

# POLÍTICA FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

FISCAL POLICY AND THE BRAZILIAN ECONOMICAL  
DEVELOPMENT

---

Lourival José de OLIVEIRA  
Sharon Cristine Ferreira de SOUZA

Doutor em Direito das Relações Sociais PUC-SP; docente da Universidade Estadual de Londrina; docente da Universidade Norte do Paraná; docente da Universidade de Marília; docente da Faculdade Paranaense.  
Mestre em Direito Negocial e Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina.

## Resumo

Analisa-se a Teoria da Tributação sob o ponto de vista jurídico e fiscal a fim de balizar um sistema tributário “ideal”, que possibilite o desenvolvimento econômico. Fundamenta-se que um sistema tributário justo deve ser pautado nos princípios da simplicidade, neutralidade, progressividade e equidade. O Estado deverá cumprir seus principais objetivos e tarefas públicas mediante o exercício de três funções, a saber: alocativa, distributiva e estabilizadora. Observa-se que, não obstante a arrecadação fiscal aumente, os investimentos em infraestrutura e gastos sociais diminuem e o crescimento econômico é irregular, incentivando ações como a sonegação fiscal. Destaca-se a diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, trazendo este último como essencial à manutenção de um sistema tributário justo e eficaz.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; política fiscal; tributação.

## Abstract

This paper analyses the tax theory under the Law and fiscal point of view in order to mark out an “ideal” tax system that enables the economic development. It justifies that a fair tax system has to be ruled by principles of simplicity, neutrality, progressivism and equality. The State should accomplish its main objectives and public tasks by the exercise of three functions that are: allocating, distributive and establishing. We observe that although tax collection increases, investments in infra structure and social expenses goes down. Irregular economical growth stimulates tax misappropriation. The difference between economic growth and economic development are highlighted whereas the latter is stated as essential to the maintenance of a fair and effective tax system.

Key words: economic development; fiscal policy; taxation

O Direito tomado isoladamente como instrumento para tentar solucionar os problemas políticos, sociais e econômicos vislumbrados no Brasil tornou-se insuficiente. Mostra-se cada vez mais necessária a utilização, em conjunto com a Jurisprudência, de outras áreas do conhecimento humano, na tentativa de encontrar-se as soluções mais adequadas aos anseios da sociedade.

Este mister de interdisciplinariedade torna-se evidente quando se estuda política econômica – dentro da qual está inserida a política fiscal – e se analisam os rumos que o País está seguindo no rumo ao desenvolvimento econômico.

Sendo assim, far-se-á uma exposição relativa à política fiscal e às funções do Estado, com o intuito específico de adentrar-se no tema da política econômica, quando então mediante sua análise, bem como a de suas deficiências, verificar-se-ão os problemas concernentes às dificuldades para se alcançar o desenvolvimento econômico no Brasil.

O mais importante é apontar onde os Governos brasileiros estão se equivocando na condução dessas políticas, pois existe uma série de soluções não-paliativas a serem adotadas para as dificuldades expostas.

## 1 Teoria da tributação

Quando se estuda a política econômica, faz-se necessário chamar à ajuda algumas outras áreas do conhecimento humano, como a Economia e a Ciência das Finanças Públicas, com o intuito de entender-se esse instrumento do Estado como forma de obtenção de uma tributação de qualidade para se auferir justiça fiscal. Deve haver uma adequação entre a justiça fiscal e a realidade social, para se tentar suprir alguns problemas verificados atualmente.

Para tanto, estudam-se as receitas tributárias e sua justificação, começando pela Constituição Federal Brasileira em seu art. 3º, o qual traz em seu bojo alguns objetivos a serem alcançados, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades regionais, enfim, alguns desideratos que delineiam o modelo de Estado que a sociedade escolheu e direcionam, pois, a atuação estatal.

Todavia, todas essas atribuições das quais o Estado se incumbiu têm um custo. Para sustentar esse modelo estatal há necessidade de ingressos públicos, cuja principal espécie é a arrecadação tributária.

O sistema constitucional tributário e o Código Tributário Nacional permitem que se verifique a existência de cinco espécies de tributos, quais sejam: impostos, taxas, contribuição de melhoria, contribuições e empréstimos compulsórios. São eles, então, os tributos previstos no ordenamento jurídico e, por meio deles, o Estado obtém as receitas públicas para custear os serviços e bens públicos.

Importante ressaltar que o sistema tributário brasileiro é regido por diversos princípios, dentre os quais, alguns são indicados pela teoria econômica, porquanto, mediante a análise do sistema tributário à luz desses princípios, pode-se considerar um sistema tributário “bom” ou “ideal”.

São eles, segundo classificação trazida pelo professor Roberto Quiroga, os princípios da simplicidade, neutralidade, progressividade e equidade.

