo do produto da arrecadação de tributos. Logo, sem o fortalecimento da indústria nacional o país passa a depender exclusivamente da importação de bens de custos elevados e não desenvolve o setor tecnológico, elemento fundamental para crescimento de diversos setores, ficando ao alvedrio dos preços impostos no âmbito internacional.

Diante do desencadeamento destes fatores, os bens são adquiridos pela sociedade como preços exorbitantes decorrente principalmente da tributação imposta pelo Estado. A arrecadação de tributos torna-se o alvo central para a Administração Pública satisfazer os gastos estatais com saúde, habitação, segurança e educação.

Segundo Prado (2012, p. 263)

[...] Haverá ainda uma circunstância geral que contribuirá para uma tão precária situação da indústria: é a carência de capitais. O baixo nível econômico do país, e sobretudo deficiências estruturais, tornam o processo de capitalização lento e muito débil. Não se chegara a formar o Brasil nada que se parecesse com um mercado de capitais semelhante ao de todos os países industriais da atualidade. Para isso seria necessário o concurso de camadas apreciáveis da população que tivessem atingido um certo nível de prosperidade financeira. Isso não era possível nas condições econômicas e sociais predominantes no país. A débil acumulação popular dará para os empréstimos públicos. O Estado, sempre grandemente necessitando de recursos, e oferecendo uma aplicação de capital muito mais certa e segura que as indústrias, absorverá todas as disponibilidades das modestas poupanças acumuladas. E assim, os fundos necessários para a indústria dependerão unicamente do concurso individual de seus indicadores. [...]

As políticas adotadas estavam voltadas para abertura de capital estrangeiro e investimento nas áreas urbanas em detrimento das zonas rurais, o que permanece hodiernamente sem investimento.

Com isso, observa-se que o processo industrial do país não decorreu da unificação do Estado para promover um crescimento econômico pautado nas peculiaridades de cada região, mas somente da necessidade de sobreviver aos grandes impactos sofridos pelas grandes crises mundiais. A brusca modificação da

econômica, decorrente da queda da produção de café, não permitiu que o país estabelecesse estrutura sólida do parque industrial, ocasionando estagnação da economia interna e dependência de capital estrangeiro, ficando ao alvedrio das turbulências internacionais. Os fatores sociais e culturais também contribuíram para a estagnação do processo industrial, na medida em que a sociedade não estava habilitada tecnicamente para a indústria.

Analisando o contexto histórico da economia do país é possível concluir que o país não teve de fato uma solidificação do setor industrial e nem mesmo capacidade para suportar os fatores externos, caminhando conforme as vicissitudes derivadas da economia mundial. Seria necessário munir a população de conhecimento técnico, promover o equilíbrio das contas internas e investir nos setores regionais, notadamente na área rural, para fortalecer a indústria base do país, investindo principalmente em tecnologia.

O processo industrial do país seguiu desde seu surgimento à deriva das oscilações internacionais e, nessa linha, todas as políticas adotadas caminharam nesse mesmo sentido, sem qualquer planejamento para promover o crescimento do país, principalmente, no aspecto fiscal. Com a prematura desindustrialização o Estado não possuía outras fontes de receita criando-se um sistema tributário complexo e que impacta notadamente o setor industrial.

A adequação do sistema tributário à política econômica requer modificações profundas. É preciso retomar o contexto histórico identificando as consequências estruturais deficitárias das políticas econômicas adotadas, para buscar a estabilização da economia nacional, pautado no crescimento técnico e na promoção de tecnologias. Somente a partir da reestruturação da indústria base será possível estabelecer um sistema tributário mais justo.

3.4 As dificuldades que envolvem a tributação no Brasil

A tributação está pautada no postulado da capacidade contributiva consagrada na Constituição Federal no artigo 145, §1º, o qual determina que os impostos sempre que possível terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a realidade de cada indivíduo.

Considerando que o tributo é um instrumento necessário para financiar os custos da atividade estatal e viabilizar a redistribuição da riqueza, tem-se que a legitimidade da invasão patrimonial exercida pelo Estado está pautada no axioma segundo o qual o Estado Democrático de Direito deve zelar por uma tributação justa, buscando sempre garantir um mínimo existencial a todos. O princípio deriva do desdobramento do princípio da igualdade aplicado no âmbito tributário e tem por objetivo orientar o legislador na instituição do encargo fiscal de modo a conferir tributação mais elevada sobre aqueles que possuem maior riqueza, justamente por disporem de maior capital econômico disponível.

Em sentido jurídico, o princípio da igualdade está associado com a generalidade da tributação, cujo conteúdo exprime a vedação de concessão de vantagens e privilégios fiscais. Já no aspecto econômico a igualdade na instituição dos impostos deve considerar a capacidade econômica do indivíduo com a mensuração da riqueza, pautado no princípio da capacidade contributiva.

Neste contexto, tem-se que o Estado por meio da capacidade contributiva deve promover a redução das desigualdades sociais e regionais, alcançando os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme disposto no art. 3º da Constituição Federal. Caberá ao Estado exercer o seu poder econômico para alcançar a justiça social mediante a garantia do mínimo vital e a redistribuição de rendas para promover uma vida digna a todos, assegurando recursos financeiros suficientes que garantam a subsistência do indivíduo.

Contudo, a tributação apesar de ter como finalidade a geração de crescimento social, acaba por dificultar a própria arrecadação na medida em que a legislação não é clara e ainda impõe excessivas obrigações instrumentais não se mostrando eficiente do ponto de vista dos contribuintes e muitas vezes do próprio ente tributante.

Dentre os problemas atuais que circundam a tributação no país pode-se concluir que a complexidade é o fator preponderante para as empresas buscarem a todo custo esquivar-se do recolhimento dos impostos, evitando a ocorrência do fato gerador, a redução do tributo ou a postergação da incidência tributária. E muitas das vezes, na impossibilidade de adotar medidas lícitas para evitar a tributação, os contribuintes simplesmente deixam de pagar os seus tributos. Não

se trata de uma opção permanecer na inadimplência, mas de um meio para manter a sua sobrevivência.

A complexidade na legislação tributária revela-se principalmente na interpretação da lei, cabendo ao contribuinte calcular e recolher o tributo e, ainda, ao Fisco está resguardado o direito de revisar o pagamento nos cinco subseqüente, de modo que se houver divergência poderá exigir o imposto acrescidos de juros e multas exorbitantes. Outro exemplo, bastante frequente, é a situação em que o imposto é exigido do contribuinte por dois entes tributantes distintos, diante da ausência de clareza da lei.

Além disso, a insegurança jurídica na legislação tributária representa um elemento que dificulta o crescimento econômico por trazer instabilidade na liberdade das empresas em formar relações comerciais. A ineficiência na criação das normas, com texto confusos e frequentemente inconstitucionais, eleva o nível de litigiosidade e aparelhamento do Judiciário. Segundo CARVALHO (2018, p. 192)

[...] Quando alguém diz que a segurança jurídica foi desrespeitada, normalmente quer se referir a um estado de coisas relativas a um determinado ordenamento jurídico, que foram afetadas diretamente por alguma alteração súbito ou por uma constante instabilidade neste, em outras palavras, quando a garantia de expectativas normativas que os indivíduos têm para com o ordenamento é abruptamente perturbada e a certeza das consequências jurídicas para as condutas é rompida. [...]

Comumente, a insegurança na lei pode ser verificada quando o ente tributante pretende a cobrança de tributo por meio de portarias ou regulamento sem que haja lei anterior instituindo a sua cobrança.

No entanto, a segurança jurídica pressupõe a observância aos princípios da legalidade tributária, segundo a qual o tributo não será aumentado ou exigido sem que lei anterior o estabeleça nos termos do artigo 150, I, da Constituição Federal. Trata-se de um princípio que [...] orienta o sistema jurídico a estabilizar-se em relação ao seu ambiente. É uma diretriz que visa alcançar uma situação fática, um estado de coisas no qual uma comunicação estável entre ordem normativa e sistema social.[...]. (CARVALHO, 2018, p. 192).

Outro aspecto que deflagra as dificuldades na tributação é a desigualdade. Tipicamente, a lei concede isenções a determinados rendimentos que conferem alto teor de rentabilidade ou ainda as alíquotas aplicadas para as maiores rendas

são inexpressivas, desconsiderando o quanto disposto no artigo 150, II, da Constituição Federal que veda a instituição de tratamento desigual entre os contribuintes que se encontram em situação equivalente.

Pode-se citar como exemplo, a extinção da tributação sobre lucros e dividendos da base de cálculo da pessoa física, o imposto de renda para pessoa física cujas faixas estão estruturadas na aplicação de alíquotas que variam entre 7,5% (sete inteiros e cinco centésimos por cento) para rendas entre R\$ 1.903,99 e R\$ 2.826,65 e 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco centésimos por cento) para rendas acima de R\$ 4.664,68⁶, assim como o imposto da pessoa jurídica que, a depender do regime de tributação, possui alíquota de 15% (quinze por cento) e adicional de 10% (dez por cento) para o lucro que ultrapassar o limite de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

⁶ <http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>

4 ASPECTOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E ATUAÇÃO ESTATAL

O sistema tributário é uma ferramenta do Estado com aspecto arrecadatório e regulatório, que poderia ser utilizado para auxiliar a estruturação e o desenvolvimento econômico do país. Todavia, atualmente, o sistema tributário tem causado apenas judicialização em massa, assim como onerado sobremaneira determinados setores da sociedade que são desprovidos de poder aquisitivo e ainda causa excessivas obrigações principais e acessórias aos contribuintes.

Diante da complexidade do assunto e ainda em razão da árdua tarefa em delimitar tais questionamentos, o estudo parte da premissa de que o Estado é o principal agente econômico capaz de promover uma estruturação do sistema tributário que seja capaz de acompanhar e promover o desenvolvimento econômico do país.

Desta forma, neste Capítulo busca-se tratar do sistema tributário como ferramenta do Estado, a ineficiência estatal e os aspectos que envolvem a reforma tributária. Cabe destacar, que não se pretende exaurir o tema diante das diversas nuances que envolvem o assunto.

