

Planejamento e desenvolvimento brasileiro: análise histórica sob a perspectiva tributária inserida nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (Pnds I e II)

Brazilian planning and development: historical analysis under the tax perspective inserted in National Development Plans (ndps I and II)

Marcelo Resqueti Tarifa¹
Ricardo Rippele²

Resumo

O objetivo desse estudo foi analisar as políticas públicas brasileiras de planejamento e desenvolvimento a partir do contexto tributário inserido nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) da década de 1970. Para tanto, foram analisadas as principais características das políticas tributárias contempladas nos planos e os reflexos contemporâneos. A metodologia utilizada caracteriza-se como um estudo exploratório e bibliográfico, onde os principais referenciais acerca das temáticas foram avaliados, bem como uma pesquisa qualitativa de levantamento com base nas análises dos I e II PNDs brasileiros. Como uma das principais contribuições encontradas, destaca-se que o II PND contemplou de modo específico políticas públicas voltadas ao foco tributário, tomando como base o fortalecimento das empresas privadas e o aperfeiçoamento de tributos, como o Imposto de Renda (IR), o Imposto Sobre o Produto Industrializado (IPI) e o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Já o I PND trouxe como principais características diversificadas políticas de incentivos fiscais. Observou-se também que o atual e complexo modelo tributário brasileiro é reflexo de objetivos específicos dos PNDs, onde se denota a necessidade de reestruturação do mesmo com a finalidade central de refletir o processo de desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Políticas Tributárias. Planos de Desenvolvimento.

¹ Pós-doutorando em Contabilidade pela UFPR. Professor do Departamento de Ciências Contábeis da UEL. *Email:* marcelotarifa@uel.br

² PhD em Demografia pela UFMG. Professor e pesquisador da Unioeste. *Email:* ricardo.rippel@unioeste.br

Abstract

The purpose of this article was analyze the Brazilian public policy of planning and development from the tax context inserted in the National Development Plan (NDPs) of the 1970s. Therefore, there was analyzed the main features of tax policies covered by the plans and reflections contemporary. The methodology is characterized as an exploratory and bibliographical study where the main references on the themes were evaluated, as well as a qualitative research survey based on the analysis of I and II Brazilian NDPs. The main contributions found, it is emphasized that the II NDP contemplated public policies specifically aimed at tax focus, based on the strengthening of private companies and the improvement of taxes such as Income Tax (IT), the Tax Product industrialized (TPI) and the Tax on the Circulation of Merchandises and Services (TCMS). I already brought NDP main characteristics, diversified tax incentive policies. It was also noted that the current and complex Brazilian tax model reflects the specific objectives of the NDPs, where it denotes the need for even the restructuring with the central purpose of reflecting the national development process.

Keywords: Public Policy. Tax Policy. Development Plans.

Com base em diversas experiências anteriores, o sistema de planejamento implantado no Brasil durante o regime militar adotou importantes medidas direcionadas à industrialização econômica como resposta à dependência externa e as consequentes crises (CARDOSO JÚNIOR, 2011). Diante de tal cenário, a partir de uma perspectiva histórica, o Primeiro (I) e o Segundo (II) Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) tornaram-se referências ao progresso nacional estruturado pelas Leis n. 5.727, de 1971, e n. 6.151, de 1974.

Diversos planos com o objetivo de expandir o crescimento econômico no período pós-guerra foram implementados na economia brasileira. Neste contexto, no início da década de 1970 (no governo do então presidente Emilio Garrastazu Médici), foi lançada mais uma medida, o IPND. O IPND (1972-1974) teve como prioridades estabelecidas a elevação da renda *per capita* para 500 dólares e a manutenção do Brasil entre os dez países ocidentais de maior Produto Interno Bruto (PIB).

O II PND (1975-1979), lançado pelo presidente Ernesto Geisel em 1974, traçou como diretriz central a continuidade das propostas inseridas no I PND com complementações específicas nas políticas sociais, habitacionais, científico-tecnológicas, energéticas, fiscais e orçamentárias, entre outras que serão abordadas.

