

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
Mestrado Profissional em Direito

PÁRIS CHAVES TEIXEIRA

**NOVO MODELO DE MODELO DE TRIBUTAÇÃO DA IMPORTAÇÃO COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL: A VINCULAÇÃO DA RECEITA COM
TRIBUTAÇÃO DE IMPORTADO COMO FOMENTO A ATIVIDADE INDUSTRIAL**

DISSERTAÇÃO

BRASÍLIA
2023

PÁRIS CHAVES TEIXEIRA

**NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DA IMPORTAÇÃO COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL: A VINCULAÇÃO DA RECEITA
COM TRIBUTAÇÃO DE IMPORTADO COM O FOMENTO A ATIVIDADE
INDUSTRIAL**

Projeto de Pesquisa apresentado ao
Processo Seletivo do Curso de Mestrado
Profissional em Direito do Instituto
Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa

Orientador: LEONARDO ESTRELA
BORGES

BRASÍLIA
2023

Dedico meu trabalho ao meu orientador e ao IDP.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador e aos membros da banca.

Resumo

O Brasil possui um sistema extrafiscal de tributação dos produtos importados reconhecidamente ineficiente, pois não atende a seu principal objetivo que é proteger a indústria nacional, vez que os níveis de desindustrialização do país são alarmantes. Diante disso, nesse trabalho propõe-se, sob a premissa teórica de uma visão econômica heterodoxa, a criação, pela via legislativa, de um novo modelo de tributação dos produtos importados de forma vinculada como forma de política industrial.

Palavras Chaves: Tributação da importação. Extrafiscalidade. Indústria.

Abstract

Brazil has an extra fiscal system of taxation of imported products that is admittedly inefficient, as it does not meet its main objective, which is to protect the national industry, since the levels of deindustrialization in the country are alarming. In view of this, this work proposes, under the theoretical premise of a heterodox economic vision, the creation through legislation of a new model of taxation of. Imported products in a linked way that encourages productive investment in the branches which Brazil imports most from abroad.

Keywords: Taxation. Extrafiscality. Industry.

Résumé

Le Brésil dispose d'un système extrafiscal de taxation des produits importés, certes inefficace, car il ne répond pas à son objectif principal qui est de protéger l'industrie nationale, car les niveaux de désindustrialisation du pays sont alarmants. Dans cette optique, ce travail propose, sous la prémisse théorique d'une vision économique hétérodoxe, la création par la législation d'un nouveau modèle de taxation des produits importés de manière liée qui encourage l'investissement productif dans les branches que le Brésil importe le plus de l'étranger.

Mots-clés: Fiscalité. Extrafiscalité. Industrie.

Resumen

Brasil tiene un sistema extrafiscal de tributación de los productos importados que es reconocidamente ineficiente, ya que no cumple con su principal objetivo, que es proteger la industria nacional, ya que los niveles de desindustrialización del país son alarmantes. Frente a ello, este trabajo propone, bajo la premisa teórica de una visión económica heterodoxa, la creación por vía legislativa de un nuevo modelo de tributación de los productos importados de forma articulada que fomente la inversión productiva en las ramas que Brasil más importa del exterior.

Palabras clave: Fiscalidad. Extrafiscalidad. Industria.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
1.1	PREMISSA TEÓRICA CORRENTE HETERODOXA DA ECONOMIA..	Erro! Indicador não definido.
2	CAPÍTULO I – DO PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL	Erro! Indicador não definido.
2.2	O DIREITO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL	Erro! Indicador não definido.
2.3	O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	Erro! Indicador não definido.
3.	POLÍTICA INDUSTRIAL	Erro! Indicador não definido.
3.1	POLÍTICA INDUSTRIAL NEOCLÁSSICA.....	Erro! Indicador não definido.
3.2	POLÍTICA INDUSTRIAL DESENVOLVIMENTISTA.....	Erro! Indicador não definido.
3.3	POLÍTICA INDUSTRIAL EVOLUCIONISTA	Erro! Indicador não definido.
4	ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE COMPLEXIDADE ECONÔMICA E INDÚSTRIA	Erro! Indicador não definido.
4.1	AMARRA INVESTIMENTO ORÇAMENTO BRASILEIRO	Erro! Indicador não definido.
4.2	SITUAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO DO BRASIL.....	Erro! Indicador não definido.
5	NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO	Erro! Indicador não definido.
5.1	DA ESTRUTURA JURÍDICA DO NOVO MODELO.....	Erro! Indicador não definido.
6	CONCLUSÃO	Erro! Indicador não definido.
7	BIBLIOGRAFIA.....	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 - Gráfico com dados oficiais demonstrando a diminuição da participação da indústria no PIB após a década de 1980
Erro! Indicador não definido.
- Figura 2 - Atlas da Complexidade Econômica – Brasil e sua plataforma de exportação**Erro! Indicador não definido.**
- Figura 3 - Atlas da Complexidade Econômica – Argentina e sua plataforma de exportação.**Erro! Indicador não definido.**
- Figura 4 – Atlas da Complexidade Econômica – Zimbábue e sua plataforma de exportação.**Erro! Indicador não definido.**
- Figura 5 - Atlas da Complexidade Econômica – Zâmbia e sua plataforma de exportação.**Erro! Indicador não definido.**
- Figura 6 - Atlas da Complexidade Econômica – Estados Unidos e sua plataforma de exportação**Erro! Indicador não definido.**
- Figura 7 - Atlas da Complexidade Econômica – França e sua plataforma de exportação .. **Erro! Indicador não definido.**
- Figura 8 - Atlas da Complexidade Econômica – Japão e sua plataforma de exportação.**Erro! Indicador não definido.**
- Figura 9 - Gráfico demonstrando a queda do investimento público.....**Erro! Indicador não definido.**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mudança na constituição federal	49
Tabela 2 - Mudança no código tributário nacional. na constituição federal	50

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca demonstrar a importância de um arranjo jurídico em relação ao tributo de importação para fomentar o setor industrial brasileiro.

A sociedade brasileira, em praticamente todos os seus segmentos, produz uma série de nortes a serem seguidos em busca de um país mais justo. A própria Constituição Federal é dirigista e traz uma série de direitos sociais a serem protegidos, bem como objetivos a serem alcançados, que são o que há de mais moderno e civilizatório no panorama mundial atual.

Todavia, muito embora parte significativa da sociedade, incluindo a classe política e a academia, reconheçam a importância de um país verdadeiramente inclusivo e capaz de garantir aos seus cidadãos o usufruto dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões, o Brasil segue sendo um país profundamente desigual e com níveis de pobreza expressivos.

No campo do direito tributário é amplo o debate doutrinário acerca do caráter regressivo da tributação brasileira e a contribuição dessa característica no incremento da desigualdade social brasileira. Porém, o aspecto que é muitas vezes negligenciado pela intelectualidade jurídica brasileira é que o Brasil ocupa a 65ª posição no ranking mundial de renda *per capita* (TRADING ECONOMICS, 2019) e nenhum país nessa posição possui condições de materializar direitos sociais de forma universal para toda a sua população.

Por isso, além de arranjos institucionais normativos que visem positivar uma série de direitos universais, é necessário um conjunto de arranjos institucionais que possibilitem o desenvolvimento industrial nacional em níveis significativos para garantir recursos que possam pagar pelo alvejado estado de bem-estar social.

A questão central dessa pesquisa se resume à seguinte pergunta: como o direito tributário pode ser um dos instrumentos para que o estado brasileiro alcance altos níveis de industrialização?

Para responder essa indagação é preciso, primeiramente, analisar o atual modelo de imposto sob importação brasileiro e identificar se ele vem cumprindo sua função de proteção e fomento a indústria nacional. Em caso negativo, propor um novo modelo mais eficiente.

1.1 PREMISSA TEÓRICA CORRENTE HETERODOXA DA ECONOMIA

A teoria econômica possui duas grandes correntes: a ortodoxa e a heterodoxa. Definir a diferença entre ambas é uma tarefa extremamente difícil, uma vez que as visões autorais sobre esses conceitos são bastante distintas. No Brasil, consuma-se tratar um economista heterodoxo como um economista neoclássico.

Os ortodoxos defendem, em síntese, a maximização e o equilíbrio dos mercados. No campo econômico, a ortodoxia está vinculada ao pensamento econômico clássico, que prega a menor intervenção do Estado na economia, pois esta seria suficientemente gerida pelos agentes privados. Para Bresser (BRESSER-PEREIRA, 2006), “É a ideologia do Estado mínimo, do Estado polícia, que se preocupa apenas com a segurança interna externa, deixando a coordenação econômica, os investimentos na infraestrutura e mesmo os serviços sociais de saúde e educação por conta do mercado.”

A ortodoxia econômica finca raízes no *laissez faire*, que defende um modelo de Estado minimalista, no qual as necessidades sociais, de modo geral, seriam supridas pelos particulares na busca dos seus próprios interesses. Há uma contradição entre Estado e Mercado inconciliável, ao ponto de a atuação do primeiro ser identificada, quase sempre, como prejudicial.

Nos tempos recentes, o pensamento ortodoxo é bem representado pelo consenso de Washington, que listou uma série de medidas a serem implementadas nos países latino-americanos como fórmula para o desenvolvimento econômico. De acordo com o economista que cunhou o termo, o consenso apresenta, resumidamente, dez diretrizes a serem seguidas:

1) Disciplina fiscal; 2) Reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; 3) Reforma tributária; 4) Liberalização do setor financeiro; 5) Manutenção de taxas de câmbio competitivas; 6) Liberalização comercial; 7) Atração de investimentos diretos estrangeiros; 8) Privatização de empresas estatais; 9) Desregulamentação da economia; 10) Proteção a direitos autorais.

Farias assevera que “Avaliando-se as propostas como um todo, fica visível a implementação da ideia de “menos Governo”, ou pelo menos, um menor campo para sua atuação no campo econômico. Fica evidente a busca pela otimização das receitas e das despesas governamentais (itens 1 a 3), bem como preocupação com as questões monetárias (itens 4 e 5). Também existe uma clara tendência para a crença nas benesses do mercado competitivo em todos os setores possíveis (itens 6 a 9) - com exceção do que for relativo à propriedade intelectual (item 10).

Conforme se depreende, embora a isto não possa ser resumida, o cerne da ortodoxia está no pensamento liberal clássico, no antagonismo entre Estado e Mercado.

A heterodoxia é classificada em oposição à ortodoxia. É composta por uma variedade de pensamentos econômicos divergentes entre si que guardam em comum o repúdio ao pensamento convencional. Portanto, não é possível listar um rol fechado de características, visto que não existe homogeneidade. Estão incluídos nesse campo, por exemplo, os keynesianos, marxistas e desenvolvimentistas.

Marx inaugura uma tradição teórica que enxerga os problemas do capitalismo como incorrigíveis, de modo que os reformistas seriam parte de uma corrente fadada ao fracasso.