O primeiro deles é essencial ao contribuinte e ao Fisco, conquanto a singeleza do corpo normativo proporciona uma maior qualidade à tributação, desonerando os contribuintes de custos administrativos desnecessários, com a interpretação e aplicação das normas tributárias, e facilitando o trabalho da Administração Tributária no momento da fiscalização. Isso aumenta a eficiência da máquina estatal, reduz o ônus administrativo do Governo e diminui a ocorrência de sonegação fiscal. Haller enumerou as propriedades básicas da tributação ideal: comodidade de arrecadação e de fiscalização; leveza das cargas fiscais; neutralidade; eficiência na política conjuntural e de distribuição de renda; respeito à esfera privada e harmonia interna (*apud* MOSQUERA, 2005, p. 567).

O princípio da neutralidade dispõe que a política fiscal de um Estado não deve provocar desvios quanto à alocação de recursos na economia tornando o sistema tributário ineficiente, ou seja, as normas tributárias não devem ser tendenciosas, não podem gerar desvios ou direcionamentos, privilegiando ou onerando mais uns do que outros.

Contudo, a tributação, norteadas pelos demais princípios e metas do Estado, a exemplo do supra-referido art. 3º da Constituição Federal, na busca da erradicação da pobreza ou redução das desigualdades regionais, pode adotar medidas com o escopo de estimular o crescimento de determinada região ou de dado grupo social menos favorecido. Dessa forma, a neutralidade é característica fundamental para a existência de um sistema tributário ideal, desde que conectada à adoção, por parte do Estado, de uma política econômica apontada ao desenvolvimento e vista como um todo.

Quanto à progressividade do sistema tributário, isto implica na tributação progressiva dos contribuintes, fazendo com que os dotados de maior renda paguem mais tributos. A tributação escalonada de acordo com diferentes faixas de riqueza melhor atende ao princípio de justiça tributária e igualdade e proporciona a redistribuição da riqueza numa sociedade.

Finalmente, o princípio da equidade serve para medir a parcela mais justa com que cada cidadão deve contribuir para os custos do Governo. A economia do Setor Público afere esse grau de justiça por meio de dois princípios: princípio

do benefício<sup>1</sup> e princípio da capacidade contributiva.<sup>2</sup> Este princípio permite que haja uma melhor distribuição de renda, com primazia pela elaboração de um sistema tributário o mais justo possível.

Analisando o sistema tributário e alguns de seus princípios, pode-se ter uma base para entender como funciona a política fiscal, porque, conforme já mencionado, é por intermédio da arrecadação que se consegue sustentar o modelo estatal que a sociedade escolheu, isto é, por meio de uma determinada política fiscal positivar-se-ão os valores que a sociedade deseja ver realizados.

## 2 Política fiscal e as funções do estado

O Estado começou a interessar-se por objetivos da área econômica ao verificar as aspirações gerais<sup>3</sup> da sociedade, os objetivos sociais, em razão do observado no decorrer do processo político e a operacionalizá-las mediante uma programação econômica (NUSDEO, 2005, p. 173).

Assim, o Setor Público tem grande participação na vida econômica<sup>4</sup> brasileira, uma vez que, além das receitas tributárias e outras espécies de ingressos públicos, o Estado intervém sobre a economia mediante regulação, incentivo, planejamento e fiscalização (art. 174, CF).

A ordem econômica e financeira, prevista no ordenamento jurídico no Título VII do Texto Maior, a partir do art. 170, possui elementos normativos balizadores de determinadas formas de organização e funcionamento da economia, consoante os valores correntes de cada sociedade e conforme à própria realidade da vida econômica, condicionando e influenciando as ações públicas e privadas que lhes serão decorrentes (SCOTT, 2000, p. 31-33).

No Brasil a economia é mista, isto é, o mercado<sup>5</sup> (Setor Privado) e o Governo (Setor Público) interagem amplamente determinando a produção do

---

1 Cada cidadão, individualmente, deve compensar as custas que o Estado teve com a prestação de determinado serviço público realizado especificamente, de maneira proporcional aos benefícios por ele auferidos, como no caso de alguns tipos de tributos (taxas, contribuições de melhoria e algumas espécies de contribuições).

2 O ônus tributário deve ser tal que os contribuintes com mesma capacidade contributiva paguem o mesmo nível de impostos (equidade horizontal). Quando da não isonomia, deve-se diferenciar o ônus tributário respectivo (equidade vertical).

3 BOULDING, J. K. *Economic policy, principles and design*. Englewood, 1958.

4 “Atividade econômica indica determinada ação ou soma de ações que – tomadas a partir de uma decisão que leva em conta a escassez de recursos da natureza de tal maneira que se possa atender às necessidade e aos desejos humanos – processam-se num espaço social limitado a fenômenos de natureza econômica, relacionados à produção, industrialização, transformação, comercialização e consumo de bens e riquezas” (SCOTT, 2000, p. 29-30).