Para Melo (2011, p. 242), os PNDs brasileiros podem ser definidos como a “única tentativa abrangente de desenhar um rumo de longo prazo para o país”. Denota-se, dessa forma, a relevância e a justificativa da concentração de abordagem em tais planos como foco de análise a partir da perspectiva tributária.

Isto posto, diante do contexto apresentado, a presente pesquisa tem como questão orientadora: Quais os principais aspectos tributários contemplados no I e II PND no Brasil? O objetivo do presente estudo é avaliar de modo específico o I PND e o II PND sob a perspectiva das principais políticas tributárias adotadas e os reflexos no contexto brasileiro, bem como verificar se o modelo tributário nacional contemporâneo foi

influenciado pelos objetivos traçados nos planos mencionados. A metodologia caracteriza-se como um estudo exploratório e bibliográfico, bem como uma pesquisa qualitativa de levantamento com base nas análises dos PNDs brasileiros.

Além da primeira e presente seção introdutória, este artigo é composto por mais quatro seções. Na segunda seção serão contextualizados o planejamento, desenvolvimento, o I e o II PND, as tentativas de implantação de PNDs após a década de 1980 e as principais políticas tributárias com base nas literaturas específicas acerca do tema. Na terceira seção serão traçados os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta seção serão apresentados os resultados, bem como as discussões baseadas no levantamento desenvolvido. Por fim, serão expostas as considerações finais alcançadas pelo artigo.

1 Referencial Teórico

A análise bibliográfica sobre as temáticas de planejamento e desenvolvimento nacional e políticas tributárias brasileiras é explorada a partir da contextualização das diferentes tentativas de implantação de planos específicos que tratam dos assuntos por meio de observações gerais. Abordam-se como antecedentes aos PNDs, no Brasil, o Plano Salte (1949), o Plano de Metas (1957), o Plano Trienal (1962), o Plano de Ação Econômica do Governo (1964), o Plano Decenal (1967), o Orçamento Plurianual de Investimentos (1967), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967) e o Plano de Metas e Bases para Ação do Governo (1968) em suas principais características históricas, bem como na discussão dos principais resultados alcançados (VIANNA, 2014; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014; MESQUITA, 2014).

1.1 Planejamento e Desenvolvimento

Para Cardoso Júnior (2011), o sistema de planejamento implantado no Brasil durante o período militar foi beneficiado por diferentes experiências anteriores, onde o país, mesmo diante da ausência de um projeto estruturado de intervenção, adotou relevantes medidas para a promoção da industrialização econômica e das respostas às crises oriundas da forte dependência externa.

Porém, como reflexo a tal processo de industrialização, diferentes problemáticas surgem no que tange à diferenciação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento de uma nação. Oliveira (2002) expõe que o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado da melhoria da qualidade de vida, onde cinco principais dimensões de sustentabilidade dos sistemas econômicos devem ser observadas: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Ainda segundo o autor, a partir da industrialização, o crescimento concentra-se em alguns centros, contribuindo para as desigualdades entre países e regiões.

De acordo com Bajraj, Villa e Rodríguez (2000), a expansão da produção, que constitui o suporte material do desenvolvimento, se sustenta tanto na crescente acumulação de capital físico como no contínuo aumento do contingente de recursos humanos funcionais às necessidades do sistema econômico, o que facilita a sistemática elevação da produtividade, sua maior distribuição e generalização. Para tanto, para que o desenvolvimento se converta em um processo sustentável e suscetível ao tempo, é necessário que essa expansão se produza em um contexto de igualdade social.

Diante desse aspecto, diferentes autores podem ser referenciados no debate acerca do desenvolvimento. Sen (2000), a partir das características de capacidades, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, defende o desenvolvimento como

Para que o desenvolvimento se converta em um processo sustentável e suscetível ao tempo, é necessário que essa expansão se produza em um contexto de igualdade social.

modo de liberdade. Contrário à ideia de que seja uma etapa para o desenvolvimento, Furtado (1974) considera o subdesenvolvimento como uma forma de organização social no interior do sistema capitalista, ou seja, um processo estrutural específico, e não uma fase pela qual tenham passado os países hoje considerados desenvolvidos.