Já a teoria keynesiana é desenvolvida em direção ao seguinte corolário: o sistema capitalista é naturalmente instável e sua evolução é marcada pela presença de ciclos – ao que tudo indica, reiterados – dos quais fazem parte as crises econômicas. A manifestação dessas crises corresponde ao momento típico da abrupta inversão das tendências observadas, isto é, ao ponto de inflexão que marca a alternância entre as fases expansiva e recessiva do ciclo. Assentando-se nessa premissa, é possível inferir que o fenômeno da crise se apresenta como

componente eminentemente endógeno à sinergia capitalista. Desse modo, Keynes parte para a conclusão de que há uma necessidade elementar de regulamentação da atividade econômica com o objetivo de amenizar tais flutuações e garantir a própria preservação do sistema, a exploração de suas potencialidades, bem como uma divisão mais equitativa de seus frutos, o que já evidencia que suas intenções eram apenas reformistas e não revolucionárias, como muitos na época temeram.

O mesmo autor defende que a perspectiva marxista propõe que: A afoiteza da tendência à valorização ininterrupta do capital – para a qual, a priori, não há fronteiras encontra na impossibilidade de realização do valor nos mercados um obstáculo, ao menos em determinados momentos, incontornável.

Isso se dá devido à manutenção do valor da força de trabalho como reflexo do suprimento das necessidades indispensáveis para a sobrevivência e reprodução da mão-de-obra, ou seja, o capitalismo é vítima das incongruências que emergem das suas próprias raízes e, por extensão, da continuação do movimento de suas engrenagens de modo geral.

Portanto, dois pensadores que guardam profundas divergências na análise e solução dos problemas econômicos podem ser classificados como heterodoxos, o que demonstra a diversidade desse grupo. Em suma, o que os une é, basicamente, a crítica à escola convencional.

Há doutrina balizada que utiliza como critério de distinção entre os economistas ortodoxos e heterodoxos a aceitação ou não da Lei de Say e a teoria quantitativa da moeda. Os primeiros consideram ambas como corretas, enquanto os segundos refutam essa ideia.

A lei de Say parte do pressuposto de que a oferta é capaz de criar sua própria demanda. O processo produtivo se incumbem de corrigir, autonomamente, o excesso de produção e a escassez de ofertas. De acordo com Borges (2021 p.13-16), são pressupostos da Lei de Say: 1) não enclausuramento da moeda; 2) neutralidade da moeda, pois “quando a moeda é entesourada, deixa-se de comprar bens e serviços, que por sua vez sobram e têm seus preços diminuídos, conseqüentemente eles não serão mais produzidos, o que causará desemprego de operários que já não terão

renda suficiente para consumir a mercadoria que sobrou”; 3) a exogeneidade da moeda, de modo que possa ser controlada pela autoridade monetária central. Para a lei de Say, a moeda é simplesmente um mecanismo que viabiliza as trocas, não carregando nenhum outro valor em si que não seja a mercancia.

Por outro lado, os pressupostos da teoria quantitativa da moeda são: (1) a moeda é neutra; (2) a velocidade de circulação da moeda é estável ou previsível; (3) a moeda é exógena e; (4) o entesouramento é irracional (Borges, p.17). Nesse sentido, a teoria se compatibiliza com a Lei de Say no entendimento de que a moeda é neutra e não tem influência efetiva sobre a economia.

De outra maneira, os heterodoxos entendem que a moeda tem um importante papel na economia. Para eles, de acordo com Borges (2021, p. 34). A moeda possibilita trocas rápidas dentro da economia sem que haja perda de valor do capital, isso acontece, pois, a moeda é o ativo mais líquido da economia, e é essa liquidez que possibilita maior flexibilidade e segurança em meio a tantas incertezas inerentes à economia, justificando seu entesouramento, ou em outras palavras, justificando a preferência pela liquidez.

Portanto, a moeda seria um ator essencial na política monetária e o entesouramento poderia ocorrer como mecanismo de atuação legítima na correção dos rumos do mercado.

Neste trabalho se parte de uma perspectiva heterodoxa e desenvolvimentista em relação à tributação, defendendo-a como indutora de determinado comportamento, mais especificamente em relação à industrialização.

2 CAPÍTULO I – DO PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL

2.1 O PAPEL INDUTOR DA TRIBUTAÇÃO

A tributação é uma das principais formas de arrecadação de recursos financeiros pelo Estado e tem como objetivos primordiais a obtenção de recursos para financiar políticas públicas (função alocativa), a redistribuição da renda (função distributiva) e a regulação da economia (função estabilizadora) (RIBEIRO, 2013, p. 21).

Além desses objetivos principais, a tributação pode exercer ainda uma função indutora, ou seja, pode ser utilizada como um instrumento para estimular ou desestimular determinados comportamentos econômicos ou sociais, sem possuir imediato efeito arrecadatário.

Tal função pode ser desempenhada tanto de forma comissiva, por meio da criação de um novo tributo ou pelo aumento da alíquota ou base de cálculo de tributos já existentes, como também de maneira omissiva, por meio da concessão de benefícios fiscais para determinadas atividades (desoneração tributária).

Nas duas situações, a função indutora da tributação é considerada uma manifestação do poder de polícia ou do poder regulatório do Estado, com o objetivo de reduzir ou dificultar determinada conduta contrária ao interesse estatal, mesmo que ela seja lícita, ou ainda para incentivar comportamentos e resultados almejados pelo Estado.

A existência da função indutora da tributação não era tolerada em um contexto de liberalismo clássico, doutrina econômica muito difundida no século XIX, que entendia caber ao Estado intervir o mínimo possível no campo econômico, para que o mercado pudesse atuar de forma livre e autorregulada, promovendo, segundo essa corrente, prosperidade e crescimento econômico a partir da busca pelo lucro almejada pelos interesses individuais dos agentes privados.

Por outro lado, no século XX, com a gradativa superação da teoria supracitada (especialmente em decorrência das denominadas “falhas de mercado”) e a aceitação

doutrinária de um Estado mais interventivo e regulador, sob o arcabouço teórico da teoria do Estado de bem-estar social, a indução tributária passou a ser compreendida como uma importante ferramenta do Estado para a consecução do bem comum.

As “falhas de mercado” são situações em que determinados mercados apresentam distorções e não atuam de forma eficiente sem a necessária regulação estatal, sendo classificadas por Joseph E. Stiglitz em seis diferentes espécies: falhas de competição, bens públicos, externalidades negativas, mercados incompletos, assimetrias de informação e inflação e desemprego (STIGLITZ, 2000. p. 77-85).

Quanto às externalidades negativas, elas consistem em situações nas quais os agentes econômicos privatizam os lucros derivados de uma atividade econômica com consequências negativas para o interesse público e socializam os custos dessa atividade para toda a sociedade (SEIXAS, 2017, p. 46).

Exemplos de externalidades negativas são as atividades industriais nocivas ao meio ambiente, nas quais os agentes econômicos frequentemente obtêm lucro às custas da destruição de ecossistemas, prejudicando de maneira difusa toda a coletividade. Nesses casos, a tributação pode ser incrementada para desincentivar a utilização de mecanismos que proporcionem maior degradação ambiental, ou ainda diminuída por meio da concessão de benefícios fiscais para indústrias que adotem práticas menos poluentes.

Já as falhas de competição são hipóteses em que o regular funcionamento de determinado ramo econômico está comprometido em decorrência de situações monopolísticas. Por meio da tributação indutora, o governo pode conceder incentivos fiscais para o setor privado, *“fomentando a abertura de novas empresas e criação de novos mercados e, com isso, diminuindo a ocorrência de monopólios e mercados incompletos”* (SEIXAS, 2017, p. 80).

Assim, como vimos, a função indutora da tributação é muitas vezes utilizada para corrigir ou amenizar as denominadas “falhas de mercado”, de modo a desincentivar comportamentos indesejados pelo Estado por meio do aumento geral

da carga tributária sobre determinadas atividades, como é o caso daquelas atividades que geram externalidades negativas.

Por outro lado, no que se refere aos incentivos fiscais, a tributação indutora atua de maneira oposta, ou seja, instituindo vantagens tributárias em favor de determinados agentes econômicos para estimular comportamentos desejados pelo Estado, como no caso dos bens públicos e das falhas de competição. Como exemplos de desoneração tributária, pode-se citar as subvenções econômicas ou sociais, o crédito presumido, o subsídio, a isenção, a remissão, a anistia tributária e as imunidades constitucionais.

Por constituírem renúncias de receita, a maior parte dos incentivos fiscais somente podem ser concedidos ou ampliados se acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, devendo ser acompanhados também de medidas de compensação ou de demonstração pelo proponente de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ainda sobre a função indutora da tributação, esclarece-se que ela é muitas vezes denominada de função extrafiscal, em contraposição à função meramente arrecadatória ou fiscal. Porém, como alertado pela doutrina, tais classificações são apenas modelos ideais, uma vez que todos os tributos possuem, em maior ou menor grau, ambas as características.

No Brasil, por exemplo, há diversos tributos que possuem significativo impacto na arrecadação, como o IPI e o ICMS, mas que também são empregues para finalidades extrafiscais. Nesse sentido, conforme os dados oficiais, o IPI incidente sobre o cigarro e as bebidas alcólicas arrecadou mais de 8 bilhões de reais apenas no ano de 2016 (SEIXAS, 2017, p. 30).

Como é cediço, a função indutora da tributação pode ser aplicada em diversas áreas, tais como o meio ambiente, a saúde, a educação e a cultura. Por exemplo, a tributação ambiental pode ser utilizada para desestimular atividades poluidoras e incentivar a adoção de práticas sustentáveis por empresas e indivíduos. Da mesma forma, a tributação sobre produtos nocivos à saúde (como o tabaco, os refrigerantes,

as comidas com alto potencial de gordura e as bebidas alcoólicas) pode ser utilizada para desestimular o consumo desses produtos e, conseqüentemente, reduzir o impacto desses hábitos nos custos da saúde pública.

Sob outro prisma, a tributação indutora também pode ser manuseada para influenciar o consumo, aumentando a carga tributária sobre os produtos considerados supérfluos e reduzindo a carga tributária sobre os produtos essenciais, por meio da técnica denominada de “seletividade fiscal”, obrigatória para o IPI (art. 153, § 3º, I, da CF) e facultativa para o ICMS (art. 155, § 2º, III, da CF).

A função indutora também pode ser utilizada para influenciar o investimento, aumentando a carga tributária sobre os investimentos de alto risco e reduzindo a carga tributária sobre os investimentos de baixo risco. No campo econômico, a tributação é frequentemente utilizada para estimular a economia, quando se deseja aumentar a produção e o emprego, ou para conter a economia, quando se deseja reduzir esses dois fatores.

Além disso, a tributação também pode ser usada para influenciar a distribuição de renda, de modo a promover a justiça fiscal, aumentando a carga tributária sobre os mais ricos e reduzindo a carga tributária sobre os mais pobres. Nesse sentido, a tributação progressiva, em que as alíquotas aumentam de acordo com a renda do contribuinte (como é o caso do Imposto de Renda sobre Pessoa Física no Brasil), pode contribuir para a redução das desigualdades sociais. Por outro lado, a tributação regressiva (como a tributação sobre o consumo de alimentos), que onera mais os contribuintes de baixa renda, costuma gerar o efeito contrário. A tributação também pode ser utilizada como um instrumento de regulação econômica, incentivando ou desestimulando determinados comportamentos dos agentes econômicos. Por exemplo, a tributação sobre o lucro das empresas pode incentivar a reinvestimento dos lucros na própria empresa, enquanto a tributação sobre a distribuição de lucros pode desestimular essa prática e igualmente incentivar a retenção dos lucros na empresa. Da mesma forma, a tributação sobre importações pode ser utilizada para proteger a indústria nacional, enquanto a tributação sobre exportações pode ser utilizada para incentivar a produção de bens exportáveis.