5 O funcionamento do sistema de economia de mercado ou economia capitalista está baseado num conjunto de regras pelo qual se compram e vendem bens, serviços e fatores de produção, ou

país, sendo que o grau de intervenção do Estado, maior ou menor, varia de acordo com o modelo estatal adotado por cada país (LONGO, 1993).

Para entender melhor a economia de mercado e seu funcionamento, faz-se mister trazer o conceito de sistema econômico<sup>6</sup>:

é o conjunto de relações técnicas, básicas e institucionais que caracterizam a organização econômica de uma sociedade. Essas relações condicionam o sentido geral das decisões fundamentais que se tomam em toda a sociedade e os ramos predominantes de sua atividade. (MORCILLO, 2002, p. 37-38)

Visando ao desenvolvimento de uma economia de mercado, o Direito deve estabelecer normas claras definindo quais são as “diretrizes” (objetivos, metas) do Estado e até que ponto as regras afetarão o comportamento dos agentes na economia. Deve-se saber quais são esses escopos e de que maneira e quais os caminhos para sua realização.

Também é importante ressaltar que para a economia é necessário saber quais normas promovem mais eficiência (MORCILLO, 2002, p. 73-74). Consoante o verificado anteriormente, não há que se negar a existência de uma forte influência de alguns princípios da área econômica na seara jurídica, principalmente o princípio da eficiência. Todavia, ele não pode balizar metas de relações entre o Estado e o cidadão, haja vista a prevalência do princípio da equidade e seus reflexos nas atitudes de Governo, que devem primar necessariamente pela realização da justiça e igualdade sociais.

Assim o Estado deve intervir sobre a economia de forma a realizar determinados valores e possibilitar até mesmo o bom funcionamento do sistema de mercado e atender às necessidades básicas da sociedade.

Para minimizar ao máximo as externalidades negativas geradas pela atividade de um agente econômico, ou a fim de possibilitar o cumprimento da livre iniciativa e da livre concorrência, além de proporcionar a infraestrutura exigida para a efetivação do desenvolvimento econômico, o Estado utiliza a

---

seja, é o ambiente no qual tais trocas ocorrem livremente (MORCILLO, 2002, p. 45).

<sup>6</sup> “Na teoria moderna dos sistemas econômicos, predomina a idéia de que os sistemas econômicos devem ser assinalados por mais de um critério. Concentrar-se numa característica levaria a erro. Por isso, distinguem-se hoje três grupos de critérios, para os quais se apresentam diferentes razões: 1. critérios de propriedade e de disponibilidade dela: quem participa dos processos de planejamento, decisão e controle sobre produção, distribuição e consumo? 2. critérios de informação e coordenação: mediante que sistemas informativos procede-se à coordenação das decisões isoladamente consideradas? 3. critérios de motivação: que objetivos perseguem aqueles aos quais cabe decidir e como proceder?” (SCOTT, 2000, p. 32).

política fiscal (englobada no gênero “política econômica”)<sup>7</sup> como uma forma de intervir sobre a economia, determinando assim normas e medidas para melhor utilizar suas funções para a promoção dos referidos objetivos.

Salienta-se que a Teoria da Tributação, antes estudada, analisa a maneira como serão obtidos os recursos para pagar pelos serviços e bens públicos, e o processo político e o orçamento determinam o direcionamento dos recursos públicos. E para que o mister da sociedade seja realizado, com a boa gestão das receitas públicas, faz-se necessário que o Governo utilize as três funções, a saber: a) função alocativa; b) função distributiva ou redistributiva; c) função estabilizadora. (LONGO, 1993, p. 13).

## 2.1 Função alocativa

Por meio da função alocativa o Governo faz a provisão de determinados bens e serviços públicos não oferecidos adequadamente mediante o sistema de mercado. Os bens públicos “são aqueles em que o sistema de preços é ineficiente para induzir à produção da quantidade ótima”, como por exemplo, defesa nacional e iluminação pública (LONGO, 1993, p. 18).

Os bens públicos não são delimitados pela sua “abrangência ou quantidade” – prestação direcionada a apenas um indivíduo ou à coletividade –, mas sim por sua forma de utilização, uma vez que os bens públicos são ilimitados para o consumidor. Sendo assim, diz-se que no consumo há inexistência de rivalidade, conquanto os serviços públicos são direcionados à manutenção da lei e da ordem, podendo ser consumidos simultaneamente por muitas pessoas.