4.1 O sistema tributário como ferramenta econômica do Estado

No cenário brasileiro o posicionamento jurídico constitucional da ordem econômica está alicerçada na valorização do trabalho e na livre iniciativa de forma a atender a justiça social. A Constituição de 1988 confere ao Estado diversos mecanismos para intervir no âmbito econômico como meio de alcançar os objetivos fundamentais da República para construir uma sociedade livre e justa, garantir o desenvolvimento social, erradicar a pobreza e promover o bem de todos, que pode ser exercido por meio da tributação.

Do ponto de vista histórico, a tributação no Brasil tem-se revelado cada vez mais regressiva, incidindo principalmente sobre bens e serviços. De um lado tem o empresário tentando adimplir a elevada carga tributária e as excessivas obrigações acessórias e do outro lado tem o contribuinte que precisa usufruir de bens e serviços seja para a sua própria sobrevivência, seja para sua atividade laboral, suportando o ônus tributário.

Mas como utilizar o sistema tributário como aliado ao desenvolvimento econômico do país? Pode-se dizer que a transparência na carga tributária e nos incentivos fiscais, assim como a redução das excessivas obrigações acessórias poderiam significar um avanço para o crescimento econômico do país.

O artigo 150, §§ 5º e 6º, da Constituição, dispõe acerca da transparência na carga tributária ao estabelecer que a “lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”, assim como sobre os incentivos fiscais que somente poderão ser “concedidos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição”. O objetivo é garantir que o sujeito passivo seja informado adequadamente acerca da tributação que está sendo imposta pelo ente tributante.

Quanto às obrigações instrumentais, o artigo 113, §2º, do Código Tributário Nacional estabelece que deverão ser cumpridas para o interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. Embora as obrigações acessórias tenham papel importante na arrecadação, justamente por sua finalidade em informar o Fisco acerca dos tributos a serem recolhidos, os contribuintes despendem excessivos custos e tempo para o seu cumprimento. Segundo CARVALHO (2018, p. 211)

[...] Os custos de conformidade reúnem os custos de informação necessários para que o contribuinte possa compreender as imposições que lhe são dirigidas pelo Estado e os custos de cumprimento propriamente ditos das obrigações tributárias. A alíquota alta do imposto, por exemplo, não é o único fator a ser considerado no que toca aos custos de conformidade, mas também – muitas vezes principalmente – as dificuldades em cumprir as obrigações fiscais em vista da irracionalidade do sistema tributário. O Brasil é apontado há vários anos consecutivos, pelo Banco Mundial, como o país mais difícil do mundo para cumprir obrigações tributárias, sendo esta colocação medida a partir das horas médias anuais necessárias para que as empresas consigam atender a todas as exigências fiscais.

A simplificação da tributação e a instituição de incentivos poderiam ser um passo ao crescimento econômico do país. Contudo, segundo Furtado (2002, p. 22)

[...] A dificuldade é que a opinião pública foi manipulada no sentido de ser contra o pagamento de impostos, o que é um absurdo, pois todos os países usam o sistema fiscal para corrigir desigualdades sociais. No Brasil, ele não só corrige como os agrava. [...].

Considerando que o sistema tributário abarca elevado nível de complexidade e o Estado não oferece serviços básicos para a sociedade, os cidadãos perdem o interesse no sistema fiscal do país, assim como não enxergam o pagamento de impostos como uma política econômica necessária para o desenvolvimento do país.

Mas em que medida as políticas adotadas pelos governos estão voltadas para fortalecer os setores econômicos e promover o equilíbrio da carga tributária? Pode-se dizer que o aumento da carga tributária tem-se revelado a principal ferramenta do Estado para financiar as despesas públicas em detrimento de outras fontes de receita, como por exemplo o investimento na polo industrial do país.

Para Lacerda (2020, p. 60)

[...] A questão fiscal é relevante, mas é preciso lembrar que sem crescimento econômico qualquer tentativa de ajuste esbarra no impacto restrito da arrecadação em função da fraca atividade econômica, pois “com a economia em recessão, todas as prioridades perdem nitidez, reduz-se o espaço para a ação”. Portanto, fomentar a atividade econômica, dado o seu efeito multiplicador, produz impactos positivos sobre a arrecadação tributária e, portanto, sobre o quadro fiscal. [...]

Neste sentido, o investimento no mercado interno com o desenvolvimento da indústria e do setor primário, representam um avanço para o crescimento do país. Não basta o governo pretender que a receita do Estado seja propriamente da arrecadação de tributos, pois com a economia em desequilíbrio os setores econômicos tendem a enfraquecer, encerrar as suas atividades e diminuir a receita da arrecadação tributária, assim como afeta a credibilidade do país no âmbito internacional. Conforme menciona Furtado (1999, p. 17)

[...] No caso do Brasil, que mantém grande disponibilidade de solos aráveis subutilizados e acentuada heterogeneidade social, o caminho mais curto para o desenvolvimento continuará a ser por muito tempo o dinamismo do mercado interno. [...]

O desenvolvimento do setor primário embora seja um aliado para o crescimento, pode causar prejuízos ambientais de poluição da natureza, como por

exemplo, a poluição de água de rios e nascentes, o desmatamento, compactação do solo, morte de animais, da flora e causar a deformação nos seres humanos.

A política econômica brasileira marcha na contramão da preservação dos recursos naturais, postura que vai de encontro com a comunidade internacional. Isso porque, enquanto as potências internacionais aumentam políticas de preservação de seus recursos, o Brasil prefere transformar os seus recursos naturais em mercadorias e vendê-los para quem pagar o maior preço.

Ou seja, as políticas econômicas adotadas pelos governos transformam os bens produzidos no setor primário em *comodities*, que possuem baixo valor agregado e contribuem pouco para o desenvolvimento do país. Em questões dessa envergadura, não pode o Estado visar exclusivamente a rentabilidade sobre a exploração do setor primário. Caberia ao Estado a executar a melhor gestão em benefício à sociedade, investindo o recurso no mercado interno para crescimento da indústria nacional.

Ou sejam, caberia uma política fiscal alinhada à arrecadação tributária como um mecanismo de impulsionar a indústria, por exemplo, por meio de incentivos fiscais com a condição de que empresas manteriam a sua regularidade fiscal para usufruir dos benefícios.

Desta forma, o impulsionamento da indústria por meio de incentivos fiscais poderia proporcionar o fortalecimento do setor industrial no país, implicando em maiores benefícios tanto para o empresário que teria maior segurança ao realizar investimentos e ainda promoveria novos postos de emprego, quanto para o Estado que teria a garantia da arrecadação tributária e com isso alocar os recursos para promover serviços básicos para a população.

4.2 A tributação e a atuação estatal

No atual sistema tributário é possível observar que a tributação acaba por sofrer diversas mudanças diante da quantidade de normas que são instituídas. A Constituição Federal promoveu mudanças profundas no sistema tributário, com a criação de novas espécies tributárias como as contribuições que incidem sobre receitas, folha de salário, ensino fundamental, apoio ao trabalhador, ao sistema sindical, lucros e movimentações financeiras, assim como promoveu a

descentralização dos recursos de modo a conceder maior arrecadação aos estados e aos municípios.

O hodierno o sistema tributário brasileiro é marcado pela tributação indireta representada pelo IPI, ICMS e ISS, impostos que incidem sobre o consumo, adicionando excessiva oneração às classes baixa e média da sociedade, na medida em que a tributação indireta recai sobre o setor econômico privado que repassa o ônus tributário sobre os consumidores, enquanto que os impostos diretos sobre o patrimônio e a renda representam baixa arrecadação. Diga-se, a arrecadação seja de impostos indiretos seja de contribuições integram o preço do produto ou do serviço cujo destinatário do ônus será sempre o consumir final.

Analisando os aspectos da ingerência do Estado no patrimônio privado, verifica-se que este se dá com limitações, garantindo-se constitucionalmente as hipóteses em que não haverá tributação, tais como o princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, §1º, da Constituição Federal, o qual determina que os impostos terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a capacidade contributiva do contribuinte, assim como as limitações ao poder de tributar, as quais dispõe sobre verdadeiras restrições ao Estado para tributar nas matérias tratadas nos artigos 150 ao 152, da Constituição Federal. As proteções ao poder de tributar podem ser consideradas como proteções às liberdades econômicas, nas palavras de CARVALHO (2018, p. 191)

[...] Note-se que as próprias limitações ao poder de tributar são basicamente proteções à liberdade econômica do indivíduo: capacidade contributiva, não confisco e mesmo as que preserva, a segurança jurídica, como a estrita legalidade, a irretroatividade e a anterioridade.

Segundo CARVALHO (2018, p. 165) a presença do Estado na economia pode se dar das seguintes formas:

[...] 1) Estado como dirigente, quando as trocas econômicas são totalmente controladas por ele, determinando quem, o quanto e o que se consome. Nesse regime totalizante, onde o Estado e o setor econômico fundam-se em uma só ordem, a produção de bens e serviços é monopólio estatal. Exemplos são a antiga União Soviética, e, até hoje, Cuba e Coréia do Norte;
2) Estado como agente econômico, competindo com agentes privados no mercado. São situações onde empresas estatais ou de economia mista atuam em determinados setores, juntamente com

empresas privadas. Exemplos são empresas públicas de produção e distribuição de energia ou bancos de varejo, como ocorre no Brasil;

3) Estado como regulador do setor econômico, por meio de normas jurídicas. A regulação se dá de forma direta (regras que obrigam ou proíbem comportamentos), ou de forma indireta (regras que facultam comportamento). [...]

Neste aspecto, CARVALHO explica que a intervenção no mercado pressupõe [...] a participação, em maior ou menor grau, do Estado como agente econômico e intervenção sobre o mercado significa regulação, direta ou indireta. As normas tributárias extrafiscal têm relevância enorme para essa última espécie de regulação [...] (CARVALHO, 2018, p. 165).

Assim, em linhas gerais, o tributo pode ser classificado como fiscal ou extrafiscal. Tem-se por tributo fiscal aquele que possui característica estritamente arrecadatória, ou seja, trata-se de uma invasão estatal na esfera patrimonial do contribuinte, outorgada por lei, com o viés de trazer receita aos cofres públicos. Já o tributo extrafiscal tem por finalidade intervir ou regular determinado comportamento social ou estimular o desestimular certas condutas na economia, de modo que a arrecadação acaba se tornando uma mera consequência na instituição do tributo, pois a sua principal função é regular a economia.