A função indutora da tributação pode se manifestar também de maneira indireta, por meio da destinação da receita arrecadada. Nesses casos, a intervenção não ocorre imediatamente no momento da incidência da norma tributária, mas na utilização posterior dos recursos em áreas consideradas prioritárias, sistemática comum nas chamadas contribuições especiais. Assim, a extrafiscalidade dos tributos pode assumir duas facetas, relacionando-se com o fato gerador ou com a destinação do tributo arrecadado (GOUVÊA, 2006. p. 176). Quanto ao disposto no parágrafo anterior, nada impede que determinado tributo exerça função indutora tanto no momento da sua imposição (forma direta) como no da sua destinação (forma indireta). Um exemplo dessa sistemática será justamente o modelo proposto no capítulo final desta dissertação, com a criação de uma contribuição especial para substituir o atual Imposto de Importação (que possui característica marcadamente extrafiscal) e a consequente destinação da arrecadação para subsidiar a indústria nacional no setor correspondente ao produto importado (função indutora da tributação sendo utilizada para o fortalecimento da indústria brasileira).

Além disso, é fundamental ressaltar que a função indutora da tributação no ordenamento jurídico brasileiro deve necessariamente observar, além da legislação infraconstitucional, os limites e balizas dispostos explícita e implicitamente na Constituição Federal, de onde extraem validade e legitimidade. (145, § 1º CF).

Nesse sentido, apesar da indução tributária decorrer de decisões de cunho político, em atendimento aos interesses considerados prioritários pelo governo, elas devem ser respaldadas pelo ordenamento jurídico, constituindo política de Estado (SEIXAS, 2017, p. 85).

Desse modo, por constituir medida obrigatoriamente albergada pela legislação, a função indutora da tributação deve ser submetida à análise criteriosa dos órgãos de controle, como os tribunais de contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário, podendo também ser sustada pelo Poder Legislativo caso desempenhada por meio de exorbitações do poder regulamentar (art. 49, V, da CF).

Se manifestada por meio de incentivos fiscais, a função indutora da tributação exige uma ingerência ainda maior do Poder Judiciário, para que sejam fiscalizados

não apenas os seus aspectos de regularidade formal, mas também critérios de ordem material, como a proporcionalidade do incentivo concedido frente às necessidades de cumprimento satisfatório pelo Estado das suas obrigações constitucionais.

Dentro do texto constitucional, as principais diretrizes a serem observadas na indução tributária são os fundamentos da Ordem Econômica dispostos no art. 170 da Constituição Federal, que conferem a possibilidade de o Estado brasileiro intervir na economia, mas sempre tendo como balizas princípios como a livre iniciativa e a livre concorrência, a busca do pleno emprego, a propriedade privada e a sua função social, bem como a defesa do meio ambiente e do consumidor (SCHOUERI, 2005. p. 15).

Como exemplo de aplicação prática desses princípios, pode-se elencar o princípio da função social da propriedade, que legitima a instituição de alíquotas progressivas no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (art. 153, § 4º, inciso I, da CF), bem como também possibilita a instituição da progressividade no IPTU como medida de coação à promoção do adequado aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados, não edificadas ou não utilizadas (182, § 4º, inciso II, da CF).

Embora a intervenção direta do Estado na economia seja considerada pelo texto constitucional como uma medida de exceção, justificada apenas por questões de segurança nacional ou nas situações em que houver relevante interesse coletivo (art. 173 da Constituição Federal), a intervenção indireta é mais abrangente e ocorre frequentemente por meio da regulação econômica.

Quanto à intervenção indireta, há dispositivo constitucional expresso que permite essa prática (art. 174, *caput*, da Constituição Federal), conferindo ao Estado a condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse último obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado.

Segundo a doutrina, a regulação econômica pode ser desempenhada tanto de maneira cogente, por meio da edição de normas compulsórias que devem ser seguidas pelos agentes econômicos sob pena de sancionamento -como no caso das normas criadas por agências reguladoras para controlar determinado setor

econômico - quanto por indução, buscando influenciar o comportamento de agentes econômicos por meio de incentivos ou desincentivos, o que pode ser alcançado por meio da tributação (SEIXAS, 2017, p. 96).

Em suma, a tributação pode exercer uma função indutora em diversos aspectos da economia e da sociedade. A utilização da tributação como instrumento de regulação econômica e social pode ser uma forma eficiente e justa de atuação do Estado, desde que seja pautada por critérios técnicos e seja adequadamente comunicada à sociedade. Nesse sentido, mostra-se importante que a tributação seja pensada não apenas como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para a promoção do bem-estar social e econômico.

2.2 O direito tributário como instrumento de política industrial

A política tributária é umbilicalmente ligada ao desenvolvimento industrial e as suas repercussões no campo político estão disseminadas ao longo da história. Um exemplo clássico dessa relação foi uma das razões de tensão entre os estados do Norte e do Sul, na época da guerra civil americana, qual seja, a derrubada das tarifas de importação e exportação, que eram fundamentais para a atividade agrícola do Sul e prejudiciais ao esforço industrial dos nortistas.

De acordo com Pereira, Albuquerque e Almeida (1990).

Cada uma dessas regiões possuía uma forma diversa de organização social e econômica, e durante o povoamento do Oeste visou estendê-la para os novos territórios. Também era ponto de discordância entre Norte e Sul o estabelecimento de tarifas protecionistas. Ao norte industrial interessavam medidas que diminuíssem a entrada de produtos ingleses concorrentes, ao passo que à economia agrária sulista seria mais interessante a abertura do mercado para facilitar a exportação de algodão para a Inglaterra. Além disso, havia a possibilidade de importar mercadorias de melhor qualidade que as nortistas.

Destarte, quando se menciona a guerra civil americana, estamos recordando o século XIX. Porém, nessa época, ainda vigorava o liberalismo

clássico, no qual a política fiscal já era importante, mas os objetivos do estado eram muito reduzidos. O estado liberal, como observa perfeitamente Faria e Cavalcanti (2009, pg. 42), buscava principalmente garantir a liberdade dos indivíduos. Se naquele contexto a política tarifária já era uma importante forma de intervenção do estado na economia, essa característica se acentuou com o surgimento do estado neoconstitucional dos direitos sociais na segunda metade do século XX.

Nesse sentido, é importante lembrar a distinção doutrinária entre as duas funções principais dos tributos: a função fiscal e a função extrafiscal. Ressalta-se, contudo, que essa classificação é realizada para fins didáticos e recai apenas sobre modelos ideais, sendo que, do ponto de vista prático, nenhum tributo possui somente uma das funções citadas, sendo possível falar apenas em uma função predominante para cada caso concreto.

Feito esse esclarecimento, diz-se que um tributo possui função predominantemente fiscal quando seu objetivo principal é a arrecadação de receitas para os cofres públicos. Por outro lado, a função extrafiscal dos tributos é evidenciada pela finalidade primordial de intervenção em determinada área da economia ou do campo social, visando estimular ou desestimular determinados comportamentos.

Um exemplo clássico da função extrafiscal dos tributos é a alta taxação dos cigarros, que ocorre com vistas à diminuição do seu consumo, por ser um produto de alta nocividade à saúde pública. Outro exemplo muito citado pela doutrina é a função extrafiscal do atual Imposto de Importação (art. 153, I, da CF), que pode ser reduzido (ou até mesmo zerado) quando o governo objetiva estimular as importações em alguma área da economia, bem como pode ser aumentado para proteger determinado setor industrial da competição com o mercado externo.

Porém, a função extrafiscal desempenhada atualmente pelo Imposto de Importação é considerada neste trabalho como insuficiente para ajudar na modernização da indústria nacional e no desenvolvimento do Brasil, uma vez que o seu eventual aumento para proteção momentânea de determinados setores da indústria não vem acompanhado de outras medidas necessárias para o incremento da produtividade, a fim de que se possa finalmente competir

com as empresas estrangeiras de forma equânime. É dizer: essa medida funciona apenas como um paliativo, sem ajudar a resolver as causas que geram a necessidade da sua existência.

Por outro lado, a função extrafiscal da tributação seria mais bem utilizada se a arrecadação dos tributos obtidos com a importação de produtos e mercadorias fosse destinada para a modernização dos setores industriais correspondentes aqueles cujos bens foram importados, gerando um estímulo direto do governo no processo de industrialização e desenvolvimento do Brasil, ideia que será mais bem desenvolvida nos próximos capítulos.

2.3 O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

O Imposto de Importação (I.I.) é um imposto federal incidente sobre a importação de mercadorias estrangeiras para o país. Trata-se de um imposto antigocujas origens no Brasil remontam à abertura dos portos às nações amigas. Com a abertura do país ao comércio internacional, o Alvará Régio introduziu uma taxa para a entrada de navios estrangeiros.

Atualmente, o imposto de importação está previsto no artigo 153, inciso I da Constituição Federal (CF/88) e seus contornos estão definidos na Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), Decreto Legislativo nº. 37/1966 (DL 37/66) e Decreto 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro).

Uma das principais características do imposto de importação é o seu caráter não tributário. Isso significa que o imposto funciona como uma ferramenta para regular o comércio internacional, visando estimular ou desestimular determinados comportamentos. Por isso, sua regulamentação leva em consideração questões políticas, econômicas e cambiais.

Para cumprir essa função regulatória e dar ao governo federal mais flexibilidade e agilidade no controle do comércio exterior, o I.I. não está sujeita ao princípio da precedência, portanto suas alíquotas e/ou bases de cálculo podem ser alteradas pelo executivo com efeito imediato.

Ao se tornar membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil implementou uma série de concessões tarifárias que constavam da chamada lista de

concessões. Esta lista reflete as tarifas consolidadas no Brasil, ou seja, as alíquotas máximas de imposto de importação que o país pode aplicar em relação a todo o universo aduaneiro.

O fato gerador do imposto de importação é a entrada de mercadoria estrangeira no território. A importação deve ser definitiva, pois o mero trânsito ou importação temporária de mercadorias estrangeiras não é fato gerador de imposto.

Para bens de consumo, depende se o fato gerador ocorreu no dia em que a declaração de importação foi registrada (DI) na estância aduaneira competente. O pagamento do imposto de importação deve ser feito no ato do registro da DI.

O sujeito ativo do imposto de importação é a União que instituiu o imposto por lei e tem o direito de cobrá-lo. O contribuinte por sua vez é o importador, o destinatário do correio internacional nomeado pelo respectivo remetente e o adquirente da mercadoria depositada.

A legislação também define o transportador da mercadoria importada e seu depositário como sujeito passivo do imposto de importação, como responsável. A base de cálculo do imposto de importação é (i) o valor aduaneiro calculado de acordo com as regras do Acordo de Valoração Aduaneira (AVA) se for uma taxa ad valorem; ou (ii) a quantidade de mercadorias expressa na unidade de medida especificada[8] se a alíquota for específica (taxa ad rem).