Também no contexto econômico e do subdesenvolvimento, Myrdal (1968) refletiu sobre o papel do Estado na realidade social dos países. Para o autor, de acordo com o princípio da causação circular e acumulativa, as relações estabelecidas entre espaços não trazem desenvolvimento de maneira equilibrada e acarretam um crescente agravamento das disparidades nos níveis de desenvolvimento. Já no contexto espacial, Lima e Simões (2009) afirmam que Hirschmann analisa em sua teoria o processo de desenvolvimento econômico e como este pode ser transmitido de uma região para outra, considerando que tal processo não ocorre de modo simultâneo em toda parte e que tende a se concentrar em torno do ponto onde se inicia.

O desenvolvimento pode ser contextualizado em cinco dimensões principais: econômica, social e humana, de subdesenvolvimento, sustentável e territorial. Logo, diante dos referenciais apresentados, o presente estudo toma como foco o contexto econômico do desenvolvimento, de modo específico as políticas tributárias

contempladas nos PNDs implantados no Brasil na década de 1970, como forma de compreensão e auxílio ao processo evolutivo do país.

A partir das principais tentativas de planejamento do crescimento e desenvolvimento do Brasil apresentadas na sequência, é notório, com base nas discussões previamente estabelecidas, que os principais planos com uma contextualização mais bem estruturada de desenvolvimentos do país foram os PNDs.

1.1.1 Planejamento no Brasil entre 1950 e 1972

A discussão acerca do planejamento brasileiro foi apresentada ao Congresso por mensagem presidencial, em maio de 1947, por meio do Plano Salte, entre os anos de 1950 e 1951, implantado pelo governo Dutra. Destacado como o primeiro plano do período pós-guerra, as principais características voltavam-se à elaboração de políticas de gastos para setores prioritários como Saúde, Alimentação, Transportes e Energia (Salte). De acordo com Matos (2002), os principais recursos para o Plano Salte seriam oriundos das receitas orçamentárias e de empréstimos. A curta durabilidade de tal plano foi explicada justamente pela dificuldade de implantação dos dois objetivos de proveniência de recursos, tendo em vista os déficits orçamentários e, conseqüentemente, a dificuldade de captação de tais empréstimos.

Com uma intensidade mais notória do ponto de vista histórico e econômico, entre os anos de 1956 e 1960 foi implantado o Plano de Metas durante o governo de Juscelino Kubitschek. O foco do plano direcionava-se na subdivisão dos objetivos por setores, totalizando inicialmente 30 metas principais. Os principais setores contemplados no plano eram os de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação, com reflexos diretos em outros setores como o siderúrgico, de comunicação, saúde, agricultura e habitação. O Plano de Metas atingiu resultados consideráveis ao aspecto de crescimento econômico do país, também destacado como início do período

desenvolvimentista. Entretanto, como principal falha apontada já nas tentativas anteriores, o governo esbarrou na ausência de fontes externas de financiamentos, bem como de poupança interna para subsidiar tais projetos.

Após a implantação do Plano de Metas, no período de 1963 e 1964 e a partir das decisões do Ministro Extraordinário para o Planejamento do governo João Goulart, Celso Furtado, mesmo com pouco tempo para apoio e avanço do projeto, implantou-se o Plano Trienal. Para Matos (2002), a base do plano era promover o desenvolvimento econômico rápido e estabilizar o nível de preços, a partir do crescimento do Produto Nacional Bruto e seu repasse aos salários como forma de distribuição de renda, promoção de reforma agrária, refinanciamento da dívida externa, redução da pressão inflacionária, redução das desigualdades regionais e melhoria da qualidade de ensino. Tal plano também foi marco histórico, porém com sua implantação limitada a problemáticas graves, como a própria inflação e a crise geral que o país enfrentava, culminando no golpe militar de 1964. No Plano de Metas foi notória a política fiscal com aumentos progressivos da carga tributária brasileira, refletindo diretamente em determinadas classes.

Como sequência dos planos contemplados no período pós-guerra que antecederam o I PND, porém com ausência de destaque no contexto econômico e político do Brasil, foram implantados ainda o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) entre os anos de 1964 e 1967, o Plano Decenal em 1967, o Orçamento Plurianual de Investimentos e o Programa Estratégico de Desenvolvimento entre os anos de 1968 e 1970 e o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo entre os anos de 1970 e 1973. Este último, já no governo Médici, contextualizando os planos de desenvolvimento que viriam na sequência, contemplava, além do crescimento econômico, o controle da taxa de inflação, a expansão da receita de exportação, a melhoria na distribuição de renda, a estabilidade política, a segurança nacional, entre outros.