Como ensina CARVALHO (2018, p. 166)

[...] Além da função fiscal dos tributos, sumamente arrecadatória, outra menos frequente, mas de grande importância para os Estados, é a utilização de tributos com o fim de alterar a alocação dos recursos. Tal função é *extrafiscal*, que significa utilizar normas tributárias com o intuito de gerar incentivos para que os contribuintes ajam de determinada forma, por exemplo, consumir mais ou menos determinado produto. [...]

No âmbito Federal, a União possui competência para instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural e; grandes fortunas, a ser implementado por meio de lei complementar, nos termos do artigo 153 da Constituição Federal.

Já na esfera Estadual e Distrital, estes entes federados tem competência tributária para instituir impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior e; propriedade de veículos automotores, nos termos do artigo 155 da Constituição Federal.

Os Municípios podem instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana; transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição e; serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar, conforme dispõe o artigo 156 da Constituição Federal.

Cabe destacar que o §4º, inciso II, do art. 182, da Constituição Federal estabelece a possibilidade de os Municípios instituírem IPTU com progressividade extrafiscal no tempo. O objetivo desta progressividade extrafiscal é justamente desestimular condutas de abandono e improdutividade de determinada propriedade urbana, como forma de assegurar a função social da propriedade.

No âmbito Federal, são exemplos de impostos extrafiscais o Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), todos previstos no artigo 153 da Constituição Federal:

[...] Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
I - importação de produtos estrangeiros;
II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
 III - renda e proventos de qualquer natureza;
 IV - produtos industrializados;
V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
 VI - propriedade territorial rural;
 VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. [...]
 (negritou-se)

Os impostos extrafiscais previstos no referido dispositivo podem ter a sua alíquota alteradas consoante estabelece o parágrafo primeiro do artigo 153 da Constituição Federal: “É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e

os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.”. Desta feita, o Poder Executivo pode majorar ou reduzir a alíquota como forma de regular determinada atividade. A título de exemplificação, cabe lembrar que nos anos de 2012 e 2013 o governo entendeu por bem reduzir a alíquota do IPI para veículos automotivos (carros e caminhões), visando fomentar a economia e manter o mercado aquecido. Também, no ano de 2013, o Ministro da Fazenda reduziu a alíquota do IOF para 0% para investimento estrangeiro nas aplicações de renda fixa. Tais iniciativas do governo visaram estimular a economia por meio dos impostos extrafiscais.

Além dos impostos, o Estado também exerce a intervenção sob o domínio econômico por meio da instituição de contribuições que também tem por finalidade a regulação de determinados setores da economia. Trata-se das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, previstas no artigo 149 da Constituição Federal

[...] Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

(...)

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

II - poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

III - poderão ter alíquotas: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#)

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001\)](#) [...]

As CIDEs são tributos de natureza extrafiscal e também de arrecadação vinculada. São extrafiscais porque visam atuar na regulação da economia e a arrecadação fica vinculada ao setor para o qual a contribuição foi destinada. Observe que o artigo 177, §4º, II, da Constituição Federal estabelece que nas atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível o produto da arrecadação serão destinados para [...] a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transporte.[...]. Conforme menciona SILVA (2016, p. 821 – 822)

[...] A intervenção por via de regulamentação da atividade econômica surgiu como pressão do Estado sobre a economia para devolvê-la à normalidade; normalidade, então, consistia em manter um regime de livre concorrência; por isso, as primeiras formas de intervenção manifestaram-se através de um conjunto de medidas legislativas que intentavam restabelecer a livre concorrência. [...]

São contribuições de competência exclusiva da União, sendo por meio delas que o Estado atua de forma a intervir na economia, desempenhando a função do setor privado. Neste contexto, o Estado busca regular o mercado para trazer equilíbrio econômico, como forma de capacitar o setor, estabilizar oferta e procura de bens e serviços, assim como preservar taxas bancárias.

Esses tributos no cenário brasileiro, foram instituídos nas atividades **(i)** do petróleo e gás natural, denominada CIDE-Combustível previstos no §4º no art. 177 da Constituição Federal, e atualmente regida pela Lei nº 10.336/2001, sendo que parte da sua arrecadação está destinada ao setor de transporte público para melhor a infraestrutura; **(ii)** da marinha mercante por meio do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), instituída por pelo Decreto-lei nº 2.404/1987 e posteriores modificações Decreto-lei nº 2.414/1088 e pelas Leis nº

7.742/1989 e nº 8.032/1990 e nº 10.893/2004, que visa proporcionar o desenvolvimento da indústria de construção naval; **(iii)** nas tarifas portuárias, denominada Adicional de Tarifa Portuária (ATP), instituída pela Lei nº 7.700/1988, sendo posteriormente extinta pela Lei nº 9.309/1996; **(iv)** na produção de açúcar e do álcool, por meio da Contribuição ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), com previsão no Decretos-leis nº 308/1967, nº 1.712/1979 e nº 1.952/1982; **(v)** na exportação de café, denominada Contribuição ao Instituto Brasileiro do Café – IBC, instituído no Decreto-lei nº 2.295/1986; e **(vi)** na educação por meio da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o apoio à inovação, que tem por finalidade estimular o desenvolvimento tecnológico, por meio de programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo.

As CIDEs têm como papel primordial o estímulo e desenvolvimento de determinado setor da economia, cabendo ao Estado observar os ditames estabelecidos na ordem econômica e financeira estabelecido no artigo 170 da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 confere ao Estado diversos mecanismos para intervir na economia, mas o questionamento que se faz gira em torno da eficiência desta intervenção, pois em que medida a intervenção estatal se torna capaz de regular, normatizar e fiscalizar a economia e ainda permitir que as relações privadas sejam orientadas pela livre concorrência e reduzir a tributação regressiva.

Mas será que a tributação no atual contexto permite a atuação do Estado para exercer intervenção econômica capaz de atender os objetivos fundamentais da República?

No cenário brasileiro, o que se observa é justamente a ineficiência estatal para atuar no setor econômico. Por exemplo, ao analisar a história do Brasil observa-se que, em alguns momentos, os dirigentes estatais acabaram por empregar uma política pautada na corrupção, faz alianças para beneficiar determinados setores com a perspectiva de obter vantagens indevidas, enfraquecendo o Estado Democrático de Direito, burlando a livre concorrência e desmoralizando conceitos fundamentais dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim como acentuando a tributação sobre as classes baixa e média.

Sobre este aspecto, importante observar que no ano de 2013, foi instituída a Lei nº 12.846/2013, denominada de Lei Anticorrupção que visa tratar da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Nas palavras de ZINGALE (2015, p. 25)

[...] Numa economia socialista, o sistema político controla os negócios; num sistema de capitalismo de compadrio desse tipo, os negócios controlam o processo político. A diferença é pequena: todo modo, a concorrência está ausente e a liberdade diminui. Sem concorrência, a vida econômica se torna injusta, favorecendo os bem-relacionados.

A concorrência é o ingrediente mágico que faz o capitalismo funcionar para todos. [...]

Por meio da tributação o Estado concede benefícios que muitas vezes acabam favorecendo determinados grupos sociais que detém maior poder político. Isso é facilmente perceptível porque a tributação como forma de regular a economia não reflete, por exemplo, no pequeno empresário ou mesmo em melhorias dos serviços públicos à população. Conforme menciona ZINGALE [...] As deduções que conseguem ser incorporadas à legislação costumam ser aquelas que beneficiam os grupos de maior poder político”, e também “a proliferação das deduções fiscais desgasta a base da arrecadação e força uma alta alíquota marginal [...]. (2015, p. 185).

Nessa linha, verifica-se que a intervenção do Estado precisa estar alinhada à política fiscal de modo que haja a efetiva arrecadação, assim como institua benefícios que possam ser aproveitados pela indústria e promova a criação de novas tecnologias, de modo a trazer maiores benefícios para a sociedade.

Nessa linha, o Estado teria condições de cumprir os princípios da atividade econômica do país voltado para o desenvolvimento nacional, como estabelece a própria Constituição Federal no artigo 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 [...].

Assim, é possível observar que o Estado por meio da tributação parece não trazer a solução para a regulação da economia. No atual sistema brasileiro é possível observar que a sociedade é marcada pela desigualdade social, resultado da má gestão estatal.

Analisando a intervenção estatal na econômica sob o prisma dos tributos fiscais, embora estes não tenham propriamente a função de intervir na economia, cabe destacar que a função arrecadatória do Estado possui reflexos diretos no sistema econômico do País. Isso ocorre porque a arrecadação tributária tem por finalidade social a promoção do bem comum e com isso confere ao Estado a prerrogativa de intervir no setor privado para instituir tributos sobre os bens e serviços que são produzidos. E essa prerrogativa estatal, por óbvio, resvala na forma como as empresas atuam no mercado, seja na maneira como estabelecem as contratações de serviços, de funcionários diretos e indiretos, seja na fixação de preços dos produtos e também na escolha do regime tributário e até mesmo no adimplemento de suas obrigações fiscais e nos seus investimentos para a produção de riqueza e novas tecnologias.

O mercado é influenciado pelas inovações tecnológicas e, com isso, as empresas precisam se adaptar as modificações comportamentais da economia, fazendo-se necessário que a legislação tributária também acompanhe as modificações mercadológicas com a finalidade de propiciar o desenvolvimento nacional.

Mas não é somente o empresário que acaba sendo impactado pela política fiscal. Os consumidores de bens e serviços, que representam o maior percentual da classe assalariada, sofre o maior impacto quando o Estado não proporciona uma adequada atividade econômica. Por isto, cabe ao Estado zelar pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, impulsionado a indústria para que setor esteja fortalecido e consiga suportar os momentos de crises econômicas.