Normalmente, nosso sistema aduaneiro aplica alíquotas ad valorem, que, portanto, podem ser disse que a base de cálculo do imposto sobre vendas de importação é atualmente o valor aduaneiro das mercadorias importadas calculado de acordo com as regras do AVA. Tais regras visam estabelecer parâmetros uniformes para o cálculo do valor aduaneiro das mercadorias, visando assegurar o recolhimento correto dos tributos de importação e combater práticas protecionistas ou desleais.

É importante esclarecer que o AVA prevê seis métodos de determinação do valor aduaneiro das mercadorias importadas. Normalmente, é utilizado o método do valor de transação, ou seja, o preço efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria. No entanto, se por qualquer motivo o valor da transação não puder ser aceito, o valor aduaneiro deve ser determinado por métodos alternativos a serem aplicados sequencialmente e sequencialmente.

Como membro do Mercosul, o Brasil adota a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC). As alíquotas do Imposto de Importação aplicáveis aos países membros do Mercosul são padronizadas pela TEC – Tabela que dá a classificação fiscal das mercadorias comercializadas internacionalmente, sua descrição e a alíquota do Imposto de Importação aplicável, que varia entre 0 e 35%.

O Brasil adota a tarifa prevista na TEC para todos os códigos de NCM exceto aqueles inseridos em instrumentos ou mecanismos de isenção, sendo os principais mecanismos (i) a Lista de Isenções da TEC (LETEC)[10]; (ii) a Lista de Isenção de TEC para Bens de Informática e Telecomunicações (LEBIT); e (iii) os Produtos que são objeto de ações de defeitos ocasionais.

Nos últimos anos, a política comercial brasileira passou por grandes mudanças para promover o livre comércio e fortalecer a presença do Brasil na economia global nas cadeias de valor. O Ministério da Economia tem tomado diversas medidas para estimular a abertura comercial do país em diversas frentes, incluindo a redução das alíquotas do Imposto de Importação, com o objetivo de aproximar as tarifas brasileiras das médias internacionais - principalmente dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como resultado, nos últimos meses o governo federal incentivou reduções tarifárias unilaterais em 87% das mercadorias importadas pelo Brasil. A redução nas alíquotas do imposto de importação chegou a 20% para alguns produtos (Berenholc e Mendes, 2022).

Essa medida, justificada pela redução do impacto econômico negativo decorrente da pandemia de Covid-19 e da guerra na Ucrânia, é válida até 31 de dezembro de 2023. No entanto, o governo brasileiro tem defendido a durabilidade de tais reduções para outros países-membros do Mercosul.

O imposto de importação tem uma função típica regulatória segundo SCHAPPO, A. e MORAES, S. (2018):

[. . .] tem como função servir como regulador para o mercado. Por não ser um impostofixo, sofre alteração de acordo com a situação econômica nacional, geralmente à fim de não suprimir o mercado interno, que por inúmeras vezes se encontra em desvantagem ao mercado externo por possuir preços menos

competitivos (por vezes chegando o preço de venda do produto estrangeiro num preço inferior ao preço de custo do produto equivalente nacional). À União cabe operar este mecanismo da política econômica, defendendo a produção do mercado interno. Pelo fato de ser um regulador de mercado, o Imposto de Importação não está sob o manto do princípio da anterioridade, podendo ser alterado ao tempo conveniente – necessário para regular o mercado.

Como já mencionado no capítulo anterior, o Imposto de Importação é um tributo de função primordialmente extrafiscal, cujo objetivo principal não é a arrecadação de receitas, mas a intervenção no domínio econômico.

A partir da abordagem do Imposto de Importação perante as sete Constituições que o Brasil já teve, somente a Carta atual o trata de forma mais ampla e complexa, analisando que através deste tributo o Brasil pode defender seu mercado e acelerar o consumo (NOGUEIRA, 2013).

Todavia, se sua função é proteger o mercado nacional, sobretudo o industrial, esse imposto vem fracassando. A desindustrialização no Brasil é alarmante. O milagre industrial brasileiro que dava esperanças de tornar o Brasil um país de indústria sofisticada perdeu folego.

Um estudo da Confederação Nacional da Indústria mostra a queda da participação da indústria no Produto Interno Bruto brasileiro desde a década de 1980:

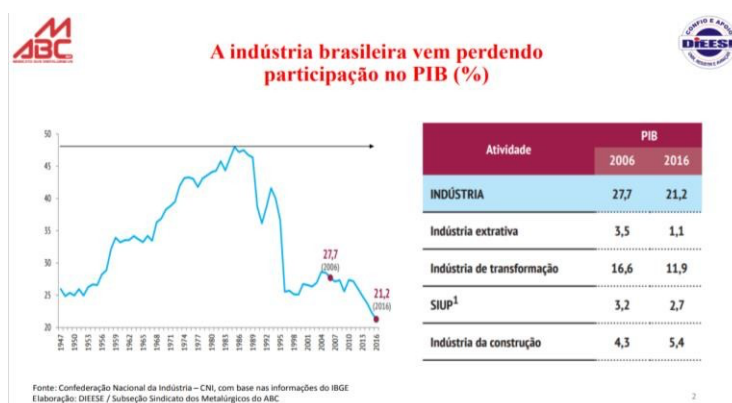


Figura 1 – Gráfico com dados oficiais demonstrando a diminuição da participação da indústria no PIB após a década de 1980.

Fonte: Confederação Nacional da Indústria – CNI, com base nas informações do IBGE.

De acordo com NEGRI e ALVARENGA (2010):

“A sistemática tributária brasileira, no que diz respeito à tributação sobre importação, parece mais uma medida protecionista obsoleta do que um mecanismo de proteção à indústria nacional. Por força constitucional, os impostos não possuem receita vinculada, de modo que os valores arrecadados por esse tributo vão para o Tesouro da União sem nenhum tipo de planejamento.”

A hipótese de incidência desse tributo é a importação de produtos estrangeiros e o seu fato gerador a entrada destes em Território Nacional. O sujeito ativo do tributo é a União e o sujeito passivo o contribuinte importador. Sobre o referido imposto, dispõe a Constituição Federal que:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I – Importação de produtos estrangeiros.

Além disso, o Imposto de Importação não respeita os princípios constitucionais da anterioridade anual e nonagesimal, exatamente para instrumentalizar sua flexibilidade. Ainda sobre o referido imposto, no tocante à sua sonegação tributária, SOUSA et al (2008) afirma que: Embora não existam, a nosso conhecimento, trabalhos que estimam a magnitude da evasão do imposto de importação, é razoável supor que o sistema tarifário, inserido no caótico sistema tributário nacional, preste-se bem à sonegação, como sugerem notícias frequentes na imprensa, envolvendo grandes importadores, que, supostamente, teriam sido flagrados praticando evasão. Ademais, se a redução tarifária que vem ocorrendo no Brasil, ao reduzir as alíquotas, reduzir também o incentivo à fraude fiscal, então, dependendo da magnitude desse efeito, esse corte nas tarifas não implica, necessariamente, uma menor arrecadação com o imposto de importação.

O Imposto sobre a Importação, instituído pelo Decreto Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, além de ser devidamente recepcionado pela nova ordem constitucional através do art. 153, inciso I da Constituição Federal, manteve a sua função tradicionalmente extrafiscal presente nas constituições anteriores,

marcantemente através da exigência de alíquotas variadas sobre as mercadorias oriundas do exterior a depender da possível concorrência com os produtos do respectivo setor da indústria nacional.

Além disso, a exação federal obteve da Constituição da República de 1988 diversas prerrogativas que corroboram a sua finalidade primordial diversa da função arrecadatória, conferindo maior celeridade ao ajuste do tributo em relação às necessidades do mercado, como a alteração de suas alíquotas sem a necessidade de Lei, podendo ser efetuada através de atos normativos infralegais (art. 153, §1º da CF/88), ou ainda mesmo a desnecessidade de obediência aos princípios tributários da anterioridade do exercício financeiro e nonagesimal (Art. 150, §1º da CF/88).

Nesse passo, muito embora o Decreto Regulamentar nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, através de seus longos 820 artigos, tenha buscado destrinchar as alíquotas das mais diversas mercadorias com o fim de alcançar efetivamente as funções extrafiscais do Imposto sobre a Importação, a sua efetiva consecução ainda está longe de ser alcançada, principalmente em razão da forma que o tributo é exigido. Afinal, a inadequação quanto à sua natureza jurídica de imposto acarreta o impedimento da destinação dos recursos arrecadados por parte do Poder Público competente para a proteção da produção e da indústria nacional.

Referida afirmação se confirma pela vedação constitucional expressa de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, nos termos do art. 167, inciso IV da CF/88, de maneira que a opção de cobrança do tributo sobre produtos importados por meio de um imposto acaba por tornar parcialmente ineficazes os esforços para a efetivação do estímulo da indústria protegida, afinal, qualquer destinação direta dos recursos arrecadados para tais fins seria inconstitucional.

Em contrapartida à vedação prevista para os impostos, o art. 149 da CRFB trouxe a previsão das chamadas contribuições de intervenção no domínio econômico, ou CIDE, sendo tributos de natureza eminentemente extrafiscal, os quais, na redação legal, são instituídos “*como instrumento de sua atuação nas*

respectivas áreas”, e para tanto, têm sua arrecadação, diferentemente dos impostos, completamente vinculada e distribuída para as áreas que visam fomentar. indistintamente, a fim de desvirtuar sua finalidade, sendo aplicado pela União como um agente ativo tão somente nas áreas que necessitam de uma atenção excepcional do Estado, buscando assim regular a atuação de certos agentes econômicos, ou então tolher os abusos de poder que venham a prejudicar certas atividades em âmbito nacional ou local, nos termos do art. 170 da Constituição Federal.

Um exemplo da referida exação pode ser observado por meio da ‘CIDE-royalties’, criada através da Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que visa financiar o Programa de Estímulo à invenção Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, devida pela pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior.

O destino dos recursos percebidos por meio da contribuição, nos termos do art. 4º da legislação supracitada, é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, que tem por finalidades, *in verbis*:

Art 1º Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico(FNDCT), com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.(...)

Ato contínuo, os recursos destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) no ano de 2021 foram na ordem de R\$ 7.331.576.650,00, conforme dados do Portal da Transparência.

Logo, enquanto as exações extrafiscais não submetidas à vedação disposta no art. 167, IV, da CF demonstram a garantia de fomento das áreas finalísticas, os objetivos extrafiscais do Imposto de Importação apenas pela fixação de alíquotas diferenciadas quanto à categoria de produtos se encontram parcialmente tolhidos, e portanto, inaptos a dar competitividade à indústria interna no volume

da sua arrecadação, que no ano de 2021 superou a marca dos 42.000.000.000,00 (quarenta e dois bilhões de reais), restando in controverso o fracasso da instituição do Tributo na forma de imposto, nos termos do art.153, inciso I, da Constituição da República.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL

Existem diferentes estratégias para desenvolver a economia de um país, e uma dessas estratégias diz respeito à escolha da política industrial. A política industrial é a escolha de medidas baseadas no desenvolvimento da indústria para que a melhoria neste setor consequentemente traga a obtenção de estabilidade macroeconômica, crescimento e desenvolvimento. Segundo Krugman (1989), a política industrial pode ser interpretada como um esforço do governo para promover setores considerados importantes para o crescimento econômico do país.