1.1.2 O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)

Após a tentativa de estabelecimento de planos específicos voltados ao desenvolvimento do país, o I PND foi lançado entre os anos de 1972 e 1974, pelo presidente Emilio Garrastazu Médici, tendo como foco estabelecido a elevação da renda *per capita* para 500 dólares e a manutenção do Brasil entre os dez países ocidentais de maior PIB, bem como os demais objetivos estabelecidos no QUADRO 1. Sob a perspectiva histórica, o I PND foi considerado por diversos autores um marco inicial de tentativa de formalização de um real plano de desenvolvimento para o país.

QUADRO 1 - Metas do I PND

OBJETIVOS NACIONAIS DO I PND
Colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida.
Duplicar, até 1980, a renda <i>per capita</i> do país (em comparação com 1969).
Expandir o PIB de Cr\$ 222,8 bilhões em 1972 para Cr\$ 314,5 bilhões em 1974.
Investimentos nas áreas de siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica e mineração.
Estabelecer prioridades sociais como: agricultura, programas de saúde, educação, saneamento básico e incremento à pesquisa técnico-científica.
Ampliação do mercado consumidor e da poupança interna com os recursos do PIS e do PASEP.
Aumento da taxa de investimento bruto de 17% em 1970 para 19% em 1974.

FONTE: Matos (2002, adaptado)

Em termos estruturais da Lei n. 5.727, de 4 de novembro de 1971, o I PND subdividia-se em duas partes, sendo a primeira contemplada com seis capítulos e a segunda parte com quatro capítulos, conforme o QUADRO 2.

QUADRO 2 - Estruturação do I PND

I PND	
Parte I - Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento	- Capítulo I - A Revolução e os Objetivos Nacionais
	- Capítulo II - Modelo Econômico de Mercado
	- Capítulo III - A Estratégia de Desenvolvimento
	- Capítulo IV - Estratégia Econômica Externa
	- Capítulo V - Integração Social
	- Capítulo VI - Grandes Prioridades e Metas Setoriais
Parte II - A Execução da Estratégia	- Capítulo I - Ação para o Desenvolvimento
	- Capítulo II - Os Fatores da Expansão: Política Científica e Tecnológica
	- Capítulo III - Os Fatores da Expansão: Emprego e Recursos Humanos
	- Capítulo IV - Ação Administrativa

FONTE: Os autores (2015)

Como consequência à implantação do I PND, foi implementado em 1972 o Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento com foco específico na avaliação dos resultados e impactos de tais

planos diante das metas preestabelecidas. Segundo Matos (2002), este trabalho era realizado por meio da análise do desempenho total da economia e do comportamento de seus setores prioritários; avaliação do progresso alcançado na execução dos programas e projetos; e identificação dos pontos de estrangulamento e obstáculos institucionais que dificultam a consecução das metas e a execução de programas e projetos.

1.1.3 O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

Por meio da Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974, o presidente Ernesto Geisel aprovou as diretrizes e prioridades estabelecidas no II PND como continuidade direta e complementar ao I PND baseado nos anos anteriores. Em termos estruturais, o II PND estava subdividido em quatro partes principais com um total de 15 capítulos específicos a cada contexto, conforme o QUADRO 3.

QUADRO 3 - Estruturação do II PND

II PND	
Parte I - Desenvolvimento e Grandeza: o Brasil como Potência Emergente	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo I - Sentido da Tarefa Nacional - Capítulo II - Estratégia de Desenvolvimento e Modelo Econômico - Capítulo III - Estratégias Industrial e Agropecuária - Capítulo IV - A Estratégia Econômica: Opções Básicas - Capítulo V - Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro - Capítulo VI - Estratégia de Desenvolvimento Social - Capítulo VII - Integração com a Economia Internacional
Parte II - Grandes Temas de Hoje e de Amanhã	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo VIII - Política de Energia - Capítulo IX - Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente
Parte III - Perspectivas: o Brasil no Fim da Década	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo X - Perspectivas: A Economia e a Sociedade Brasileira no Fim da Década
Parte IV - Ação para o Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo XI - Programa de Investimentos e Apoio Financeiro dos Bancos Oficiais - Capítulo XII - Instrumentos de Ação Econômica - Capítulo XIII - Emprego e Recursos Humanos - Capítulo XIV - Política Científica e Tecnológica - Capítulo XV - Ação Administrativa