Portanto, quando a intervenção estatal não proporciona ferramentas sólidas para que a indústria possa investir nos meios de produção e propiciar nova fontes de tecnologia, a tributação acaba recaindo pesadamente sobre o consumo, sendo esta política que respalda a regressividade do sistema tributário. O Estado necessariamente precisa arrecadar para fazer frente aos gastos públicos com infraestrutura, educação, saúde, segurança e demandas sociais, mas a atual tributação vai na contramão dos anseios da sociedade e do setor econômico.

Nessa linha, o sistema tributário precisa ser capaz de acompanhar as atividades econômicas do país, sendo que os incentivos podem representar uma forma do Estado fornecer ferramentas para impulsionar a indústria, contribuindo

para que o setor industrial exerça satisfatoriamente os meios de produção de riqueza do país.

4.3 Aspectos da reforma tributária nos setores econômicos

Diante das complexidades que envolvem a tributação no Brasil cabe mencionar que, atualmente, existem 3 (três) propostas de reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional: a PEC 45/2019, a PEC 110/2019 e a PL 3887/2020. A PEC 45/2019, de autoria da Câmara dos Deputados, propõe um modelo de substituir o IPI, do ICMS, do ISS, da Cofins e do PIS por um único imposto sobre bens e serviços (IBS). A PEC 110/2019, proposta pelo Senado Federal, visa a extinção do IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, CIDE-Combustíveis, ICMS e ISS, substituindo-os pelo Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS). Já a PL 3887/2020, de autoria do Governo Federal, cria a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, unificando o PIS e a COFINS.

Embora estejam em trâmite a PEC 45/2019, a PEC 110/2019 e a PL 3887/2020, tendo como principal justificativa a simplificação da carga tributária diante do atual cenário econômico, muitas discussões ainda circundam o tema, não sendo possível prever quais os efetivos impactos que ocasionarão para os contribuintes e para a economia brasileira. Desta forma, esse subtítulo se limitará a tratar do tema sob o enfoque dos possíveis impactos que a reforma tributária poderá trazer.

As propostas da reforma tributária que atualmente tramitam no Congresso, caso aprovadas, poderão causar um grande impacto no setor primário, principalmente as PECs 45 e 110, pois com a unificação do PIS, COFINS, IPI, ISS e ICMS, para criação do IBS, a tributação será estimulada sobre o consumo, ou seja, cada segmento da cadeia produtiva terá a um crédito a ser utilizado na etapa seguinte da comercialização.

O setor primário é composto praticamente por pessoas físicas tendo em vista que o empresário rural tem tratamento diferenciado e simplificado e não está sujeito ao registro comercial, sendo uma opção requerer a inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, conforme assegura os artigos 970 e 971 do Código

Civil⁷, contudo, na hipótese das mencionadas PECs serem aprovadas, a ausência de contabilidade poderá representar um fator de dificuldade para identificar o crédito a ser utilizado na próxima etapa, além de gerar custos para a formalização da contabilidade.

Também o setor atualmente se beneficia do Convênio ICMS 100/97, o qual dispõe sobre redução da base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários, que garante a diminuição de 60% (sessenta por cento) do ICMS incidente sobre fertilizantes, insumos agrícolas e defensivos, sendo que a unificação dos impostos poderá acarretar a extinção do mencionado Convênio e dos incentivos fiscais, assim como o produtor corre o risco de perder a sua competitividade.

Dentro da autonomia dos entes federados está a repartição de receitas tributárias, de modo que as atuais propostas de emenda à Constituição Federal que propõe a extinção e/ou substituição de tributos podem ser consideradas inconstitucionais, tendo em vista que o princípio federativo pressupõe a autonomia financeira para legislar e instituir impostos. Por exemplo, o ICMS, que representa a maior parte das receitas do Estados, caso venha a ser substituído ou extinto afetará a autonomia financeira e a competência tributária para instituir o tributo.

Por outro lado, na indústria, a reforma tributária significa transparência, eficiência na arrecadação tributária, um sistema simplificado, assim como geração de crédito em cada operação, na medida em que a atual tributação eleva os custos das empresas que precisam investir constantemente em sistemas de controle contábil para manter suas obrigações principais e acessórias alinhadas com as normas da fiscalização.

No setor de serviços, as propostas de reforma tributária das PECs 45 e 110, têm causado discussões acerca do impacto diante da provável oneração do setor com aumento da carga tributária, pois com a unificação tributária por meio da sistemática da não-cumulatividade, incluindo o ISS, a alíquota do imposto sobre os serviços tende a elevar. Isso porque, atualmente, o ISS adota o modelo cumulativo

⁷ Art. 970. A lei assegurará tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário, quanto à inscrição e aos efeitos daí decorrentes.
Art. 971. O empresário, cuja atividade rural constitua sua principal profissão, pode, observadas as formalidades de que tratam o art. 968 e seus parágrafos, requerer inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, caso em que, depois de inscrito, ficará equiparado, para todos os efeitos, ao empresário sujeito a registro.

não permitindo a creditação de tributos pagos em operações anteriores e por isso as suas alíquotas são menores do que aquelas aplicadas à circulação de mercadorias e à indústria.

A bem da verdade, as propostas de reforma tributária atualmente em trâmite no Congresso Nacional (PEC 45/2019, a PEC 110/2019 e a PL 3887/2020), não eliminam a regressividade e a cumulatividade que impactam a tributação do país.

Os tributos cumulativos causam o efeito “em cascata”, sujeitando o contribuinte a recolher o tributo em cada etapa da comercialização e produção do bem, não gerando qualquer crédito para a empresa, enquanto que a regressividade não considera a capacidade econômica do contribuinte que sofre a tributação.

Segundo Lacerda (2020, p. 62)

[...] nosso modelo tributário regressivo, incidindo fortemente sobre o consumo e produção – e não sobre a renda e riqueza – além de contribuir para uma maior concentração de renda, sobrecarrega o chamado “custo Brasil”. Prejudicando o crescimento da atividade e a realização de investimentos. Há que se buscar no âmbito de uma profunda reforma tributária, uma simplificação dos impostos, visando, além de maior justiça social, um sistema mais dinâmico, transparente e eficiente. Tal problema, como sabemos, não é recente, datando, infelizmente, de longa data. No início deste século, Furtado chama a atenção para este problema, sobretudo para a reduzida incidência sobre o setor econômico mais rentável da economia [...]

Pela breve análise dos aspectos da reforma tributária, é possível observar que embora haja um propósito claro na simplificação de obrigações principal e acessória, não é possível identificar quais serão os efetivos efeitos da arrecadação para o Estado e em que medida o sistema tributário poderá compor uma ferramenta econômica capaz de fomentar a indústria, como alicerce para o desenvolvimento nacional.

5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICA FISCAL

Como mencionado anteriormente, o sistema brasileiro deve zelar pelo desenvolvimento nacional, sendo o Estado o principal elemento capaz de gerir a economia de maneira satisfatória visando o bem estar social.

Neste sentido, este Capítulo irá tratar da necessidade do Estado em fomentar o desenvolvimento nacional por meio de incentivos ao setor industrial e pela política fiscal na arrecadação tributária, com a finalidade de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Logo, como a arrecadação é elemento fundamental para que o Estado possa dispor de recursos para fazer novos investimentos nos diversos setores da sociedade, importante que haja uma política voltada, como por exemplo, para fomentar a inovação e a tecnologia, sendo importante tratar dos aspectos afetos ao desenvolvimento sustentável e o fomento da inovação tecnológica.

Por isso, fomentar o desenvolvimento nacional por meio de incentivos ao setor industrial e pela política fiscal na arrecadação tributária, com a finalidade de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

5.1 A necessidade de desenvolvimento sustentável

Neste subtítulo objetiva-se tratar da necessidade de o Estado empregar mecanismo que possam promover o crescimento da indústria. É por meio do investimento no desenvolvimento nacional que o Estado propiciará justiça social, oportunizando a produção de mão de obra, o crescimento na indústria, a elevação da renda e a tributação justa. Conseqüentemente, reduzirá as taxas de natalidade e mortalidade e aumentará o bem estar social. Nas palavras de Furtado (2000, p. 103)

[...] Observado no nível do subconjunto pertinente, o crescimento é o resultado, seja de modificações na função de produção, seja de incorporação de recursos subtraídos a outros setores. No primeiro caso – inovações técnicas, inclusive modificações organizacionais criadoras de economias de escala – o aumento da produtividade tem lugar inicialmente no próprio subconjunto em questão. No segundo caso – exemplo de expansão de um setor agrícola não acompanhada de elevação do nível técnico em que as economias

de escala sejam negligenciáveis – o aumento de produtividade somente se manifesta em nível da economia nacional e as modificações de estrutura só são observáveis no conjunto desta última. Sempre que uma parte da renda gerada pelo aumento de produtividade provoque modificações na composição da procura, cujos efeitos não são anulados em sua totalidade pelas importações, ocorrerão as modificações estruturais que chamamos desenvolvimento. [...]

Para tratar sobre o desenvolvimento nacional da indústria importante discorrer sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecido em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), que representa um programa mundial com a finalidade de implementar políticas públicas para nortear a população até 2030. As ODS contemplam 17 metas que têm por objetivo orientar as nações sobre temas de desenvolvimento humano.

Considerando a delimitação do tema em estudo, nesta dissertação será tratada sobre a ODS 9.2, exclusivamente em relação ao desenvolvimento da atividade econômica de maneira sustentável e a tecnologia do país, assim como a ODS 10.4, especificamente quanto à meta de política fiscal e tributação.

Diante da necessidade de atingir as metas estabelecidas pela ONU, no Brasil, foi formada a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República, a qual conferiu ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) o encargo para assessorar a implementação das metas da ODS. (KOELLER, 2019).

A meta 9.2 da ONU tem como premissa os seguintes objetivos:

[...] Meta 9.2 (ONU) – Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no emprego e no produto interno bruto, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países de menor desenvolvimento relativo. [...] (KOELLER, 2019, p. 10)

De acordo com o Koeller (2019, p. 11), a meta 9.2 no Brasil tem como objetivo

[...] Até 2030, promover a atividade econômica inclusiva e sustentável e a atividade de alta complexidade tecnológica, com foco na elevação da produtividade, do emprego e do produto interno bruto, e com melhora nas condições de trabalho e na apropriação dos ganhos de produtividade advindos. [...]