Ao optar por proteger e promover determinados setores em detrimento de outros, os governos alinham suas ações com uma estratégia de desenvolvimento. Em suma, o objetivo da política industrial é promover o desenvolvimento de setores-chave da economia para gerar divisas, disseminar tecnologias e expandir os níveis de emprego, contribuindo assim para aumentar a competitividade industrial e tornar-se mais uso eficiente dos recursos naturais.

Ferraz, Mendes e Kupfer (2002, p. 545) afirmam na conceituação de política industrial que política industrial deve ser entendida como um conjunto de incentivos e regulamentações associados a políticas públicas que afetam a alocação inter e intraindústria de recursos, influenciando o comportamento e atuação dos atores econômicos em um espaço nacional específico.

No entanto, a política industrial é um tema polêmico e com muitas definições, pois os estudos nessa área ainda são muito recentes e extensos. Além disso, a política industrial utiliza um conjunto de instrumentos muito diferentes originalmente do escopo de outras políticas públicas, como alíquota, proteção do mercado interno e regimes especiais de importação.

A política industrial, assim como toda política governamental, é diretamente influenciada pela corrente ideológica que define o grau de intervenção do Estado na economia.

Para Wilson Suzigan e João Furtado (2006, p.164):

Os autores liberais usam uma estrutura teórica formal para justificar intervenções de política industrial para lidar com falhas ou deficiências de mercado, como externalidades, bens públicos, incerteza, informações inadequadas ou assimétricas está em equilíbrio sub ótimo e com pressupostos de racionalidade substancial de agentes com maximizando o comportamento, dadas as estruturas industriais e o conhecimento disponível como um bem livre (...) sob hipóteses mais realistas de que o comportamento dos agentes baseia-se na racionalidade limitada (ou condicionada) e que o conhecimento é predominantemente não dito e idiossincrático – sugere que há uma co-evolução de tecnologias, estruturas de corporações e indústrias e instituições de forma mais ampla, incluindo instituições para apoiar a indústria, infraestrutura, padrões e regulamentos, com a inovação como seu motor vigor. Nessa abordagem, a PI é, portanto, ativa e abrangente, voltada para setores ou atividades industriais que geram mudanças tecnológicas e no ambiente econômico e institucional como um todo, o que implica o desenvolvimento de estruturas empresariais e industriais e organização institucional, incluindo a formação de um sistema nacional de inovação. Isso determina a competitividade sistêmica da indústria e impulsiona o desenvolvimento econômico.

O objetivo básico da política industrial é criar condições para que, a partir de intervenções na atividade dos atores produtivos, seja possível alcançar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social em um nível superior ao que seria possível se a política industrial não fosse implementada (FERRAZ; MENDES; KUPFER, 2002).

É fundamental entender que quando o estado brasileiro optou por instituir um tributo em relação aos produtos importados ele já está fazendo política industrial, pois está interferindo no fluxo normal do mercado. porém existem diferentes formas de intervir na economia. Todavia essa intervenção pode ocorrer de diversas formas. A seguir, discutem-se as três principais óticas da política industrial discutidas na literatura: política na perspectiva neoclássica (falha de mercado), política na perspectiva desenvolvimentista (intervencionista) e política na perspectiva evolucionista (competência em inovação).

3.1 POLÍTICA INDUSTRIAL NEOCLÁSSICA

A política industrial neoclássica, também conhecida como PI da falha de mercado ou neoliberal, depende da ação do Estado no mercado apenas por meio de intervenções corretivas em falhas de mercado, ou seja, só intervém na ação do Estado onde a livre iniciativa cria fardo. Para este tipo de PI, aplica-se o pressuposto microeconômico de que o sistema de preços é o melhor alocador possível de demanda e oferta e, portanto, de regulação de mercado.

Medidas governamentais devem, portanto, ser combinadas exclusivamente com medidas reguladoras do mercado para atender às premissas da concorrência, que levam os preços e, conseqüentemente, níveis de produção chegando a um ponto sem ônus para produtores atingir e atender os consumidores do sistema econômico e produtivo.

3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL DESENVOLVIMENTISTA

Ao longo da história, e particularmente em ciclos econômicos e tempos de crise, algumas teorias econômicas demonstraram que os próprios mercados não têm o poder de autorregular devido a uma miríade de características exógenas da economia de um país. Por isso, a perspectiva do desenvolvimento está intimamente ligada ao nível de desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada localidade, e quanto mais intervencionista, mais tardio é o processo de industrialização (FERRAZ; MENDES; KUPFER, 2002).

A política de desenvolvimento industrial tem como principal característica o papel ativo do Estado como fomentador do desenvolvimento da indústria nacional de modo a promover o crescimento econômico do Estado-nação por meio da promoção e promoção de ações setoriais de fomento à indústria.

No desenvolvimentismo, o Estado lidera o mercado na medida em que as autoridades econômicas tomam iniciativas sobre quais produtos e tecnologias devem

ser promovidos e mobilizam os incentivos e instrumentos regulatórios necessários, mas em geral permanecem diferenças em relação à taxa de crescimento, estrutura e composição da indústria, ferramentas efetivamente utilizadas pelos países que buscam políticas industriais voltadas para o desenvolvimento. Além disso, a ideologia por trás das políticas implementadas em cada nação, principalmente quando o processo de industrialização é longo, difere de país para país (FERRAZ; MENDES; KUPFER, 2002).

Outra forma de conceituar a política industrial desenvolvimentista parte do pressuposto de que o mercado sozinho não é capaz de trazer o desenvolvimento para o Estado-nação. O desenvolvimento emerge da ruptura, com os fatores institucionais desempenhando um papel importante. Para Erber e Cassiolato (1997), a incorporação da política industrial de desenvolvimento permite o esforço de formação de novas forças produtivas que transformam a estrutura industrial e tecnológica de um país e conduzem à sua inserção internacional. O papel de maior importância passa então para o Estado, já que estrutura as novas forças produtivas.

3.3 POLÍTICA INDUSTRIAL EVOLUCIONISTA

Para Gadelha (2001), uma política industrial evolutiva deve atuar sobre o ambiente que determina as estratégias de inovação das empresas (incluindo aquelas voltadas para a absorção de tecnologia). O mercado surge então como um espaço competitivo para a criação e seleção de inovações, base para a difusão do progresso técnico no sistema econômico por meio dos processos de difusão de tecnologias superiores na estrutura produtiva.

Gadelha prossegue dizendo que o conceito schumpeteriano de eficiência funciona em duas dimensões, uma de curto prazo associada a processos evolutivos baseados na estrutura produtiva e tecnológica existente nos sistemas nacionais, e outra de longo prazo. Termo relacionado com os processos de busca de mudanças mais profundas na estrutura produtiva em conexão com o desenvolvimento de novas atividades econômicas e novos paradigmas tecnológicos.

Estas duas dimensões são dinâmicas no sentido de que estão ligadas a processos de mudança que ocorrem ao longo do tempo, de forma ininterrupta e endógena ao processo competitivo, referindo-se no primeiro caso à dinâmica do mercado estimular melhorias e inovações incrementais, determinar a competitividade atual dos agentes e, no segundo caso, realizar mudanças em novos universos tecnológicos (ou paradigmas) que conduzirão o desenvolvimento futuro no nível que a tecnologia determina oportunidades e a competitividade dos sistemas nacionais.

Se você combinar a política industrial com a ideia de eficiência, há um ganho de produtividade associado à inovação, ou seja, a competitividade que advém da promoção do setor de tecnologia.

Muitas vezes a política industrial se encaixa em mais de uma abordagem teórica. Partindo da premissa heterodoxa desse trabalho, o Brasil deve adotar na tributação por importação uma abordagem desenvolvimentista e evolucionista no campo tributário em relação as importações para tentar fomentar o setor industrial nacional de forma mais efetiva.

Diante disso, no último capítulo desse trabalho propõe-se a criação de um modelo de tributação mais adequado para fomentar a industrialização nacional, mas não antes sem analisar a consolidação da indústria brasileiro ao longo do século XX e XXI.

4 ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE COMPLEXIDADE ECONÔMICA E INDÚSTRIA

Um questionamento levantado academicamente primeiro por Adams Smith em “A Riqueza das Nações” é explicar o motivo pelo qual os países ricos são ricos. Não é objeto desse trabalho discutir essa indagação, porém partindo da premissa teórica adotada é importante demonstrar a relação entre riqueza e indústria. Ricardo Hausmann formulou um modelo empírico conhecido como atlas da complexidade econômica que indica que os países com maior renda por habitante são aqueles capazes de produzir bens de cadeias produtivas complexas, ou seja, com alta sofisticação e tecnologia.

Basicamente a complexidade econômica de uma nação é o conjunto do conhecimento daquela sociedade aplicado o sistema produtivo. Ou seja, é sinônimo de diversidade. A diversidade de produtos e a diversidade de conhecimentos aplicados naquele produtor servirão para medir a complexidade econômica de um país.

Esse modelo baseia-se essencialmente analisando a pauta das exportações dos países, ou seja quais tipos de produtos aquela nação mais exporta para o mercado internacional.

A relação entre complexidade econômica e indústria é clara. Produtos industrializados possuem alto valor agregado, portanto cadeias econômicas complexas. Essas cadeias complexas fazem com que para sua conclusão o conhecimento utilizado seja bastante diverso.

Na perspectiva heterodoxa, seja ela estruturalista ou desenvolvimentista, um país não consegue se industrializar sem a intervenção oportuna do estado. Diante disso, cabe ao governo garantir a concentração de recursos em setores estratégicos para política industrial. A defesa desse ponto de vista se baseia empiricamente na comparação entre as economias avançadas, médias e pobres.

O Atlas da Complexidade Econômica de Havard, demonstra, a ligação a relação entre as economias mais industrializadas e seu elevado grau de complexidade econômica com sua riqueza.

O Brasil por exemplo, país de renda média, tem os três maiores produtos ligados a pauta de exportação sendo commodities, precisamente soja, minério de ferro e petróleo bruto:



Figura 3 - Atlas da Complexidade Econômica – Argentina e sua plataforma de exportação.

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica. Harvard, 2023. Acesso em 24 fev 2023.

A semelhança com seu vizinho é impressionante. Os dois produtos mais exportados são resíduos sólidos de soja e milho. Além disso, a agricultura de ambos predomina em relação aos demais produtos na pauta de exportação.

Observa-se que embora possuam commodities como seus principais produtos exportadores os três países de renda média possuem alguma diversidade no nas suas exportações. Entretanto, observa-se a pauta de exportação de países pobres, como Zimbábue:



Figura 4 – Atlas da Complexidade Econômica – Zimbábue e sua plataforma de exportação.

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica. Harvard, 2023. Acesso em 24 fev 2023.