FONTE: Os autores (2015)

Entre os principais objetivos contemplados no II PND, destacaram-se a ampliação da base do sistema industrial, a elevação do grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho, a preservação do modelo de desenvolvimento, o deslocamento do Brasil como uma potência emergente, a substituição das importações e a ampliação das exportações e do mercado interno consumidor, e a manutenção da taxa de crescimento econômico (MATOS, 2002).

1.1.4 Os PNDs após 1980

Conforme atribuído por Melo (2011), os planos nacionais que mais se aproximaram do foco do desenvolvimento do país foram o I e II. Porém, após os períodos de contemplação de tais planos, outras tentativas de continuação das políticas específicas concentradas nessas características foram criadas. O III PND (período de 1980 a 1985) não trouxe grandes avanços ao desenvolvimento do Brasil como os planejamentos antecessores.

O primeiro PND da Nova República (período de 1986 a 1989) também já não contemplava as perspectivas de longo prazo do país devido, principalmente da problemática da elevada taxa de inflação vivenciada naquele momento. Nas mesmas características relacionava-se o Plano de Ação Governamental, entre os anos de 1987 e 1991. Por fim, a partir de 1991 foi aplicado no Brasil um novo modelo de planejamento, ou seja, os Planos Plurianuais (PPAs), também com foco voltado ao atendimento de necessidades de curto prazo.

1.2 Sistema Tributário Nacional

Segundo Chierigato et al. (2003), tributos são todas as espécies de prestações pecuniárias compulsórias, seja em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não seja constituída sanção através de ato ilícito, que seja instituída em lei e que possa ser cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Para os autores, de acordo com a Constituição Federal, compete à União instituir impostos sobre: importação de produtos estrangeiros, exportação de produtos nacionais ou nacionalizados, rendas e proventos de qualquer natureza, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários, propriedade territorial rural e grandes fortunas.

Destacam-se, ainda, segundo a própria Constituição Federal (1988), alguns princípios tributários que prevalecem sobre as normas

A partir de 1991, foi aplicado no Brasil um novo modelo de planejamento, ou seja, os Planos Plurianuais (PPAs), também com foco voltado ao atendimento de necessidades de curto prazo.

jurídicas, identificados como princípio da competência, princípio da uniformidade geográfica, princípio da não discriminação tributária, princípio da capacidade contributiva, princípio da autoridade tributária e princípio da tipologia tributária. O foco tributário do estudo será abordado de modo específico nas análises e resultados acerca do I e do II PND.

2 Metodologia

De modo específico, a metodologia é contextualizada como o instrumento necessário à execução de um trabalho científico. Richardson (2007, p. 22) afirma que os aspectos metodológicos “são os procedimentos e regras utilizadas por determinado método”. Nesta seção será apresentada a metodologia utilizada, bem como a caracterização da entidade pesquisada.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é destacada como exploratória. Para Gil (1999, p. 43), a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato. A definição da estratégia de pesquisa a ser utilizada pode ser entendida como uma das tarefas mais complexas do desenvolvimento do tema. A necessidade de leitura das diferentes abordagens de vários autores torna-se imprescindível ao entendimento dos procedimentos técnicos e delineamento da pesquisa. Tendo como base a classificação

de Gil (1999), o procedimento técnico adotado nesta pesquisa será o bibliográfico. A pesquisa bibliográfica é definida por Cervo e Bervian (1983, p. 55) como a que

explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Em relação à abordagem do problema, no processo de construção da pesquisa foi aplicada uma análise qualitativa. Para Richardson (2007), os estudos que empregam uma abordagem qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, além de possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. Neste sentido, a mensuração ou quantificação dos dados perde relevância na interpretação destes para a formação de conceitos e informações almejadas.