Observa-se que a meta 9.2 de desenvolvimento da indústria e da tecnologia tem por finalidade proporcionar uma atividade que permita ampliar a empregabilidade, assim como fomentar o avanço tecnológico, de modo a gerar maior produtividade, aperfeiçoamento nas condições de trabalho e elevação do produto interno bruto.

Koeller explica que a meta 9.2 no Brasil passou por uma modificação porque [...] havia o entendimento de que, mais que se concentrar na indústria *stricto sensu*, para o desenvolvimento inclusivo e sustentável, a política deveria se concentrar em: aumento da produtividade, geração de emprego e elevação do PIB. [...] (2019, p. 11).

Segundo o estudo elaborado por Koeller, o país está na contramão da meta 9.2, na medida em que a riqueza gerada da indústria de transformação estaria em queda em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) ao aduzir que (2019, p. 11)

[...] Do ponto de vista da meta da ONU, e de seus indicadores globais, o Brasil encontra-se em movimento contrário, já que o valor adicionado (VA) da indústria de transformação em proporção do PIB apresenta uma tendência de queda no período 2010-2015, tendo passado de 12,7% para 10,8%, respectivamente. Em 2016, estimativas preliminares elaboradas pelo Ipea mostram que esta tendência se mantém, sendo de 10,6%. [...]

Também, a pesquisa demonstrou uma redução da produção de riqueza na indústria em relação à população, assim como uma redução nos índices de empregabilidade:

[...] Os dados de VA da indústria per capita mostram que também houve uma redução do VA da indústria em relação à população do país no período, passando de R\$ 2.592,00 *per capita*, em 2010, para R\$ 2.169,00 *per capita*, em 2015 (valores constantes de 2010), ainda que tenha tido crescimento em 2011 (sendo de R\$ 2.627,00 *per capita*), os anos seguintes foram de queda até chegar, em 2016, a R\$ 2.057,00 *per capita*, segundo as estimativas do Ipea. O emprego na indústria em proporção do emprego total também se reduziu no período 2010-2015, tendo passado de 11,8%, em 2010, para 11%, em 2015. Depois de ter se mantido estável pelo período 2010-2013, a queda de participação teve início em 2014, quando passou para 11,3%. Em 2016, o emprego na indústria se manteve em queda, tendo sido de 10,6%, segundo as estimativas do Ipea. [...] (KOELLER, 2019, p. 11)

No estudo elaborado por Koeller, concluiu-se que houve uma estabilidade na produtividade entre 2010 a 2016, mas que neste mesmo período a indústria e os serviços teriam experimentado uma queda em relação a riqueza gerada por trabalhador, assim como que teria havido aumento da remuneração média no ano, contudo, assevera que considerando o total da indústria a remuneração teria se mantido estável, neste mesmo período. (KOELLER, 2019).

Koeller esclarece que os dados colhidos não permitem aferir precisamente a amplitude da meta 9.2, asseverando que será necessário empenho do Estado para reverter a situação, com a finalidade de atingir o desenvolvimento da indústria. (KOELLER, 2019).

Neste sentido, importante o empenho do Estado para atingir a meta 9.2, na medida em que a indústria se revela como um coeficiente fundamental para geração de empregos, aumentando a renda da população e possibilitando o acesso aos bens de consumo. Além disso, entende-se que por meio do fomento da indústria é possível desencadear mecanismos de desenvolvimento tecnológico e inovação, tendo em vista que o fortalecimento do setor acaba por gerar um movimento tendente a buscar modernização e melhorias nos modos de produção, elevando-se a produtividade.

Quanto à ODS 10.4, de acordo com Carvalho (2019, p. 13), busca-se atingir os seguintes objetivos

[...] Meta 10.4 (ONU) – Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e políticas de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade.

Meta 10.4 (Brasil) – Reduzir desigualdades através da adoção de políticas fiscal, tributária, salarial e de proteção social. [...]

Segundo o estudo de Carvalho quanto à meta 10.4, em 2016 o Brasil teve uma redução das desigualdades de renda, asseverando que esta situação decorreu principalmente pelo aumento do salário mínimo, a queda da taxa de desemprego e a redução do trabalho informal, concluindo que houve uma evolução para atingir a meta 10.4 ao aduzir que [...] A conjunção desses fatores explica boa parte da evolução positiva do indicador global 10.4.1, ou seja, do aumento da participação da renda do trabalho no produto interno bruto (PIB). [...]. (CARVALHO, 2019, p. 13).

Apesar dos índices de desemprego terem aumentado entre 2015 e 2016, Carvalho (2019, p. 13) explica que

[...] A sustentação do aumento da proporção da renda do trabalho no PIB em 2015 e 2016, apesar do forte aumento do desemprego, é explicada em parte pela deterioração mais lenta da formalização, visto que o indicador não engloba os rendimentos dos trabalhadores por conta-própria, e pela sustentação do salário mínimo real. Entretanto, deve-se dar importância para o papel das transferências de proteção social, especialmente aposentadorias. [...]

Nessa linha, Carvalho assevera que as políticas fiscais por meio de gastos sociais e políticas tributárias contribuíram para a redução das desigualdades sociais (2019, p. 14 – 15)

[...] Para o Brasil, os dados mostram que, após considerar toda a política fiscal, tributária e de proteção social, o índice de Gini da renda disponível efetiva é 0,164 menor que o da renda de mercado. Essa é a maior diferença entre todos os países da América Latina, mas fica abaixo da redução de 0,23 na OCDE (apesar de semelhante carga tributária em média) e 0,26 na União Europeia.¹⁵ A análise da Cepal (2015) mostra que, no âmbito da América Latina, o Brasil faz parte do grupo de países (junto com Argentina, Uruguai, e, em menor medida, Costa Rica, Chile e México) cujo gasto público consegue reduzir um pouco a desigualdade renda. O Brasil também faz parte do grupo de países em que todos os instrumentos de política fiscal analisados contribuem significativamente para a redução das desigualdades (previdência social, transferências de renda e gastos com saúde e educação). Por exemplo, enquanto no Brasil a previdência social reduz o Gini em 0,05 aproximadamente, no Chile essa redução é de apenas 0,02 e no México não possui nenhum efeito. Da mesma forma, países onde a política fiscal pouco impacta a redução da desigualdade, como Paraguai, Honduras, Nicarágua e El Salvador, apenas gastos com saúde e educação costumam ter algum efeito, entretanto, sempre em menor medida do que na comparação com Brasil, Argentina e Uruguai. [...]

Desta forma, observa-se que as medidas adotadas pelo Estado têm contribuído para atingir a meta 10.4, tendo em vista que os gastos sociais e a transferência de renda por meio da tributação, desencadeiam fatores de melhora na vida da população, pois permitem maior consumo, acesso à educação e à saúde.

Partindo das premissas das metas 9.2 e 10.4 das ODS, pode-se concluir que o Estado constitui papel fundamental para promover a economia do país com a finalidade de produzir riqueza, capaz de delinear as diretrizes para construção de um futuro sustentável, assim como fomentar a inovação tecnológica como forma de desenvolvimento do país.

5.2 Fortalecimento do setor industrial

O desenvolvimento econômico deriva da ideia de crescimento, aumento da produção e da indústria tornando o país abundante no setor tecnológico, industrial, social e capaz de eliminar desequilíbrios negativos para a sociedade. Busca-se nesse processo a acumulação de capital fazendo com que o país consiga competir estrategicamente no mercado internacional, investindo no parque industrial e fortalecendo o mercado interno. Segundo Furtado (2000, p. 102)

[...] o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico. Na verdade, traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendradas pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura.

Para Schumpeter (1997, p. 75), o desenvolvimento é [...] uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente [...]. Ou seja, as modificações devem partir da indústria e do comércio buscando expandir negócios e reduzir o custo da atividade. Para este economista, na medida em que aparece a produção descontinuamente com métodos diferentes, o qual denominava de novas combinações, haverá mudanças e possivelmente crescimento, surgindo o desenvolvimento (SCHUMPETER, 1997).

Nessa linha, o desenvolvimento de um país não decorre somente da acumulação de capital, o conceito transborda ao aspecto econômico propriamente dito. É necessário ir além da ideia de produção de riqueza para se alcançar o desenvolvimento, modificando a estrutura ociosa que repousa na sociedade. De

acordo com Schumpeter (1997, p. 74) [...] entenderemos por ‘desenvolvimento’, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa [...], de modo que possa concluir que [...] todo processo concreto de desenvolvimento repousa finalmente sobre o desenvolvimento precedente [...].

Apenas para fazer uma breve menção ao lado oposto da ideia de desenvolvimento, cabe mencionar que o subdesenvolvimento pode ser entendido como um território economicamente limitado, com elevada concentração de renda e taxa de miserabilidade, assim como baixos índices de consumo, intolerância social a dependência econômica e tecnológica. São países marcadamente pela submissão de produtos primários e baixo índice de industrialização. Segundo Furtado (2000, p. 203)

[...] O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estágios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático. O caso mais complexo é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação; e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita a economia para desenvolver-se. [...]

De acordo com Bercovici, o Estado possui a tarefa de superar a etapa de subdesenvolvimento, aduzindo que (2022, p. 102 – 103)

[...] Esta tarefa, como sabemos, constitucionalmente determinada, não apenas no artigo 3º da Constituição de 1988, que estabelece que o desenvolvimento nacional é objetivo da República, nem apenas no artigo 170, I da Constituição, que visa reafirmar a soberania econômica nacional. Há na Constituição, ainda, a previsão expressa da política de internalização dos centros de decisão econômica do país, no seu artigo 219, que determina que o mercado interno integra o patrimônio nacional e que deve ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. [...]

Desta forma, o desenvolvimento representa aspectos que voltados para a alocação de recursos de modo a melhorar o bem estar social econômico,

diferentemente do conceito de crescimento que pressupõe elementos que indicam a produção de riqueza e consumo, conforme menciona Schumpeter (1997, p. 74)

[...] Nem será designado aqui como um processo de desenvolvimento o mero crescimento da economia, demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza. Por isso não suscita nenhum fenômeno qualitativamente novo, mas apenas processos de adaptação da mesma espécie que as mudanças nos dados naturais. Como desejamos dirigir nossa atenção para outros fenômenos, consideraremos tais incrementos como mudanças dos dados. [...]