Observa-se a diversidade é mínima. Assim também a Zâmbia:



Figura 5 - Atlas da Complexidade Econômica – Zâmbia e sua plataforma de exportação.

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica. Harvard, 2023. Acesso em 24 fev 2023.

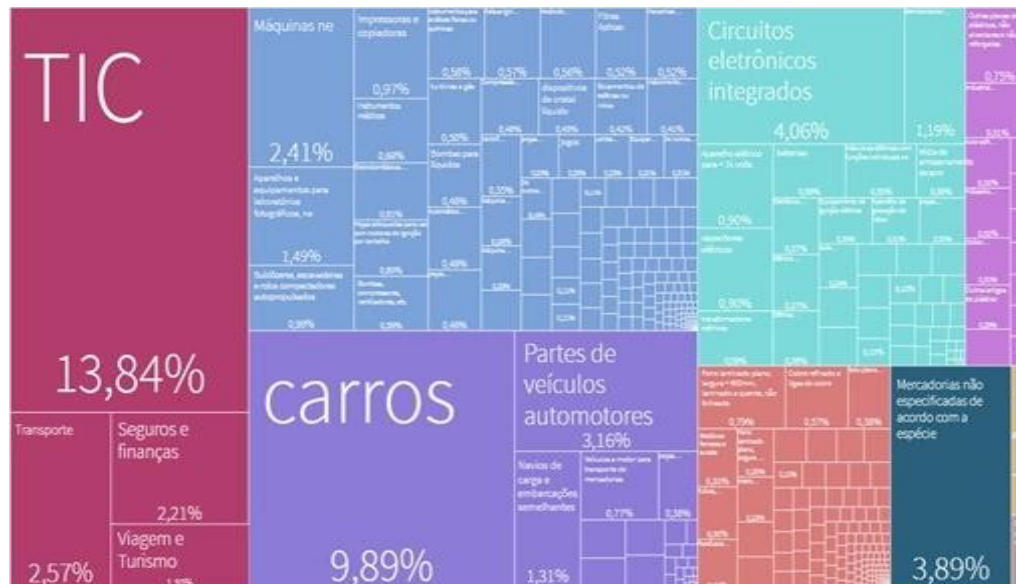


Figura 8 - Atlas da Complexidade Econômica – Japão e sua plataforma de exportação.

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica. Harvard, 2023. Acesso em 24 fev 2023

A conclusão do atlas é que países mais ricos possuem mais complexidade econômica e que essa complexidade econômica está ligada a uma pauta de exportação de maior valor agregado, ou seja, de produtos industriais. Interessante observar que países como os Estados Unidos, que possuem vantagens comparativas naturais em produtos primários, mas possuem cadeias produtivas diversificadas e complexas possuem economias maiores que países que possuem essas mesmas vantagens comparativas, mas se concentram na exploração bruta delas, como o Brasil.

A complexidade econômica gera riqueza por uma premissa de fácil entendimento que é a de que se se entende a complexidade econômica como o conjunto de conhecimento incorporado da população daquele país interligado em uma rede de interação, ou seja, quanto maior for essa cadeia mais riqueza e conhecimento será acumulado, bem como também haverá mais distribuição dessa riqueza (PEDROSO, SOUZA, SOARES, 2021, P. 2).

Destarte, são exatamente os produtos industriais que possuem as características mencionadas acima, principalmente as indústrias. Portanto, entende-

se que partindo do marco teórico desse trabalho, que é necessário que o estado realize investimentos públicos na sua política industrial para atingir maior complexidade econômica. Porém como se observará a situação do orçamento brasileiro é de escassez de recursos para investimentos.

4.1 AMARRA INVESTIMENTO ORÇAMENTO BRASILEIRO

Corre no senso comum brasileiro a informação de que o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo. Todavia, em termos técnicos, essa afirmação não corresponde à realidade. Em uma comparação realizada com os 28 países da OCDE, por exemplo, o Brasil estaria em décima oitava posição em termos de carga tributária (Young, 2021, p. 2).

Assim, em relação aos países da OCDE (grupo das nações mais desenvolvidas), com carga tributária média de 34,2% do PIB, o Brasil encontra-se em um patamar moderado em termos de tributação. Isso porque a carga tributária brasileira medida pela Receita Federal atingiu 32,7% do PIB em 2018 (FGV).

Por outro lado, o Brasil possui uma carga tributária elevada se comparada aos demais países emergentes. Alguns exemplos de nações com índices inferiores aos nossos são México (23,7%), Chile (26,3%), Colômbia (22,3%), China (20,1%), Índia (12,5%) e Coreia do Sul (26,8%) (FGV).

Além disso, o Produto Interno Bruto brasileiro é um dos maiores do mundo, tendo o Brasil ocupado no ano de 2021 a décima terceira posição entre todos os países, segundo levantamento da agência de classificação de risco Austin Rating (CNN). Diante disso, em tese, o maior país da América do Sul deveria possuir uma capacidade de investimento público considerável.

Todavia, não é isso que acontece na prática. Embora tradicionalmente o orçamento brasileiro seja considerado pela doutrina como discricionário, boa parte dos recursos previstos na peça orçamentária são de execução obrigatória e estão previamente comprometidos com as obrigações constitucionais e legais dos entes federativos, de modo que a capacidade de investimento público é bastante reduzida, pois a maioria dos recursos orçamentários obtidos pela tributação são destinados

ao pagamento dessas obrigações e sequer são passíveis de contingenciamento ou redução.

De acordo com o art. 166, parágrafo terceiro, inciso II, da Constituição Federal, são de execução obrigatória as dotações para pagamento de pessoal e seus encargos, bem como o serviço da dívida e as transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal. Além disso, a Emenda Constitucional 86/2015 e a Emenda Constitucional 100/2019 estabeleceram a obrigatoriedade de execução orçamentária pelo Poder Executivo das emendas individuais e de bancada realizadas por parlamentares, nos limites nela estabelecidos.

Em acréscimo, a Emenda Constitucional 100/2019 também incorporou ao texto constitucional (art. 165, parágrafo décimo) a informação de que a administração pública possui o dever de executar as programações orçamentárias em geral, ressalvados os impedimentos de ordem técnica e o cumprimento das metas fiscais ou limites de despesas, de modo que parte da doutrina passou a entender que o orçamento brasileiro tornou-se de execução obrigatória como regra, substituindo a posição tradicional pela discricionariedade do orçamento público.

Conforme determinação constitucional (art. 165, parágrafo quinto), por uma questão de divisão organizacional, o orçamento da União compreende “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”; o “orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” e o “orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Assim, excluídos o orçamento da seguridade social e o orçamento das empresas que a União detém participação social - que possuem âmbitos de atuação específicos - como se percebe do gráfico abaixo (Orçamento Fiscal Federal Executado em 2021), a quase totalidade das despesas orçamentárias pertencentes ao orçamento fiscal está ligada a despesas de caráter vinculado, de

modo que o espaço de atuação do governo no setor de investimento público é bastante reduzido:

Assim, no tocante aos recursos obtidos com o Imposto de Importação, por exemplo, bem como em relação aos demais recursos arrecadados com impostos, em virtude da já citada proibição constitucional de vinculação da receita de impostos a despesas determinadas, tais recursos são necessariamente destinados aos orçamentos dos entes federativos, sob a ingerência de todas as limitações já mencionadas.

Daí a necessidade de se pensar em um modelo de tributação das importações distinto do atual, por meio da criação de uma contribuição específica, espécie tributária cuja receita é totalmente vinculada a uma finalidade predeterminada. No caso específico, como será explorado no próximo capítulo, tal contribuição seria destinada ao financiamento dos setores industriais correspondentes aos bens e mercadorias importados, visando ao fortalecimento da indústria nacional e ao desenvolvimento do Brasil.

ótimo

4.2 SITUAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO DO BRASIL

A situação do investimento público no Brasil é preocupante. Numa perspectiva ortodoxa da economia tal constatação não seria um problema, porém na premissa econômica heterodoxa desse trabalho essa afirmação é alarmante.

O observatório de política fiscal demonstra que o investimento público em percentual ao Produto Interno Bruto está em viés de baixa na série histórica:

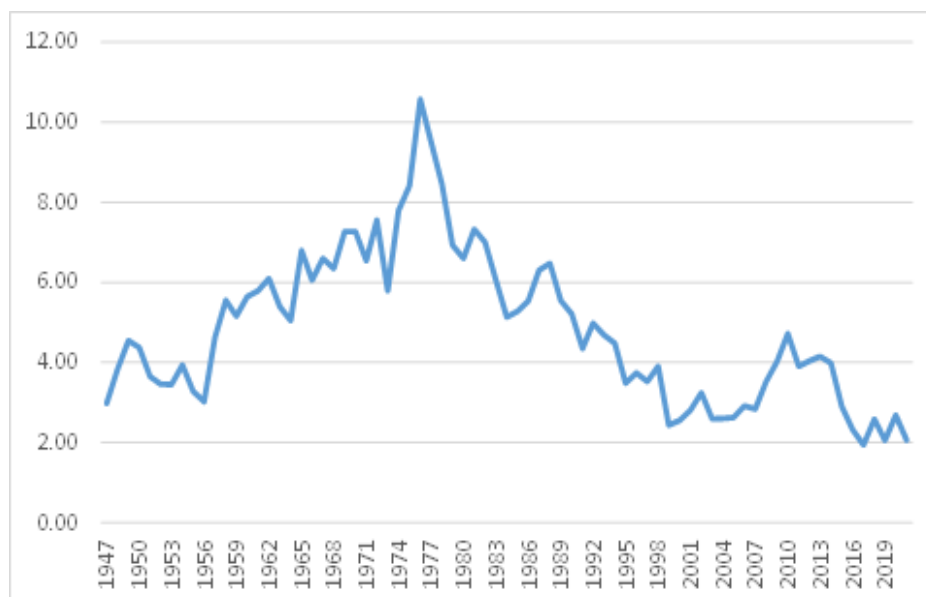


Figura 9 – Gráfico demonstrando a queda do investimento público.

FONTE: Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Acesso em de março de 2023. Disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>.

Boa parte dessa queda do investimento público se deu por uma mudança ideológica no capitalismo brasileiro que priorizou o modelo neoliberal por meio de privatizações, dessa maneira reduzindo a participação das estatais na economia e, portanto, o investimento delas.

Não está em discussão nesse trabalho a pertinência política e econômica dessa mudança na economia política brasileira, mas sim constatando tal fenômeno levando assim a queda do investimento público. Em tal cenário fica claro que qualquer forma de aumentar o investimento sem subir a arrecadação seria benéfica ao desenvolvimento nacional.

Todavia, como se observou no tópico anterior o orçamento brasileiro possui muitos gastos de caráter obrigatório, engessando-o. Destarte, foram criadas as emendas parlamentares de banca, individuais e de comissão fazendo com que o pouco recurso que existe para investimentos públicos seja em parte determinado pelo parlamento atendendo aos redutos locais dos parlamentares e desvinculados de um plano nacional ou sequer regional de desenvolvimento.

Ou seja, além dos recursos serem escassos a sua aplicação tende a ficar cada vez mais dispersa em questões municipais com o avanço do congresso na destinação dos recursos do orçamento federal. Nesse cenário, a destinação de recursos para investimentos públicos via um novo modelo de tributação seria importante para a indústria nacional.