O sistema de mercado pode ser comparado a um grande “leilão” e caracterizado como um sistema de “acionamento indicativo, no qual os produtores são guiados pela demanda dos consumidores” (LONGO, 1993, p. 19), existindo, assim, o princípio da exclusão<sup>8</sup> como característica própria implícita nesse sistema de trocas.

---

7 De acordo com Carlos Alberto Longo e Roberto Luis Troster – adotando-se a classificação que se mostrou mais útil – a política econômica pode ser colocada como gênero das espécies “política monetária” (“ações do governo, quase sempre realizadas por intermédio do banco Central, que tem o objetivo de controlar as variáveis monetárias da economia”) – que engloba, também, a “política cambial” – e “política fiscal” (atividades de arrecadação tributária do governo e gastos públicos) (1993, p. 24). A política econômica é uma espécie de política pública e significa toda atuação estatal interventiva sobre os setores da atividade sócio-econômica (é difícil separar políticas econômicas de políticas sociais, uma vez que o elemento econômico está inserido no contexto social), mediante o uso de meios jurídicos e econômicos, dentro do sistema político adotado, das diretrizes e direcionamentos de modo a viabilizar a concretização de finalidades transformadoras da realidade econômica (SCOTT, 2000, p. 34-35).

8“Entretanto, no caso de bens públicos, o fato de um agente utilizar o serviço que é oferecido não significa reduzir fisicamente a oferta para os demais. Por exemplo, num país de 100 milhões de habitantes, se o

A explanação trazida serve como parâmetro para se fazer a diferenciação entre os bens e serviços promovidos pelo Setor Público e aqueles existentes e à disposição dentro do mercado. É interessante verificar o modo como o Poder Público utiliza essa função para oferecer à sociedade serviços essenciais ou, até mesmo, não tão essenciais, custeados pela própria coletividade por meio das receitas públicas (MOSQUERA, 2005, p. 577).

## 2.2 Função distributiva ou redistributiva

A função distributiva ou redistributiva, esta última conforme nomenclatura trazida por Carlos Alberto Longo e Roberto Luis Troster (1993, p. 22), consiste em ajustamentos no perfil da distribuição de renda na sociedade.

A distribuição de renda depende da produtividade do trabalho e dos demais fatores de produção dados pelo mercado. A distribuição de renda entre indivíduos, portanto, dependerá neste caso somente da oferta de seus fatores e do preço que eles atingem no mercado. (LONGO, 1993, p. 22)

Como essa renda é derivada da soma das rendas do trabalho e da propriedade – sendo que a primeira é dada segundo a produtividade da mão-de-obra e dos fatores de produção do mercado –, se o mercado funcionasse livremente, a distribuição não seria igualitária ou justa, pois sempre haveria a referência das diferenças iniciais de dotações de patrimônio de cada indivíduo.

Neste diapasão, o Poder Público assumiria o papel de um redistribuidor de renda, traspassando a renda de parcela mais abastada da população àquela mais pobre, mediante a implementação de esquemas de transferências fiscais, tributação progressiva da renda, subsídios a famílias de baixa renda etc. (LONGO, 1993, p. 23-24; VASCONCELLOS, 1998, p. 191).

“A tributação é o instrumento mais eficaz para se fazer essas transferências patrimoniais dentro de determinada comunidade”, fazendo com que o Estado ora onere mais o capital em relação ao trabalho, ora mais a propriedade em relação ao capital. Onera-se parte mais bem provida da população para direcionar, depois, os recursos às classes menos afortunadas da sociedade. Pode-se desonerar uma região com o intuito de desenvolver economicamente determinada localidade, pode-se conceder incentivos fiscais, implementar uma política de gastos públicos ou subsídios direcionados a determinado setor produtivo que se deseje emular,

---

orçamento para a educação é de 5 bilhões de unidades monetárias e o orçamento ideal para o atendimento de toda a população é de 8 bilhões, não seria possível concluir-se que parte da população ficaria excluída do consumo, pois, mesmo a um nível inferior, toda ela teria acesso ao sistema educacional” (VASCONCELLOS, 1998, p.190).

enfim, há várias formas de fazer da política fiscal um instrumento de distribuição de renda e justiça social (MOSQUERA, 2005, p. 577-578; VASCONCELLOS, 1998, p. 191).

### 2.3 Função estabilizadora

A função estabilizadora é instrumento de manipulação dos níveis de preços e empregos da economia.

Segundo Longo “a política fiscal é um instrumento da política econômica, porque o pleno emprego e a estabilidade de preços não ocorrem automaticamente na economia” (1993, p. 24).