Nessa linha, o fortalecimento da indústria nacional do país tem como elemento central a busca para o crescimento da sociedade em diversos setores, como forma de expandir a produção e maximizar os lucros. Na realidade brasileira faz-se necessário reformas estruturais dentro do próprio Estado, assim como na administração da coisa pública e nos aspectos tributários buscando atrair investimento na indústria.

Diante do que foi exposto, para buscar o desenvolvimento, é importante para o Estado alinhar uma política fiscal tendente a fomentar a arrecadação de impostos, como forma de obter recursos a aplicá-los da forma eficaz nos diversos setores da sociedade. Mas não basta que esta arrecadação implique na acumulação de recursos pelo Estado e provoque a redução do consumo da população.

É importante que a política fiscal na arrecadação tributária seja eficiente de modo a fomentar a indústria para gerar mais renda disponível e possibilitar o investimento nos processos produtivos para formação de riqueza do país e fortalecimento do parque industrial. Logo, a elevada carga tributária não representa necessariamente um fator de crescimento do Estado, na medida em que poderá afetar diretamente o consumo e a disponibilidade de recursos para os empresários.

5.3 Crescimento da indústria e fomento à inovação tecnológica por meio da Lei do Bem

Como cediço o artigo 3º da Constituição Federal estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispondo que

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. [...]

Nessa linha, para dar efetividade à execução desses objetivos, faz-se necessário que o Estado adote políticas que tenham por finalidade assegurar o exercício de incentivos voltados ao desenvolvimento do país, de modo a construir uma estrutura sólida, capaz de fomentar a indústria, bem como que a intervenção estatal seja refletida em benefícios para toda a população direta ou indiretamente.

Segundo Bercovici (2022, p. 425)

[...] A ordem jurídica atua como garantidora de liberdades necessárias para que a inovação, sobretudo da perspectiva técnica, possa ocorrer. A liberdade científica é a liberdade específica a este campo, mas todas as demais espécies de liberdades, inclusive a liberdade de iniciativas em sua concepção mas genérica, atuam na esfera da proteção à criatividade coletiva e individual. No entanto, apenas a garantia formal das liberdades negativas não assegura a capacidade de inovação em uma sociedade. A inovação, em regra, depende de recursos econômicos e formas organizacionais próprias, que a condicionam. O percurso que liga a inovação ao seu aproveitamento técnico, econômico ou social, é um processo social que não seria eficaz a longo prazo apenas com a garantia jurídica de liberdade negativa. Por isso, a pesquisa na área de inovação fala em “sistemas de inovação” ao se referir às condições institucionais e jurídicas complexas necessárias à inovação. Os mecanismos fundamentais que organizam um ambiente propício à inovação consistem, no âmbito dos sistemas de conhecimento, em regras que possibilitem a criação, difusão e troca de direitos que assegurem aos seus proprietários a possibilidade de atuar no mercado, e, a terceiros, a possibilidade de acessar este mercado. O mecanismo central, assim, é a abertura à inovação. Deste modo, a regulação para incentivo à inovação, em regra, não tem a própria inovação como objetivo direto. A inovação é, na maioria das vezes, instrumentalizada para que se atinja um fim maior, determinado política ou constitucionalmente. [...]

Desta forma, neste subtítulo objetiva-se tratar da atuação estatal voltada ao desenvolvimento nacional da indústria por meio de incentivos tributários para o fomento de inovação e tecnologia, como por exemplo a Lei nº 11.196/05, que instituiu o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – Repes, especificamente nos seus artigos 17 ao 26.

Diante da necessidade de promover o desenvolvimento tecnológico no país, em 2005, o governo federal buscou implementar medidas que proporcionassem as empresas a investir em pesquisas e na inovação tecnológica. Com isso, foi atribuído ao Ministério de Ciência e Tecnologia da Inovação (MCTI) a fiscalização e a regulamentação de subvenções acerca de projetos direcionados aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Assim, por meio da Medida Provisória nº 252/2005, que posteriormente foi convertida na Lei Federal nº 11.196/2005, passou a conceder benefícios fiscais no âmbito federal relacionados às atividades empresariais voltadas para inovação.

A Lei Federal nº 11.196/2005 encontra-se inserida como um dos eixos do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, o qual constitui um conjunto de medidas voltadas para o crescimento visando estimular a economia do país, envolvendo diversas áreas, dentre elas, a ciência e a tecnologia.

No Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007 - 2010, desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia⁸, o incentivo à inovação tecnológica das empresas tem como pilar estimular projetos e pesquisas para o desenvolvimento tecnológico, assim como a inovação das empresas com a finalidade de aumentar a sua competitividade, a renda e o emprego.

De acordo com Bercovici (2022, p. 425 – 426)

[...] O Brasil vem tentando estruturar seu próprio Sistema Nacional de Inovação, com a adoção de uma série de políticas e a atuação de instituições públicas e privadas (a articulação essencial entre os atores da chamada “tripla hélice”: academia, governo e setor privado) voltadas para o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias. O fundamento jurídico desta política de inovação está no que se chama hoje de ordenamento jurídico da inovação,

⁸ <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/460>

estruturado a partir dos artigos 3º, 170, 218 e 219 da Constituição de 1988. O ordenamento jurídico da inovação, atualmente, está composto pela “Lei da Inovação” (Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004); na Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004 (que cria a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI); na “Lei do Bem” (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que institui uma série de incentivos fiscais à inovação); na Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007 (que amplia os incentivos fiscais à pesquisa e à inovação), além de inúmeras normas estaduais e municipais de incentivo à inovação. [...]

A Constituição Federal estabelece capítulo próprio para tratar de ciência, tecnologia e inovação, dispondo nos artigos 218 e 219 que

[...] Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. [...]

[...] Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. [...]

Logo, cabe ao Estado, conforme previsão expressa na Constituição Federal, incentivar e promover o desenvolvimento da pesquisa, científico e capacitação tecnológica e inovação. Inclusive o § 4º, do artigo 218 da Constituição Federal estabelece que

[...] A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho. [...]

Seguindo as diretrizes constitucionais, foi instituída a Lei Federal nº 10.973/04, que dispõe sobre os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, destacando no artigo 2º, IV, que inovação representa

[...] Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

IV - inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços; [...]

Desta forma, inovação compreende o investimento das pessoas jurídicas em métodos que possam melhorar o processo produtivo de seus produtos e serviços, aumentando a qualidade ou implicando a redução dos custos de produção para alcançar o desenvolvimento. Segundo Schumpeter (1997, p. 76) desenvolvimento compreende novas combinação no processo produtivo, asseverando que

[...] Produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso alcance (cf. capítulo I). Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças. Na medida em que as “novas combinações” podem, com o tempo, originar-se das antigas por ajuste contínuo mediante pequenas etapas, há certamente mudança, possivelmente há crescimento, mas não um fenômeno novo nem um desenvolvimento em nosso sentido. Na medida em que não for este o caso, e em que as novas combinações aparecerem descontinuamente, então surge o fenômeno que caracteriza o desenvolvimento. Por motivo da conveniência de exposição, quando falarmos em novas combinações de meios produtivos, só estaremos nos referindo doravante ao último caso. O desenvolvimento, no sentido que lhe damos, é definido então pela realização de novas combinações. [...]

Por meio da Lei Federal nº 10.973/04, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem a competência para estimular as empresas para o desenvolvimento de pesquisa e a geração de produtos e processos de inovadores (artigo 3º), autorizando a União a fomentar a inovação nas empresas por meio de incentivos (artigo 28):

[...] Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores. [...]

[...] Art. 28. A União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais com vistas na consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei. [...]

Neste sentido, a Lei nº 11.196/05, está voltada para atender a proteção e estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias, conforme disposto no § 1º do artigo 17 desta Lei que

[...] § 1o Considera-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado. [...]

A Lei nº 11.196/05, objetiva promover atividades de pesquisa e desenvolvimento com a finalidade de fomentar a inovação tecnológica no país, para estimular o aumento da competitividade, assim como sejam alcançados os propósitos dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Os incentivos concedidos pela Lei nº 11.196/05, representam uma efetiva intervenção estatal, na medida em que concede benefícios para aquelas indústrias que estejam enquadradas no regime de tributação do lucro real, bem como empreguem no seu processo produtivo o desenvolvimento de alguma inovação ou tecnologia. Por meio desta prática o Estado acaba por intervir na economia fomentando o setor privado para criar novos produtos ou processos produtivos inovadores e estimular a tecnologia.

Os benefícios concedidos por meio da Lei nº 11.196/05, em suma consistem **(i)** na permissão de dedução no período das despesas com pesquisa tecnológica e no desenvolvimento com inovação, na apuração do cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL); **(ii)** na dedução de 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, que foram destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico; **(iii)** na depreciação acelerada para fins de apuração

do IRPJ; **(iv)** na amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, para efeito de apuração do IRPJ; e **(v)** na redução da zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, conforme previsão expressa no artigo 17 da referida Lei,

[...] Art. 17. A pessoa jurídica poderá usufruir dos seguintes incentivos fiscais:

I - dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, de valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ ou como pagamento na forma prevista no § 2º deste artigo;

II - redução de 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico;

III - depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL; [\(Redação dada pela Lei nº 11.774, de 2008\)](#)

IV - amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ;

VI - redução a 0 (zero) da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares. [...]

Também o artigo 21 da Lei nº 11.196/05, estabelece a subvenção de até 60% (sessenta por cento) dos valores pagos aos pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas localizadas no território brasileiro, para as pessoas jurídicas nas áreas de atuação das extintas SUDENE e SUDAM, assim como até 40% (quarenta por cento) para as demais regiões do país. Além disso, para fruição dos benefícios fiscais as pessoas jurídicas ficam condicionadas a comprovar a sua regularidade fiscal, nos termos do artigo 23 da mencionada Lei.