5 NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO

Diante das razões apresentadas nesse trabalho o novo modelo de tributação para produtos importados precisa seguir duas premissas essenciais que são a simplificação das hipóteses de incidência e a vinculação da arrecadação do tributo com investimento na área econômica do produto importado para fomentar sua produção nacional.

A construção do arranjo jurídico para essa mudança passa por uma mudança na Constituição Federal para alteração da natureza do tributo que hoje é o Imposto de Importação para uma contribuição e a criação de um fundo constitucional para receber e aplicar os recursos.

5.1 DA ESTRUTURA JURÍDICA DO NOVO MODELO

A Constituição de 1988 disciplinou em seu art.159 a repartição de receitas da União por meio de fundos constitucionais da seguinte forma:

Art. 159. A União entregará:

5.1.1 - Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas

- instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
 - e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;
 - f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregues no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;
- ii) - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.
- iii) a- do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c , do referido parágrafo.

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Para materializar a ideia desse trabalho é doutrinariamente adequado mudar a natureza jurídica do atual imposto de importação para contribuição de intervenção no domínio econômico, uma vez que impostos possuem gastos de desvinculados. Diante disso, propões se uma mudança no art. 153 e 154 da Constituição. Seguem as Tabelas com a lei atual e as mudanças propostas.

Tabela 1 – Mudança na constituição federal.

TEXTO ATUAL Art. 153. Compete a união instituir impostos sobre:	NOVO TEXTO Art. 153. Compete a 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; grandes fortunas, nos termos de lei complementar; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.	I- Exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; II - renda e proventos de qualquer natureza; III- Produtos industrializados; IV - Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; V - Propriedade territorial rural; grandes fortunas, nos termos de lei complementar; VI - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

<p align="center">Art. 154. A União poderá instituir:</p>	<p align="center">Art. 154. A União poderá instituir:</p>
<p>I- Mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;</p> <p>II- Na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.</p>	<p>- Mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;</p> <p>II- Na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.</p> <p>III- Contribuição de Importação e Intervenção na complexidade econômica, mediante lei complementar</p>

Além disso, é preciso uma lei complementar alterando dispositivos do Código Tributário Nacional da seguinte forma:

Tabela 2 – Mudança no código tributário nacional.

<p style="text-align: center;">TEXTO ATUAL CAPÍTULO II Impostos sobre o Comércio Exterior SEÇÃO I IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO</p>	<p style="text-align: center;">NOVO TEXTO CAPÍTULO II Tributos sobre o Comércio Exterior SEÇÃO I Da contribuição de Importação e Intervenção na complexidade econômica</p>
<p>Art. 19. O imposto, de competência da União, sobre a importação de produtos estrangeiros tem como fato gerador a entrada destes no território nacional.</p> <p>Art. 20. A base de cálculo do imposto é:</p> <p>I - quando a alíquota seja específica, a unidade de medida adotada pela lei tributária;</p> <p>II - quando a alíquota seja ad valorem, o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da importação, em uma venda em condições de livre concorrência, para entrega no porto ou lugar de entrada do produto no País;</p> <p>III - quando se trate de produto apreendido ou abandonado, levado a leilão, o preço da arrematação;</p> <p>Art. 21. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.</p> <p>Art. 22. Contribuinte do imposto é:</p>	<p>Art. 19. A contribuição de Importação e Intervenção na complexidade econômica, de competência da União, sobre a importação de produtos estrangeiros tem como fato gerador a entrada destes no território nacional.</p> <p>§ 1º Os investimentos com o produto da arrecadação serão obrigatoriamente usados em infraestrutura, ciência, e tecnologia e pesquisa nas áreas econômicas que mais se importa no país, mediante definição do regulamento.</p> <p>§ 2º Será criado fundo de intervenção na complexidade econômica por decreto do chefe do poder executivo, no qual se dará sua regulamentação.</p> <p>§ 3º O fundo disposto no parágrafo primeiro será presidido pelo Ministro da Economia e terá como membros:</p> <p>a) Dois representantes da Câmara Federal;</p> <p>b) Dois representantes do Senado Federal;</p> <p>c) Dois representantes notoriamente do setor industrial nacional escolhidos pelo chefe do poder executivo federal</p>

<p>I - o importador ou quem a lei a ele equiparar;</p> <p>II- o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados</p>	<p>Art. 20. A base de cálculo da contribuição de Importação e Intervenção na complexidade econômica é:</p> <p>I - Quando a alíquota seja específica, a unidade de medida adotada pela lei tributária;</p> <p>- Quando a alíquota seja ad valorem, o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da importação, em uma venda em para entrega no porto ou lugar de entrada do produto no País;</p> <p>III- Quando se trate de produto apreendido ou abandonado, levado a leilão, o preço da arrematação.</p> <p>Art. 21. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.</p> <p>Art. 22. Contribuinte do imposto é:</p> <p>I- O importador ou quem a lei a ele equiparar;</p> <p>II O arrematante de produtos apreendidos ou abandonados.</p>
--	---

Embora seja necessária a positivação na Constituição Federal e na legislação ordinária, o dinamismo da economia globalizada faz-se com que seja imperativo instrumentos normativos ágeis a fim de acompanhar o já mencionado dispositivo. Dessa forma a definição precisa dos critérios para o manejo dos recursos será por decreto do presidente da república, ouvindo os membros do fundo que administrará os recursos:

Sugestão do texto do regulamento:

Art. 1 A Contribuição de Importação e Intervenção na complexidade econômica será regulamentada pelo disposto nesse decreto.

Art.2 O fundo de intervenção na complexidade econômica concentrará os recursos provenientes da arrecadação pela contribuição de Importação e Intervenção na complexidade econômica.

Art.3 O conselho diretor do fundo disposto no artigo anterior será presidido pelo Ministro da Economia e composto por:

- a) Dois representantes da Câmara Federal;
- b) Dois representantes do Senado Federal;
- c) Dois representantes notoriamente do setor industrial nacional escolhidos pelo chefe do poder executivo federal;

Art.4 Caberá ao conselho diretor do fundo elaborar detalhado plano de investimento dos recursos arrecadados para o fundo, o qual serão indexados proporcionalmente ao setor econômico das importações.

Art.5 A proporção mencionada no artigo anterior seguirá, sempre que possível e razoável, o exato setor econômico a qual o produto importado representa.

Art.6 Os investimentos do fundo serão exclusivamente usados em infraestrutura, ciência, tecnologia e pesquisa.

Art.7 O conselho diretor publicará trimestralmente balanços detalhados dos investimentos realizados com recursos do fundo e detalhará também as razões

objetivas com base nas importações dos seguimentos econômicos sugeridos a Presidência da República.

Art.8 É possível a realização de convênios com os demais entes federados, seja da administração direta ou indireta para a utilização desses recursos somados a recursos próprios desde que mantida a vinculação do investimento com o respectivo setor econômico.

Art. 9 O conselho diretor se reunirá quinzenalmente com a CAMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR, a fim de harmonizar as ações do fundo com a política de comércio exterior.

É importante a existência de uma baliza normativa minimamente precisa para o governo se basear na aplicação dos recursos, porém o dinamismo econômico se impõe, dessa forma o governo precisa de liberalidade para aplicar sua política econômica. Diante disso, é necessário que o funcionamento da política de investimento seja objetiva e passe longe de clientelismo ou mesmo corrupção para que não se crie um verdadeiro dreno de recursos públicos para interesses privados.

Todavia, é importante a conscientização geral que tal ética gerencial na coisa pública só vem por meio da boa política e da democracia, sendo impossível a academia e até mesmo as normas jurídicas garantirem a eficiência de arranjos institucionais que precisam de decisões políticas para funcionarem bem.

Além disso, a complexidade normativa leva geralmente a insegurança jurídica e seria péssimo para o funcionamento do modelo proposto um intenso nível de judicialização. Portanto será fundamental para o bom funcionamento desse modelo um esforço governamental real no avanço da complexidade econômica brasileira.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho delimitou claramente que seu marco teórico é por uma perspectiva de ciência econômica heterodoxa, portanto entendendo que o papel do estado na economia vai além de corrigir falhas de mercados, como defende a ortodoxia econômica, e sim agir de forma mais ativa como indutor da economia.

O direito tributário pode ser instrumento de indução de comportamento e intervenção no domínio econômico e possui essa finalidade em relação ao imposto de importação que é de caráter eminentemente extrafiscal, com objetivo de proteger o mercado nacional.

Analizamos ao longo da dissertação que o Brasil está desde o final da década de 1980 em um processo de desindustrialização, demonstrando que o principal papel da política tarifária de importação não vem sendo alcançado. Além disso, ressaltamos a importância da indústria na complexidade econômica de um país e demonstramos que os países mais ricos são aqueles que possuem maior sofisticação produtiva e cadeias econômicas mais complexas.

Como vimos ao longo do texto, a tributação pode ter um papel indutor de comportamento que gera reflexos na economia. O sistema jurídico brasileiro possui tributos que possuem natureza primordialmente arrecadatória e outros que possuem objetivo extrafiscal como sua prioridade.

A Constituição Federal positivou o imposto de importação, dando a União a competência de instituí-lo. A finalidade desse tributo é de natureza eminentemente extrafiscal, sobretudo para proteger o mercado interno (CF art.153, I).

Tal tributo, como é cobrado hoje, obedece uma dinâmica de proteção do mercado interno apenas deixando o produto importado mais caro. Esse modelo já funcionou numa época que a substituição de importação, antigo modelo de industrialização adotado pelo Brasil, mesmo que lenta, era suficiente para industrializar o país.

Entretanto, no mundo globalizado onde a circulação de informação e capitais é muito rápida esse velho modelo de substituição de importação mostra-se obsoleto. Na

prática o imposto de importação apenas vem deixando o produto importado mais caro, mas sem contribuir efetivamente com a indústria nacional.

Além disso, ficou demonstrado por meio de análise estatística desse trabalho que o investimento público brasileiro está em níveis baixíssimos, investimento esse que do ponto de vista teórico adotado é fundamental para o ganho de produtividade necessário para setores industriais nacionais se fortalecerem.

Analisando o regramento constitucional brasileiro chega-se a conclusão de que impostos não podem ter caráter vinculante, diante disso, surge a necessidade do novo tributo ser uma contribuição se dá pelo fato dos impostos não poderem ter caráter vinculante na despesa e ideia central no novo arranjo jurídico parte da vinculação.

Tal vinculação se dá para que os recursos arrecadados pela contribuição sejam utilizados nas áreas econômicas dos produtos os quais o país mais importou e tais recursos deverão ser usados em infraestrutura, ciência, e tecnologia e pesquisa nas áreas econômicas que mais se importa no país.

No cenário de baixo investimento proporcionalmente ao produto interno bruto que o Brasil passa desde a década de 1990 o acréscimo de aproximadamente 42.000.000.000,00 (quarenta e dois bilhões de reais) não seria irrisório na dinâmica do investimento público brasileiro, essencialmente por meio de um fundo, como propõe esse trabalho, presidido pelo Ministro da Fazenda e com representantes da câmara, do senado e do setor industrial.