A proposta do estudo é abordada de acordo com as informações disponibilizadas nas Leis 5.727, de 1971, e n. 6.151, de 1974. Foram avaliadas integralmente, de modo qualitativo e alinhadas à proposta central, as informações contempladas no I e II PND com o objetivo de localizar as características tributárias abordadas em tais documentos. Dessa forma, a partir das análises dos planos mencionados, pôde-se responder ao questionamento principal contemplado nos aspectos introdutórios da pesquisa.

3 Análises e Discussões

Conforme delineado na metodologia, o foco das análises pautou-se na identificação de características tributárias contempladas no I e II PND. Para tanto, a pesquisa minuciosa em todos os aspectos e discussões do contexto nos

planos tornou-se imprescindível aos resultados encontrados e caracterizados, conforme os itens da sequência.

3.1 Características das Políticas Tributárias no I PND

Nos aspectos introdutórios do I PND, de forma mais pontual nas sínteses transcritas na Lei, destaca-se como proposta do governo a mobilização do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais, com o objetivo de se obter maior participação no financiamento de sólidas estruturas das empresas, bem como a garantia de acesso da pequena e média empresa a sistemas que permitam a melhoria de sua estrutura financeira e a utilização dos instrumentos financeiros já criados, no BNDES e em outros organismos oficiais, para as grandes empresas ou grandes empreendimentos nacionais. Observa-se o foco em incentivos específicos a tais empresas, porém sem serem mencionadas políticas tributárias específicas a este fim.

O I PND idealizava [...] que o Brasil realizaria, no período, um dos maiores programas de desenvolvimento regional a nível mundial.

O I PND idealizava ainda que o Brasil realizaria, no período, um dos maiores programas de desenvolvimento regional a nível mundial, sendo que as transferências da União para o Nordeste e a Amazônia se dariam por intermédio de programas e fundos específicos, assim como por meio de incentivos fiscais não detalhados pelo plano.

No segundo capítulo do I PND o governo destacava a promoção das condições para a modernização, dinamismo e competição, mediante incentivos ao setor privado, com políticas fiscais e monetárias que preservassem o crescimento rápido, sem incorrer em excesso de demanda monetária, e ainda a concessão de prioridade aos investimentos diretos em setores como educação, habitação, energia, transportes e comunicações.

A política de modernização da empresa nacional privada e pública compreendia incentivos fiscais do Imposto de Renda (IR) à fusão e à incorporação de empresas, direcionando-as à abertura de capital. No contexto da estratégia industrial, a atribuição de importância ao setor de Bens de Capital, particularmente como instrumento de difusão de novas tecnologias, equiparava, quanto ao tratamento fiscal e ao prazo de financiamento, as condições de venda dos bens de capital produzidos no País às dos bens provenientes do exterior.

Na política de desenvolvimento agrícola também foram contemplados aspectos de incentivos fiscais e financeiros ao aumento da produção, ao investimento, à comercialização e à transformação tecnológica no setor.

Nas estratégias regionais, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra) complementariam o foco de desenvolvimento do Nordeste, destinado a garantir o crescimento da economia regional acima de 8% ao ano (numa faixa considerada viável entre 8% e 11% ao ano), com base no fortalecimento do processo de industrialização já iniciado, com apoio,

principalmente, dos 50% remanescentes dos incentivos fiscais previamente estipulados.

No tocante às exportações dos manufaturados e produtos agrícolas não tradicionais, destacavam-se políticas de câmbio flexível; sistema de incentivos fiscais; financiamento em todos os estágios, desde a produção até a promoção comercial, a consignação e a venda; regulamentação do regime de entrepostos aduaneiros e industriais; e simplificação burocrática em todos os níveis.

Porém, mesmo com as características mencionadas, que se inseriam de modo indireto no contexto tributário, a principal abordagem desse foco deu-se na Parte II do I PND, denominada de **Execução da Estratégia**, de modo mais específico no *Capítulo I - Ação para o Desenvolvimento*, cujos aspectos voltavam-se aos instrumentos de ação econômica, nos campos da política fiscal e orçamentária, relacionados no QUADRO 4.