Com efeito, observa-se que o Estado intervém na Economia de várias maneiras, uma vez verificada, ao longo da história, a ineficiência do mercado em se autorregular e garantir, de *per si*, o pleno emprego, a estabilidade macroeconômica – preços, juros etc – e o crescimento econômico do País. Então, mediante regulação, garante aos trabalhadores direitos sociais, concede incentivos para fomentar a geração de empregos em dado setor econômico, faz investimentos públicos – bens públicos, infraestrutura – e financiamentos para estimular o setor privado (VASCONCELLOS, 1998, p.191-192).<sup>9</sup>

O equilíbrio entre a arrecadação e o uso das receitas tributárias no bom atendimento das necessidades públicas, mediante a prestação de serviços de qualidade, denota a boa gestão dos recursos públicos e o equilíbrio das economias públicas.

Esses conceitos são relevantes quando se pensa em desenvolvimento econômico, uma vez que o Governo precisa utilizar todos os mecanismos à disposição visando alcançar um desenvolvimento, ou seja, mirando não apenas no crescimento econômico, mas em indicadores sociais, no mínimo, aceitáveis.

## 3 Desenvolvimento econômico

A evolução crescente nos níveis de arrecadação tributária e, em contrapartida, o crescimento econômico irregular demonstram a ausência de desenvolvimento econômico no País.

Verifica-se que, no Brasil, o sistema tributário sofre modificações legislativas somente no intuito de aumentar a arrecadação, porém, o gasto público não diminui e nem se vê a aplicação desses recursos públicos em infraestrutura, na distribuição de renda ou em serviços à coletividade.

---

<sup>9</sup>“Por intermédio da política fiscal, por exemplo, o governo pode influir na alocação de gastos públicos em investimento ou consumo (forma direta), ou ainda, aumentando ou diminuindo alíquotas ou bases de cálculo dos tributos (forma indireta), ocasionando assim diminuição ou aumento da renda privada, respectivamente” (MOSQUERA, 2005, p 579).



Os tributos encontram-se mal distribuídos, gerando desequilíbrio em alguns setores importantes da sociedade, principalmente naqueles vinculados a atividades econômicas.<sup>10</sup>

A exacerbada carga tributária brasileira<sup>11</sup> onera o setor produtivo nacional de forma a proporcionar uma desvantagem competitiva, tanto no âmbito interno quanto no externo, dificultando relações comerciais com parceiros internacionais, sem mencionar a facilitação e estímulo à evasão fiscal (GRILLO, 2007, p 72-73).

O que se almeja, em realidade, é o desenvolvimento econômico pátrio, isto é, um processo de conhecimento social que leve ao máximo de inclusão possível, não devendo ficar o Estado adstrito somente à noção simplista de crescimento econômico.

Ou seja, pela leitura constitucional, infere-se que deve haver uma série de medidas sociais acompanhando o processo de desenvolvimento, não apenas a verificação pura e simples de crescimento econômico.

De acordo com as Ciências Econômicas, a manutenção das estruturas do modo de produção capitalista é o que se entende como crescimento econômico<sup>12</sup>, sinônimo de ótimo desenvolvimento da produção, principalmente mediante as inovações tecnológicas, do consumo, os quais impulsionam a produção, o lucro e os investimentos em produção futura, mediante emprego do lucro como capital para reprodução (DERANI, 2001, p. 99).

Todavia, uma política direcionada apenas ao crescimento econômico mostrou-se pernicioso, em razão das externalidades negativas que as atividades do modo de produção capitalista geram, sobretudo nas searas ambiental e social. Poluição – problema da absorção do lixo, dos resíduos e de rejeitos –, esgotamento ou mau uso de fontes de energia, problemas infraestruturais, desemprego e outros mazelas sociais são apenas alguns exemplos.

Nesta esteira, vale salientar a existência de uma corrente de economistas<sup>13</sup> que faz a diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, entendendo que este último

---

10 “No campo da administração tributária e dos deveres tributários dos contribuintes, associa-se a irregularidade do desenvolvimento da economia brasileira à profusão de tributos, com complexas obrigações tributárias e acessórias, geralmente pautadas pela excessiva formalidade e pouca flexibilidade. Essa seria, inclusive, uma das principais causas de altos índices de informalidade na atividade produtiva, visto que leva à redução do universo de contribuintes” (GRILLO, 2007, p 72).

11 A carga tributária no Brasil é bastante alta, girando em torno de 37,37%, de acordo com o último dado à disposição no sítio da Receita Federal (vinculado ao Ministério da Fazenda) <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>.

12 Há uma corrente de economistas que “encara o crescimento econômico como uma simples variação quantitativa do produto [...]” (SOUZA, 2005, p. 06).

13 Enquadram-se nesta corrente economistas de orientação crítica como Prebish (1949), Furtado (1961), Singer (1977) e os demais autores de tradição cepalina e marxista, assim como grande parte dos chamados economistas do desenvolvimento (p. 06).