Importante ressaltar que a proposta desse trabalho embora crie uma vinculação entre os recursos arrecadados e seu uso no mesmo setor econômico o qual o produto foi importado, procura dar um grau de liberdade dentro da gestão do fundo para decisão dos melhores investimentos, pois o eventual excesso normativo poderia gerar burocracia em excesso e trazer ineficiência.

Diante de tudo que foi analisado ao longo do texto, chegamos à proposta de alteração do art. 154 da Constituição Federal, suprimindo o imposto de importação e criando a contribuição de importação e intervenção na atividade econômica. Além disso, necessita-se de uma lei complementar alterando o

código tributário nacional criando efetivamente a contribuição e um decreto regulamentador parametrizando o funcionamento do fundo que receberá os recursos arrecadados com o tributo.

7 BIBLIOGRAFIA BÁSICA

AMSDEN, Alice. The State and Taiwan's Economic Development. In.: EVANS, Pe-ter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). Bringing the State Back In. Cambridge University Press, 1985. pp.78-106.

ANSELMINI, P; BUFFON, M. Tributação como instrumento de redução das desigual- dades no Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 01, p. 226-258, abr/2018.

BANDEIRA, Wilian Jorge. Desenvolvimento econômico e pobreza no Brasil. **IN- FORME ECONÔMICO (UFPI)**, v. 11, n. 1, 2001.

BARBOSA, Fernando de Holanda; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. O Brasil pode repetir o milagre econômico?. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, p. 608-627, 2014.

BARROS, Luiz. O Brasil tem a maior carga tributária do mundo? Sobre Economia, 02/05/2022. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2022/05/02/o-brasil-tem-a-maior-carga-tributaria-do-mundo/>. Acesso em: 10/06/2022.

Bastos, Gabriela Mercuri de A. (2017). A importância da inovação para a competitividade da indústria brasileira. Universidade Federal da Bahia. Monografia.

BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de Abreu. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. **FGV REPOSITÓRIO DIGITAL**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11689>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Borges, L. R. (2021). A representação da mulher na publicidade infantil: uma análise de anúncios veiculados no YouTube. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social), Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. Disponível em https://bdm.unb.br/bitstream/10483/29376/1/2021_LuizaRodriguesBorges_tcc.pdf. Acesso em: 12 jan.2021.

BRESSAN DE ANDRADE, Lucas. **Heterogeneidade Estrutural e Crescimento: contrapontos de Aníbal Pinto, Celso Furtado e Francisco de Oliveira**. Rio de Janeiro, 2015. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, Universi-dade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 04, dez./2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-3157201000040007&script=sci_arttext. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Economia & Tecnologia. **Revista Economia & Tecnologia**, Paraná, v. 22, n. 06, p. 185-186, set./2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/viewFile/26966/17986>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRITTO, Gustavo; FREITAS, Elton; ROMERO, João Prates. Competitividade industrial e inovação na abordagem da complexidade: uma análise do caso brasileiro. **BARBOSA, N.; MARCONI, N.; PINHEIRO, M**, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços. Apresentações e Arquivos: Audiências e Seminários - DIEESE. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/apresentacoes-e-arquivos-audiencias-e-seminarios/arquivos-raiz/dieese>. Acesso em: 17 mar. 2023.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: Unicamp, 2010.

CARVALHO, David Ferreira; CARVALHO, André Cutrim. Desindustrialização e Re-primarização da Economia Brasileira Contemporânea num Contexto de Crise Financeira Global: Conceitos e Evidências. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 26, n. 01, p.36-64, dez./2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/17548>. Acesso em: 12 jan. 2021.

CASTILHOS, Clarisse C. **Contradições e limites da política industrial do Governo Lula**. Indicadores Econômicos FEE, v. 33, n. 1, p. 55-74, 2005. ERBER, F.; CASSIOLATO, J. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE, *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr./jun. 1997.

CNN Brasil. Em 13º entre maiores economias, PIB do Brasil fica abaixo de média global. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/em-13o-entre-maiores-economias-pib-do-brasil-fica-abaixo-de-media-global/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

COLLIGNON, Stefan; CHUL, Parque Yung; PISANI-FERRY, Jean. **Exchange Rate Policies in Emerging Asian Countries; “Flexibility or nominal anchors?”**1. ed. Londres: Routledge, 1999. p. 1-464.

CORAZZA, Gentil. Crise fiscal e hiperinflação. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 17, n. 2, p. 13-22, 1989.

DE CASTRO, JORGE ABRAHÃO. Políticas públicas e desenvolvimento. **Avaliação de políticas públicas**, p. 1, 2014.

ELALI, André. Incentivos fiscais versus neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. **SISNET ADUANEIRAS**. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/070807.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

FARIA, Luiz; CAVALCANTI, Francisco. **A extrafiscalidade como forma de concreti-zação do princípio da redução das desigualdades regionais**. 2009. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

FERRAZ, J. C; MENDES, G. e KUPFER, D. Política industrial in KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. (org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2002.

FGV/IBRE. Investimentos Públicos (1947-2021). Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>. Acesso em: 06 mar. 2023.

FUCK, Luciano Felício; AFONSO, José Roberto. A tributação do futuro e a rigidez constitucional. **CONJUR**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-13/observatorio-constitucional-tributacao-futuro-rigidez-constitucional>. Acesso em: 11 jan. 2021.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. **O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde**. Ciência & Saúde Coletiva, [S.L.], v. 2, n. 8, p.521- 535, 2003.

GALA Paulo. **Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento**. 2006. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

GALA, Paulo; LIBÂNIO, Gilberto. Taxa de câmbio, poupança e produtividade: impactos de curto e longo prazo. **Revista Economia e sociedade**, Campinas, v. 20, n. 02, ago./2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-0618201100020000&script=sci_arttext. Acesso em: 12 jan. 2021.

GALA, Paulo. Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 01, p. 65-91, abr./2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a04v16n1>. Acesso em: 12 jan. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 01, mar./2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572017000100189&script=sci_arttext. Acesso em: 12 jan. 2021.

IEDI (1998) - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Políticas industriais em países selecionados**. Outubro 1998.

IEDI. **Políticas industriais em países selecionados**. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 1998.

IPEADATA. Taxa de câmbio real efetiva de exportações de manufaturados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 22 mar. 2012.

KUNZLER, Pedro Musskopf. Abertura econômica e desenvolvimento: um estudo comparativo entre Coreia do Sul e Chile. **Repositório Digital**: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 01, n. 01, set./2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/97711>. Acesso em: 11 jan. 2021.

LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006). Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp.

NAKABASHI, Luciano; CRUZ, M. J. V. D.; SCATOLIN, Fábio Dória. Efeitos do câmbio e juros sobre as exportações da indústria brasileira. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 03, dez./2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482008000300002&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em: 12 jan. 2021.

NASSIF, A. Tributação, Equidade e Crescimento Econômico. Observatório de Política Fiscal, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/tributacao-equidade-e-crescimento-economico>. Acesso em: 03 mar. 2023.

NETO, C. D. B. C; AFONSO, J. R. R; FUCK, Luciano Felício. A Tributação na Era Digital e os Desafios do Sistema Tributário no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 15, n. 01, p. 145-167, set./2019. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3356>. Acesso em: 11 jan. 2021.

NOGUEIRA, Lucas Barbosa. O imposto de importação como política econômica de proteção ao mercado nacional. 2013.

OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. Teses Equivocadas no Debate sobre Desindustrialização e Perda de Competitividade da Indústria Brasileira. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 24-47, jun./2014. Disponível em: <http://stat.intraducoes.incubador.ufsc.br/index.php/necat/article/view/3120>. Acesso em: 12 jan. 2021.

OREIRO, José Luis. Controles de capitais, sobrevalorização cambial e termos de troca: uma análise do caso brasileiro recente. **Revista de Conjuntura**, Distrito Federal, vol. 48, jun./2012. Disponível em: <https://jlcureiro.wordpress.com/2012/08/17/controles-de-capitais-sobre-valorizacao-cambial-e-termos-de-troca-uma-analise-do-caso-brasileiro-recente-re-vista-do-conjuntura-corecondf-abril-2012/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PALMA, Gabriel. **Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina**. Petrópolis, Vozes, 2005. 454p.

PEREIRA, A. A. C; ALBUQUERQUE, M. I. B; ALMEIDA, V. D. S. Guerra Civil Americana: Causas do conflito. **GOOGLE ACADÊMICO**. Disponível em: http://www.academia.ed/download/33972336/Adriana_Mariana_Valesca_Guerra_Civil_Americana.doc. Acesso em: 11 jan. 2021.

PEREIRA, Edgard Antônio. Taxa de Câmbio e Mudança Estrutural da Indústria Brasileira. **BIBLIOTECA DIGITAL FGV**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16788/Taxa%20de%20OC%20a2mbio%20e%20Mudan%20a7a%20Estrutural%20da%20Ind%20Bas%20Brasileira%20-%20Edgard%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jan. 2021.

POCHMANN, Marcio. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. 2004.

RIBEIRO, Ricardo Leite. Política industrial e inovação: uma análise a partir das experiências da França, Alemanha, Coréia do Sul e Brasil. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RICUPERO, Rubens. Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil? **DIPLOMATIQUE BRASIL**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/esindustrialização-pr-ecoce-futuro-ou-presente-do-brasil/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

RICUPERO, Rubens. Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio?. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, dez./2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000300002>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SCHAPPO, Alexandre; MORAES, Suzana. Imposto de Importação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

SOUSA, M. C. S. de, TANNURI-PIANTO, M. E., SANTOS, C. A. S. dos. Imposto de Importação e Evasão Fiscal: Uma Investigação do Caso Brasileiro. *RBE*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 1, p. 77–93, Jan-Mar 2008.

THORSTENSEN, Vera. A OMC-Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista brasileira de política internacional**, v. 41, p. 29-58, 1998.

TORRES, Ricardo Lobato; CAVALIERI, Henrique. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, p. 859-877, 2015.

TRADING ECONOMICS. **Pib per capita - Lista de países**. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/gdp-per-capita>. Acesso em: 11 jan. 2021.

VASCONCELLOS, S. M. S. Os paraísos fiscais e a evasão fiscal. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 10, n. 14, p. 336-351, dez./2012. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/819/289>. Acesso em: 12 jan. 2021.

VIOLANTE, Alexandre Rocha; SANTOS, Marcos dos; FONA, Leticia Eloi Meira; GUI- MARÃES, Andressa Dias. Modelos econômicos de desenvolvimento: análise comparativa dos projetos de Estado da Coreia do Sul e Chile na segunda metade do Século XX. **Revista Hoplos**, Rio de Janeiro, v. 4, n.06, jul./2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Marcos_dos_Santos6/publication/343345474_Modelos_economicos_de_desenvolvimento_analise_comparativa_dos_projetos_de_Estado_da_Coreia_do_Sul_e_Chile_na_segunda_metade_do_Seculo_XX/links/5f243e42458515b729f6aaf8/Modelos-economicos-de-de_senvolvimento-analise-comparat. Acesso em: 12 jan. 2021.

WADE, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. 2.ed. Princeton University Press, 1992.