QUADRO 4 - Características tributárias do I PND *Continua*

INSTRUMENTOS DE AÇÃO ECONÔMICA - CONTEXTO TRIBUTÁRIO
Vedação de aumento de impostos. Continuação da política de alívio progressivo da pressão tributária, bem como de adequação dos prazos de recolhimento dos impostos (federais, estaduais e municipais) aos prazos médios de venda.
Controle da participação dos dispêndios públicos, em todos os níveis de Governo, no PIB, com rigorosa contenção dos gastos de caráter burocrático-administrativo, mantendo-se proibidas admissões no serviço público, consoantes às disposições em vigor.
Preservação do princípio, já adotado no corrente exercício, de evitar fundos de contenção na execução orçamentária, até para os orçamentos plurianuais. As dotações contidas no orçamento, salvo circunstâncias de alta excepcionalidade, passam, assim, a ser liberadas integralmente, em cotas automáticas e de caráter global.
Destinação preferencial de recursos públicos e criação de instrumentos financeiros, para atender às grandes prioridades nacionais no período, notadamente no tocante à Educação, Saúde-Saneamento, Agricultura-Abastecimento, e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

QUADRO 4 – Características tributárias do I PND conclusão

INSTRUMENTOS DE AÇÃO ECONÔMICA – CONTEXTO TRIBUTÁRIO
Manutenção do déficit de caixa do Tesouro abaixo de 1% do PIB, com financiamento da maior parcela possível, sem recurso a emissões.
Aperfeiçoamento sistemático da execução do sistema de incentivos fiscais regionais e setoriais, pela utilização de critérios de rigorosa prioridade, e adoção de orçamentos plurianuais de recursos e comprometerimentos.
Modernização dos métodos de elaboração e execução orçamentária, mediante nova tecnologia para o orçamento, não apenas com emprego de sistemas de informação e processamento eletrônico de dados, mas, principalmente, por intermédio de métodos de orçamento e planejamento financeiro das empresas governamentais e privadas. Universalização da política de atuação, por projetos, com aperfeiçoamento do controle de sua execução, bem como do sistema de acompanhamento dos programas e projetos prioritários deste I PND.
Utilização das transferências para estados e municípios como forma de orientar suas aplicações para setores prioritários e de elevar a eficiência geral do setor público. Adoção de medidas para que nenhuma obra ou serviço, na esfera estadual e municipal, seja executada ou contratada sem que haja recursos na programação de caixa.

FONTE: Brasil (1971, adaptado)

Observa-se que o aspecto tributário mais relevante no I PND voltou-se à postergação de prazos para o recolhimento dos tributos devidos, continuação da denominada **política de alívio progressivo da pressão tributária**, e a vedação de elevação de alíquotas dos diversificados impostos. Ou seja, de acordo com a relevância e o marco histórico fundado pelo I PND, o mesmo não se aprofundou em políticas de readequação ou reforma tributária de grande impacto, já necessário à época, tendo em vista as políticas de modernização das empresas nacionais privadas.

Sob a ótica fiscal e tributária, o II PND demonstrou características mais claras e favoráveis, principalmente à iniciativa privada.

3.2 Características das Políticas Tributárias no II PND

O II PND foi uma continuação direta do I PND. A maioria das políticas de incentivos fiscais foram mantidas, com destaque para as estratégias pontuais, como a agrícola, onde o esforço de modernização e adoção de bases empresariais se utilizavam, entre outros fatores, de tais incentivos. Também foram mencionados, em relação à emergência de forte expressão da capacidade empresarial nacional, programas de apoio financeiro e fiscal para a associação em empreendimentos conjuntos (*joint ventures*).

Na primeira parte do II PND, de modo mais pontual no quarto capítulo, que tratava das opções básicas da estratégia econômica, discutiu-se que nos setores privados diretamente produtivos, como as indústrias de transformação, de construção, agricultura e pecuária, comércio, seguros e sistema financeiro, o governo confiava seu desenvolvimento à iniciativa privada, procurando provê-la de incentivos fiscais, financeiros, políticas de preços, entre outros. Para tanto, o plano discutia a não procedência de que a carga tributária líquida, a partir dos anos 1960, tinha crescido aceleradamente, citando estimativas da Fundação Getúlio Vargas de que a mesma evoluiu de 17,18% em 1959 para 16,7% em 1971 e 18,2% em 1973.