Desta forma, o objetivo do Estado ao instituir os incentivos fiscais tributários com a redução da carga tributária visa propiciar estímulos no setor privado de modo a aumentar a capacidade produtiva das pessoas jurídicas e a sua competitividade no setor econômico.

Para Furtado (2000, p. 327)

[...] Um dos principais fatores responsáveis pela baixa de eficácia dos investimentos em grande número dos países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais. À medida que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume em geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção. [...]

Para criar elementos para o desenvolvimento, importante que o Estado promova condições para fomentar inovação tecnológica, na medida em que, conforme destaca Schumpeter (1997, p. 76)

[...] é o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar [...]

Assim, embora o fortalecimento da indústria não seja a única fonte de desenvolvimento do país, a concessão de benefícios às pessoas jurídicas por meio da redução da carga tributária pode ser considerada um elemento essencial para impulsionar o setor industrial a implementar métodos de inovação e novas tecnologia.

Com a redução da carga tributária as pessoas jurídicas dispõem de mais recursos e as incentiva a exercer uma prática voltada a concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil para o desenvolvimento nacional. Em relação à disponibilidade de recursos, Schumpeter (1997, p. 107) assevera que

[...] Primeiro devemos provar a afirmação, tão estranha à primeira vista, de que em princípio ninguém além do empresário precisa de crédito — ou o corolário, mas de imediato uma afirmação muito menos estranha, de que o crédito serve ao desenvolvimento

industrial. Já foi estabelecido que o empresário — em princípio e via de regra — não precisa de crédito, no sentido de uma transferência temporária para ele de poder de compra, para produzir, para ser capaz de realizar suas combinações novas, para *tornar-se* empresário. E esse poder de compra não flui automaticamente para ele, como para o produtor do fluxo circular, pela venda do que produziu em períodos precedentes. Se por acaso ele não o possuir — e se o possuísse isso seria simplesmente consequência de desenvolvimento anterior — deve tomá-lo emprestado. Se ele não o conseguir, então obviamente não pode tornar-se empresário. Nisso não há nada de fictício; é meramente a formulação de fatos geralmente conhecidos. Ele só pode tornar-se empresário ao tornar-se previamente um devedor. Torna-se um devedor em consequência da lógica do processo de desenvolvimento, ou, para dizê-lo ainda de outra maneira, sua conversão em devedor surge da necessidade do caso e não é algo anormal, um evento acidental a ser explicado por circunstâncias particulares. O que ele quer primeiro é crédito. Antes de requerer qualquer espécie de bens, requer poder de compra. É o devedor típico na sociedade capitalista. [...]

Assim, a concessão de subvenções, embora traga a ideia em um primeiro momento da redução da carga tributária, possui reflexos que vão além da simples arrecadação como forma de aumentar os recursos disponíveis para o Estado. Isso porque, a Lei nº 11.196/05 ao conceder benefícios para fomentar o processo produtivo do país, estimula que as empresas mantenham a sua regularidade fiscal garantindo a arrecadação tributária ao Estado. Por outro lado, uma política fiscal voltada somente para aumentar a receita de impostos acaba por diminuir os recursos disponíveis dos contribuintes e a capacidade das pessoas jurídicas de empregar investimentos no processo produtivo, impactando na geração de riqueza do país e ainda estimulando condutas voltadas para que não haja a efetiva arrecadação.

Desta forma, os benefícios concedidos pela Lei nº 11.196/05, representa uma forma de intervenção estatal no setor econômico, alinhado aos objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal, na medida em que coloca à disposição dos empresários ferramentas que possibilitam a inovação e a criação de novas tecnologias, fortalecendo a indústria e incentivando a sua regularidade fiscal na arrecadação tributária.

CONCLUSÃO

Os fundamentos da República Federativa do Brasil são pautados pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. A instituição de tributo é o meio pelo qual o Estado arrecada receita para prover os diversos serviços públicos em prol da sociedade, mas não se pode levar a arrecadação até as suas últimas consequências quando estão presentes os valores fundamentais do trabalho e da livre iniciativa, pois é por meio deles que a sociedade se alicerça.

Além disso, a ordem econômica está pautada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, de modo a assegurar a existência digna da sociedade, conforme os ditames da justiça social, observando-se a busca do pleno emprego, consoante determina o artigo 170 da Constituição Federal. Por esta razão, “um país que não valoriza o trabalho e a livre iniciativa e que prioriza a arrecadação tributária não pode progredir, pois fica preso às suas próprias amarras e não avança com o desenvolvimento nacional” (FLORÊNCIO FILHO, 2011, p. 183).

Nessa linha, para analisar o contexto econômico do país, necessário se faz perpassar pelo período histórico da formação econômica do Brasil sob a visão de Celso Furtado, buscando identificar as incoerências adotadas nas políticas econômicas dos governos.

Como cediço, a descoberta do Brasil ocorreu diante da expansão mercantilista de Portugal, sendo iniciado pela Metrópole lusitana tentativas de exploração lucrativa na colônia que foram frustradas tanto por crises e escassez interna quanto por influências externas. A economia do Brasil no período de colonização foi marcada pela exploração da agricultura, escassez de mão de obra, a utilização de mão de obra escrava, tráfico de escravos, assim como pela existência de recursos escassos e abundantes e oscilação de oferta e demanda.

Na economia açucareira, o colono fazia a aquisição de escravos, o que representava um custo de capital, sendo necessário a contabilização do trabalho do escravo tanto na lavoura, como em outras atividades para a subsistência. Os fluxos monetários não eram empreendidos na atividade interna, ocasionando ausência de excedente e o setor de subsistência tinha baixa produtividade.

Com o declínio da economia canavieira, não houve na colônia o desenvolvimento de novas atividades, sendo que a ausência de circulação

monetária e a baixa produtividade da economia de subsistência acabaram por impedir que fosse implementados estímulos em outras atividades, de modo que o ciclo açucareiro entrou em processo de letargia.

Paralelo ao declínio açucareiro, houve a descoberta de metais preciosos no Brasil, ensejando um novo ciclo econômico. Na atividade mineradora, a mão de obra escrava apenas se dedicava na coleta do ouro, diferente do que ocorreu na economia açucareira que havia atividade de subsistência. Com isso, a economia dependia do abastecimento de alimentos e animais para transporte, o que estimulou o desenvolvimento de atividades paralelas e estimulou a urbanização.

Na economia mineradora os lucros não foram tão elevados quando comparados ao do ciclo do açúcar, diante da elevada carga de tributos, mas houve a intensificação de transações monetárias. O ciclo do ouro foi curto e a ausência de capacitação técnica acabou impossibilitando o desenvolvimento do mercado interno, de modo que o declínio da exploração do ouro levou à sociedade a se dedicar à atividade de subsistência.

O ciclo exportador de café representou a primeira atividade baseada no trabalho assalariado, demandando uma política de imigração em busca de mão de obra especializada. Os rendimentos com a exportação do café possibilitavam a entrada de divisas internacionais, que acabavam sendo utilizadas para pagamento de bens importados dos fazendeiros, assim como servia para o pagamento dos salários dos trabalhadores e para compra de insumos para a produção do café.

A economia cafeeira estimulou a urbanização, assim como expandiu a economia urbana, na medida em que o pagamento de salários e as despesas que eram movimentadas em dinheiro no mercado interno estimulava o mecanismo multiplicador, ampliando a quantidade de moeda que circulava na economia.

Para Furtado a economia cafeeira era baseada em disponibilidade de terras, crescimento de lavouras, intensa oferta de trabalho e escassez de capital. Também, a burguesia cafeeira exercia uma grande influência política, assim como existia uma política de proteção do café e estímulo para ampliação de lavoura e estoques de café. Além dos imigrantes, um contingente populacional que se dedicavam às atividades de subsistências, passaram a compor a mão de obra das lavouras de café.

Com a crise internacional que ocorreu na década de 1930, a demanda do café começou a cair e os estoques eram elevados, o que ocasionou na queda do preço do café. Para suportar a crise econômica, foi adotada uma política de valorização do café, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura o governo acabou por intervir no mercado para comprar o excedente do café, através de empréstimos estrangeiros. Também, o governo passou a desestimular a expansão de novas plantações de café.

A industrialização do país ocorreu sob a pressão externa e na tentativa de atender as necessidades iminentes. O processo de industrialização no Brasil foi resultado do desenvolvimento do mercado interno na produção de café e pelas políticas de proteção, decorrente de mecanismos das restrições de importação que levaram ao processo de substituição de importações. As tarifas de proteção do mercado interno às importações proporcionaram modificações nos preços e estimulando o mercado interno. Também, o processo de industrialização no Brasil é marcado por fluxo de renda monetário, que estimulam o efeito multiplicador.

Durante as décadas de 1930 a 1980, o Brasil passou por um fortalecimento da industrialização, adotando-se políticas econômicas voltadas para impulsionar a infraestrutura, o que levou o país a experimentar taxas de crescimento, mas diante dos desequilíbrios das contas dos governos, acabou desencadeando a dívida externa e aumento da inflação.

Cabe destacar que também neste período, especificamente no início da década de 1970, o Brasil viveu o Milagre Econômico, na medida em que houve o crescimento acelerado da indústria gerando emprego e aumento da renda. O fortalecimento da indústria acabou melhorando a infraestrutura, levando o governo a adotar mecanismos para integração nacional na área de transportes e energia.

Nas décadas seguintes, os governos acabaram por adotar políticas econômicas liberais, que ocasionaram o declínio econômico. Na década de 80, observa-se uma política expansionista, o que acabou gerando uma estagnação econômica, aumento da dívida externa, elevado índices de inflação e baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), também já é possível verificar que nesse período ocorreu o enfraquecimento da indústria nacional.

Em 1990, foi observada uma disseminação de ideias no sentido de que o Estado não teria capacidade para atuar no mercado, o que levou ao abandono do

projeto desenvolvimentista como fator de crescimento, ocasionando na abertura comercial e nas privatizações e concessões de empresas públicas, assim como o controle da inflação, sendo que em 1994, o país passou por uma estabilidade monetária diante da criação do Plano Real. Também, em 2000, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), o que ajudou os entes federados a controlar os gastos do governo.