[...] envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas. Nesse sentido, o desenvolvimento caracteriza-se pela transformação de uma economia arcaica em uma economia moderna, eficiente, juntamente com a melhoria do nível de vida do conjunto da população. (SOUZA, 2005, p. 06)

Destarte, leva-se em conta não somente o crescimento econômico, mas também a melhoria e garantia de melhores e mais saudáveis padrões de vida à população (bem-estar social), coordenada com um equilíbrio na distribuição de renda, posse de bens materiais e aumento da capacidade de consumo. Isso se reverteria em condições materiais para o bem-estar da sociedade (manutenção da sanidade física e psíquica dos indivíduos): acesso à alimentação sadia, qualidade da água que se consome, disponibilidade para o lazer, índice de salubridade do ambiente de trabalho etc (DERANI, 2001, p. 110).

Esse processo de desenvolvimento econômico considera a chamada “autossustentabilidade”, definida como “o processo de desenvolvimento que busca manter-se durante todo o itinerário e passagem do estágio de subdesenvolvimento até a chegada à nova condição de desenvolvimento” (GRILLO, 2007, p. 75).

Há várias formas de se alcançar o desenvolvimento econômico, tais como, intervenção direta no domínio econômico pela realização de atividade tipicamente privada; intervenção indireta por regulação – conforme exposto acima –; fomento econômico etc.

Armando Castelar Pinheiro (2004, p. 33) comenta que alguns autores entendem que o desenvolvimento econômico, para ser alcançado, deve contar com a intervenção do Estado em muitos setores sociais e econômicos, mas especificamente com uma estratégia de investimentos em que o Governo se comprometa a criar uma agenda de desenvolvimento, cujas prioridades seriam a estabilidade macroeconômica; preços e incentivos corretos – dentro dos parâmetros da livre concorrência e justiça social; boas instituições – estabilidade e funcionamento dos mercados; proteção aos direitos de propriedade; obediência ao princípio da legalidade; representatividade e estabilidade política e social; investimentos públicos em infraestrutura básica e gastos sociais; equilíbrio e justiça social; seguridade; equilíbrio fiscal; estratégia de desenvolvimento bem definida e comprometimento da liderança política; e, finalmente, uma máquina pública bem preparada para implementar as diretrizes de tal estratégia de desenvolvimento.

Indo ao encontro deste pensamento, o economista Amartya Kumar Sen constrói toda a concepção de desenvolvimento econômico pautada no valor “liberdade”, entendido como um *fin primordial*, uma vez que possui papel constitutivo no desenvolvimento, englobando nessa seara as liberdades substantivas, ou seja, as liberdades básicas para o ser humano, e como o *principal*

*meio* de se alcançar o desenvolvimento, cumprindo assim seu papel instrumental no desenvolvimento (2000, p. 52).

Neste sentido, as liberdades (e direitos nela englobados) contribuiriam de maneira eficaz ao progresso, sendo utilizadas como instrumento para a consecução do desenvolvimento, e corresponderiam a cinco tipos de modalidades, que se complementam entre si:

- 1) liberdades políticas;
- 2) facilidades econômicas (facilidade de consumo, produção e troca);
- 3) oportunidades sociais (educação, saúde, etc. influenciando as liberdades substantivas);
- 4) garantias de transparência (necessidade de clareza e sinceridade nas relação entre as pessoas, inibe a prática da corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas); e
- 5) segurança protetora (segurança social garantindo medidas protetoras e benefícios sociais em casos emergenciais) (SEN, 2000, p. 55-57).

[A] [...] criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico [...] (SEN, 2000, p. 57).

Embora o referido economista tenha utilizado o parâmetro “liberdade” como forma de alcançar os objetivos sociais, observa-se também a necessidade de se promover mudanças nas “estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais, com melhoria da produtividade e da renda média da população”. Quando se observa a necessidade de relacionar o crescimento dos setores produtivos ao aperfeiçoamento dessas estruturas, é possível eliminar “os pontos de estrangulamento do desenvolvimento<sup>14</sup>”, passando, assim, de um sistema econômico tradicional, economia de subsistência ou economia informal, a um sistema econômico moderno (CHENERY, 1981, p. IX *apud* SOUZA, 2000, p. 06).

Observam-se como pontos de estrangulamento da economia o irregular crescimento econômico, o alto nível de desemprego, uma pesada carga

---

14“A dificuldade em diversificar e expandir as exportações e fatores como concentração da renda, educação defasada, falta de mão-de-obra especializada, deficiência de infraestrutura e insuficiência de poupança interna e de investimentos públicos constituem pontos de estrangulamento que precisam ser vencidos sob pena de bloquear o crescimento da economia” (p. 23-24). Cabe ao Estado a função de superar esses estrangulamentos por meio da adoção de dadas diretrizes no sentido desenvolvimentistas, orientando a economia (normatização).

tributária, um sistema fiscal burocrático, espantando investimentos no Brasil tanto em âmbito interno, quanto de capital estrangeiro<sup>15</sup>, profundos problemas infraestruturais, enfim, uma série de fatores que colocam o Brasil na contramão do desenvolvimento.