Nos governos compreendidos entre 2003 a 2018, o Brasil passou por momentos de crescimento econômico diante do ambiente internacional favorável, assim como estagnação, ocasionado, em certa medida, por influências da economia mundial.

Dentre as políticas adotadas pelos governos, que merecem destaque, cabe mencionar a elevação da taxa de juros visando controlar a inflação, a criação do Bolsa Família que tem por objetivo definir metas para reduzir as taxas de pobreza no Brasil por meio de transferência de rendas. O Bolsa Família trouxe benefícios para as famílias que viviam abaixo da linha da pobreza, mas por outro lado acabou por gerar uma dependência financeira porque não há um programa que prepare adequadamente estas famílias para o mercado de trabalho.

Foi criado o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, com a finalidade de incentivar e desonerar investimentos privados, aumentando o investimento público para promover o crescimento acelerado do país visando a diminuição das desigualdades entre as regiões, o que oportunizou a construção de rodovias, portos, ferrovia e investimento em saneamento básico. Os níveis de escolaridade aumentaram com a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), ocasionando a inclusão social de milhares de pessoas.

Também foi criado o Plano de Aceleração do Crescimento 2, com a finalidade de aumentar o investimento da infraestrutura do país, reduzir a taxa de juros para facilitar o crédito, como forma de tentar conter a crise econômica.

O governo para atingir crescimento sustentado, aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, atual PEC nº 55 (Senado Federal), que tem por finalidade congelar a partir de 2016 o orçamento com investimentos públicos, pelos próximos 20 (vinte) anos, permitindo-se apenas reajustes conforme a inflação. Esta PEC foi introduzida no ordenamento jurídico por meio da Emenda

Constitucional nº 95, com a finalidade de recuperar a credibilidade no mercado internacional e estabelecer um teto para os gastos públicos.

Com a finalidade de aumentar a produtividade, foi aprovada a Reforma Trabalhista, por meio da Lei nº 13.467/17, que trouxe diversas modificações, tais como o fracionamento das férias, a regulamentação do trabalho intermitente, a extinção da contribuição sindical, com a finalidade de conceder maior flexibilidade e segurança na relação laboral.

O que se observa do cenário econômico no Brasil do século XXI foi que não houve um plano estratégico para suportar as oscilações do mercado internacional, de modo que as medidas fiscais e econômicas assumidas pelos governos foram suprimidas a cada período de crise. Seria necessário estabelecer metas e planejamento sólido para o desenvolvimento econômico pautado na indústria nacional, como forma de fortalecer o mercado interno. Além disso, o cenário de corrupção causa insegurança jurídica e afasta qualquer possibilidade das empresas se instalarem no país.

O Estado possui deve atuar com o intuito de zelar pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que constituem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, nos termos do artigo 3º, da Constituição Federal. Neste sentido, o Estado possui ferramentas para influenciar comportamentos positivos e implementar políticas econômicas capazes de promover o crescimento econômico.

O papel do Estado na economia poderia contribuir para a melhor gestão fundiária, estabelecendo regras para exploração da terra, voltadas para promover os índices de empregabilidade e utilização sustentável dos recursos naturais, assim como seria importante a atuação estatal visando o fortalecimento da indústria, com investimento em tecnologia de modo a proporcionar maior competitividade nos setores econômicos.

Quanto ao aspecto da tributação, um dos principais problemas atuais que impactam as indústrias no Brasil é complexidade do sistema tributário, o que muitas vezes leva as empresas buscarem formas de minimizar o impacto da carga tributária, com a redução do tributo ou a postergação da incidência tributária, além

das despesas com mecanismos de controle para cumprimento das obrigações acessórias.

A adequação do sistema tributário retoma a ideia acerca da possibilidade de a tributação ser capaz de acompanhar as mudanças na economia, fortalecendo o papel do Estado como agente econômico capaz de gerir satisfatoriamente a produção de riqueza do país e promover uma adequada arrecadação tributária. É imprescindível que o Estado não desconsidere as repercussões econômicas na instituição de tributo ou modificação da carga tributária, pois a tributação decorre de uma necessidade social.

Por estas razões, o sistema tributário, ineficiente do ponto de vista dos diversos setores da economia, causa tanta discussão e provoca a evasão na arrecadação dos impostos, pois a sociedade não aceita contribuir com governos que não estruturam um planejamento orçamentário e de crescimento do país.

Como a arrecadação é essencial para que o Estado tenha recursos para investir em diversos setores da sociedade, cabe destacar a necessidade de o Estado adotar uma política voltada para fomentar a inovação e a geração de novas tecnologia. Nesse contexto, as metas 9.2 e 10.4 das ODS, vêm corroborar com a necessidade de o Estado atuar em prol do crescimento da indústria de maneira sustentável e promover a criação de novas tecnologias, assim como adotar uma política fiscal e tributária que promovam a inclusão social.

Desta forma, retomando à problemática apresentada na parte introdutória deste estudo, ao analisar o papel do Estado e a sua intervenção no setor econômico é possível observar que para promover o desenvolvimento nacional é importante que o Estado execute ações voltadas para ajustar a arrecadação de receitas e aos gastos públicos, com a finalidade disponibilizar maiores recursos para o setor industrial por meio de subvenções, objetivando fomentar o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

Para contextualizar a necessidade da atuação do Estado para promover o crescimento da indústria, cabe mencionar a instituição da Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem), que tem por finalidade conceder benefícios para as indústrias que investirem em inovação e na criação de novas tecnologias. Por meio da Lei do Bem, o Estado acaba cumprindo os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, na medida em que ao conceder subvenções acaba por disponibilizar mais recursos ao

setor privado, incentivando a criação de novas tecnologias e inovação e, conseqüentemente, promove o desenvolvimento nacional.

Neste sentido, torna-se imprescindível que o Estado por meio de incentivos promova estímulos na economia para desenvolver a indústria nacional, atuando em conjunto com a academia e o setor privado para fomentar investimentos tecnológicos e de inovação na indústria. A utilização da carga tributária como pilar desta etapa de desenvolvimento no setor industrial provoca a necessidade das pessoas jurídicas manterem a sua regularidade fiscal, assegurando a arrecadação tributária, assim como apoia o fomento da empregabilidade e da criação melhorias no processo produtivo por meio da tecnologia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto et. al. Tributação e desigualdade. In: GOBETTI, Sérgio Wulf. *Tributação da renda do capital e progressividade: o que fazer?* 1. Ed. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

AVILA, Róber Iturriet.; CONCEIÇÃO, João Santos. *O capital no século XXI e sua aplicabilidade à realidade brasileira*. Cadernos IHU Ideias, São Leopoldo, v. 13, n. 234, 2015.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011;

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BAGNOLI, Vicente. *Direito Econômico e Concorrencial*, 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2017.

BAGNOLI, Vicente. *Direito econômico*, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, Cristiano. *Teoria da Decisão Tributária*. São Paulo: Almedina, 2018.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. *ODS 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles*. Cadernos ODS. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_10.pdf>. Acessado em: 22 mai. 2022.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio. A inexigibilidade de Conduta Diversa nos crimes contra a ordem tributária e a sua abordagem constitucional. 2011: Revista Direito Mackenzie. v. 5, n. 1.

FURTADO, Celso. *A dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1995.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer – reflexões sobre a formação do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, Celso. *Os desafios da nova geração*. In: Revista de Economia Política, vol. 24, n. 4 (96), out.-dez., 2004.

FURTADO, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. 2ª.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1962.

HINRICHS, H.H. *Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda/SRF, 1972.

HOFFMAN, Rodolfo. *Distribuição de Renda Medidas de Desigualdade e Pobreza*, São Paulo: Edusp. 1998.

HOFFMAN, Rodolfo. *Queda da Desigualdade da Distribuição de Renda no Brasil, de 1995 a 2005, e Delimitação dos Relativamente Ricos em 2005*. In: BARROS, Ricardo Paes de, FOQUEL, Miguel Nathan, ULYSSEA, Gabriel (org). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2006. p. 93 - 105.

GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Textos para Discussão IPEA, n. 2190. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

KHAIR, Amir. *A questão fiscal e o papel do Estado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

KOELLER, Priscila. *ODS 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação. O que mostra o retrato do Brasil?* Cadernos ODS. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em <

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_9.pdf>. Acessado em: 22 mai. 2022.

LACERDA, Antonio Corrêa de. PIRES, Julio Manoel. *O pensamento de Celso Furtado e a crise econômica atual*. In: LACERDA, Antonio Corrêa de (Org.). Celso Furtado, 100 anos: pensamento e ação. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

LOPREATO, Luiz Francisco C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. Textos para Discussão IPEA, n. 2039, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. *As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos*. Textos para discussão IE-UNICAMP, n. 254, 2015.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. *Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil*. Revista Economia e Sociedade, São Paulo, v. 13, n. 2 (23), p. 169-174, 2004.

Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) - Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional: Plano de Ação 2007-2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/460>> Acessado em: 28 ago. 2022.

NÓBREGA, C. B. *História do Imposto de Renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013)*. Brasília: Receita Federal, 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital e Ideologia*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

PIKETTY, Thomas. *O Capital do Século XXI*, edição digital. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO Junior, Caio. *História econômica do Brasil*. 43ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

Relatório de Desenvolvimento Humano: a verdadeira riqueza das nações. Caminhos para o desenvolvimento humano 2010. Disponível em:

<https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf> Acessado em: 09 mai. 2022.

REZENDE, F. *A metamorfose do estado*. São Paulo: Edições Abag, 1993.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, André Portela. Texto para Discussão nº 281 – C-MICRO Nº 01. Políticas De Distribuição De Renda No Brasil E O Bolsa Família. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV-EESP. 2011.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima; GIAMBIAGI, Fabio, Revista do BNDES: O Crescimento da Economia Brasileira 2018-2023. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14760>>. Acessado em 12 mai. 2022.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Textos para Discussão IPEA, n. 405).

ZINGALES, Luigi. Um capitalismo para o povo – Reencontrando a chave da prosperidade americana. São Paulo: BEÍ Comunicação, 2015.

Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V, 5, N. 9, p. 25-50, 1998.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro-1995-349062-exposicaodemotivos-149781-pl.html>

<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>

<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>