Fica patente, então, que o caminho do desenvolvimento econômico é um fenômeno de longo prazo, isto quer significar que não será de uma hora para outra a mudança da qualidade em termos de infraestrutura social e a verificação de um crescimento econômico regular e estável. Para isso, frisa-se mais uma vez a necessidade de políticas públicas que paulatinamente resolvam os problemas apontados.

#### 4 Problemas e soluções para o desenvolvimento econômico no Brasil

Conforme verificado acima, a carga tributária no Brasil é bastante alta<sup>16</sup>, mas, em contrapartida, existe o agravante de se mostrarem quase ausentes os investimentos em infraestrutura necessários ao desenvolvimento econômico, além de outros entraves como a grande complexidade do sistema tributário e o crescimento irregular e, às vezes, até retrógrado do País, segundo estudo representado na Tabela 1 abaixo (PINHEIRO, 2004, p. 34):

Tabela 1 – Decomposição do crescimento do PIB: contribuições do capital, do trabalho e da produtividade

Período	Crescimento do PIB A=B+C+D	Contribuições para o crescimento do PIB (a)		
		Capital (B)	Trabalho (C)	Produtividade total dos fatores (D)
1931-1950	5,1	2,7	0,9	1,6
1951-1963	6,9	4,3	1,4	1,1
1964-1980	7,8	4,5	1,6	1,7
1981-1993	1,6	1,3	1,1	-0,7
1994-2002	2,7	1,1	0,5	1,1

(a) Utilizando uma decomposição típica de Solow, com retornos constantes de escala e elasticidade do produto em relação a capital e trabalho de 0,5.

Fonte: Pinheiro, Gill, Severn e Thomas (2001), com dados revistos do IBGE para emprego.

15 O Brasil perde competitividade, estando em 66º lugar no *ranking* de competitividade do Banco Mundial (2006), segundo informações de Fabio Artigas Grillo (2007, p. 94).

16Atualmente girando em torno de 37,37%, de acordo com o último dado à disposição no sítio da Receita Federal (vinculado ao Ministério da Fazenda) <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2005.pdf>

Isso se deve a uma política econômica que não prima pelo desenvolvimento econômico, justiça e igualdade sociais. Segundo estudo apresentado pelo Fórum Brasil do Orçamento (FBO), o Estado brasileiro tem uma política econômica – orientada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – de meta de superávit primário, na qual se considera a entrada de ingressos públicos, menos as despesas públicas, desconsiderando o pagamento de juros da dívida.

Sendo assim, observa-se que a prioridade dos governos no Brasil é cortar gastos públicos e aumentar a receita, elevando a carga tributária, numa política econômica superavitária<sup>17</sup> com o intuito fundamental de pagamento da dívida brasileira. A consequência desta política é a redução de gastos sociais e de investimentos estruturais, deixando a previdência social, saúde, educação, reforma agrária, saneamento básico e outros gastos sociais necessários em segundo plano (ÁVILA, 2004, p. 06-10).

Em 2004, estão previsto para todas as áreas sociais listadas na tabela a seguir, gastos de R\$ 68,53 bilhões. O Superávit Primário previsto no PPA 2004/2007 é de R\$ 70 bilhões. Assim, pretende o governo fazer um superávit maior do que todos os seus gastos nestas áreas sociais (ÁVILA, 2004, p. 10):

<b>Áreas Sociais</b>	<b>Gasto (R\$ bilhões)</b>
Segurança Pública	2,79
Assistência Social	13,17
Saúde	33,10
Educação	13,85
Cultura	0,42
Urbanismo	1,25
Habitação	0,57
Saneamento	0,18
Gestão Ambiental	1,30
Organização Agrária	1,94
<b>Total dos gastos sociais</b>	<b>R\$ 68,53 bilhões</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, em junho de 2004.

<sup>17</sup>“Em nossa avaliação, a manutenção do atual tripé de política econômica – câmbio flutuante, metas de inflação e elevados superávits primários – dificilmente garantirá um crescimento econômico sustentável para o país. Urge, portanto, que se discutam seriamente alternativas de política econômica para o Brasil” (OREIRO, 2004, p. A-10).

Mostra-se cada vez mais presente a necessidade de uma mudança na política econômica brasileira, a fim de conduzir o Estado ao caminho do desenvolvimento. Algumas alternativas são colocadas por economistas e especialistas em finanças públicas, como a diminuição das taxas de juros e uma política fiscal que prime por incentivar a produção interna, protegendo, pois, o país contra a entrada de produtos importados (ÁVILA, 2004, p. 16); aumento de investimentos no setor tecnológico, produtivo e comercial, diminuindo a vulnerabilidade externa brasileira em relação aos países desenvolvidos<sup>18</sup> (PEREIRA, 2005, p. 18).

Outra solução interessante trazida pelo Fórum Brasil do Orçamento é a necessidade de uma maior participação da sociedade civil, cobrando dos governos a condução de políticas que dêem preferência aos investimentos em infraestruturas e gastos sociais.

Seria necessária a complementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo maior rigorismo ao Administrador Público, quando da utilização dos recursos e maior controle de gastos públicos, a criação de uma Lei de Responsabilidade Social estipulando limites mínimos de aplicação de recursos públicos em infraestrutura e gastos sociais, trazendo mecanismos processuais de controle dos agentes públicos – dentro desta classificação, incluídos os agentes políticos (MELLO, 2005, p. 226) – pelos cidadãos (ÁVILA, 2004, p. 18).

## Considerações finais

Além dos instrumentos com os quais o Direito tenta discutir e resolver problemas sociais, econômicos e políticos, como os apontados neste trabalho, ele ainda pede ajuda a outras ciências como a Economia e as Finanças Públicas, para auxiliá-lo nesse afã.

Isso porque existe uma atual situação de crise e, com razão, são feitas muitas críticas e requeridas muitas medidas urgentes ao modo como os governos brasileiros conduzem a política fiscal e econômica no Brasil: a carga tributária aumenta, mas não se verifica, na prática, melhor distribuição de renda ou contrapartida em serviços públicos de qualidade. A falta de gastos públicos na seara social denota a falta de compromisso político com o Texto Constitucional,

---

18 “A vulnerabilidade externa tecnológica e produtivo-comercial pode ser aceita como um único processo, em que o atraso e a dependência tecnológica nacional produzem uma estrutura produtiva direcionada ao mercado interno, provocando uma estrutura de comércio exterior negativa - exportações de baixo valor agregado e altamente dependente de cotações internacionais. Assim, a vulnerabilidade externa brasileira além de financeira é também estrutural. Isso é preocupante, na medida em que a capacidade de reação das autoridades econômicas frente a eventuais das mudanças na conjuntura internacional externa é significativamente baixa” (PEREIRA, 2005, p. 18).

cujos valores apontam para um desenvolvimento sustentável com uma política fiscal justa.

Juntamente com a injustiça da carga tributária, tem-se um crescimento econômico irregular e irrisório para um país com as dimensões do Estado brasileiro, tornando um sonho quase que distante o alcance de um desenvolvimento econômico efetivo.

Certamente, o prejuízo recai sobre a esfera social, a qual sofre não apenas com a oneração fiscal, falta de gastos públicos com infraestrutura e serviços e desemprego, mas com a falta de competitividade do país no mercado internacional, um agravante na caminhada direcionada ao desenvolvimento.

Para reverter esse quadro é preciso que haja uma maior participação da sociedade civil, cobrando políticas públicas que positivem os valores do Estado constitucionalmente previsto, modelo pelo qual o cidadão brasileiro paga bastante caro.

## Referências

ÁVILA, Rodrigo; FILIPINI, Flávia. LINS, Renata. Cadernos para discussão: superávit primário. Fórum Brasil do Orçamento, 2004. Disponível em: <http://www.forumfbo.org.br>.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

GRILLO, Fabio Artigas. Carga tributária e desenvolvimento econômico no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. Ano 15, n. 73, mar./abr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORCILLO, Francisco Mochón; TROSTER, Roberto Luis. *Introdução à economia*. Ed. rev. e atual. São Paulo: Pearson Makron Books, 2002.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. Tributação e política fiscal. In: *Segurança Jurídica na tributação e estado de direito*. São Paulo: Noeses, 2005.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao direito econômico*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. Crescimento econômico e superávit primário. *Jornal Valor Econômico*, 24/05/2004, p. A-10. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/crescimento\\_economico\\_e\\_superavit\\_primario\\_fiscal.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/crescimento_economico_e_superavit_primario_fiscal.pdf).

PEREIRA, José Matias. Gestão da política fiscal e monetária no Brasil: inconsistências e equívocos, *Revista Acadêmica de Economia*, 2005, p. 18. Disponível em: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/br/jmp-frag.htm>

PINHEIRO, Armando Castelar. Por que o Brasil cresce pouco? In: *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

RECEITA FEDERAL. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômico: Estado e normalização da Economia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2000.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 5. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.