Porém, sob a ótica fiscal e tributária, o II PND demonstrou características mais claras e favoráveis, principalmente à iniciativa privada. Foram estipuladas políticas pontuais

às micro e pequenas empresas relacionadas à desburocratização e, sempre que possível, à diferenciação do tratamento fiscal às mesmas. A principal abordagem desse foco deu-se na Parte IV do II PND, de modo mais específico no Capítulo XII, cujos aspectos também voltavam-se aos instrumentos de ação econômica, nos campos da política fiscal e orçamentária, relacionados no QUADRO 5.

QUADRO 5 - Características tributárias do II PND

INSTRUMENTOS DE AÇÃO ECONÔMICA – CONTEXTO TRIBUTÁRIO
Eliminação do déficit do tesouro.
Liberação automática de dotações.
Controle da participação dos dispêndios públicos no PIB.
Prosseguimento do esforço de liberalização tributária.
Aperfeiçoamento do IR.
Aperfeiçoamento do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI).
Aperfeiçoamento do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS).
Aperfeiçoamento das transferências da União aos Estados e Municípios.
Controle do endividamento dos Estados e Municípios.
Prosseguimento da política de acordos internacionais de eliminação de bitributação.
Aperfeiçoamento das relações fisco-contribuinte.

FONTE: Brasil (1974, adaptado)

A partir dos tópicos relacionados no QUADRO 5, percebeu-se uma maior preocupação direcionada aos aspectos tributários no Brasil. De acordo com o prosseguimento do esforço de liberalização tributária, a melhoria dos métodos de arrecadação e a elasticidade de resposta da receita tributária ao crescimento do produto real deveriam ter como contrapartida a progressiva suavização das alíquotas dos impostos. No II PND destacaram-se mudanças consideráveis na legislação do IR, dentre elas:

- extensão dos recolhimentos na fonte sobre os rendimentos da pessoa física;
- integração fiscal da pessoa jurídica com a física;

- aperfeiçoamento dos dispositivos sobre correção monetária;
- simplificação do sistema de tributação dos pequenos contribuintes;
- revisão do sistema de coleta dos incentivos fiscais da pessoa jurídica.

Além das alterações do IR, o IPI também foi aperfeiçoado, tendo as alíquotas sido diferenciadas de acordo com a essencialidade das mercadorias, de modo que o imposto, em seu conjunto, atuasse como um tributo progressivo sobre as despesas individuais de consumo. O tratamento de aperfeiçoamento também foi direcionado ao ICMS, onde dois objetivos orientavam a estrutura do mesmo: assegurar a distribuição mais equitativa das rendas estaduais pela constituição de um Fundo de Participação, arrecadado de todos os estados e redistribuído conforme a população e o inverso da renda *per capita*; e evitar as guerras de isenções entre os estados.

Por fim, o II PND contemplou o aperfeiçoamento das transferências da União aos estados e municípios, tendo em vista os critérios de distribuição e de aplicação dos recursos dos Fundos de Participação Especial (FPE, FPM e FE), de modo a acentuar o seu caráter regionalmente redistributivo. Os estados foram estimulados a criar Fundos Estaduais de Desenvolvimento, pela desvinculação progressiva de suas cotas-partes do Imposto Único sobre produtos específicos.

3.3 Características Tributárias Contemporâneas

Nas características tributárias contemporâneas, destacam-se diversos aspectos criados, aletrados ou contemplados nos PNDs I e II, conforme abordado. No Brasil, atualmente as empresas são obrigadas a um regime tributário de arrecadação federal, de acordo com a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Tais regimes são classificados, de acordo com o Código Tributário Nacional, como Simples, Lucro Presumido e

Lucro Real, cada qual com suas características face às especificações necessárias e distintas nos momentos de opção.

O Simples destaca-se inicialmente como o mais vantajoso dentre os regimes tributários. Contudo, nem todas as empresas são possibilitadas de se enquadrar nesse regime, devido às limitações sobre o faturamento bruto anual, assim como sobre o setor de atuação. Sua caracterização específica situa-se no aspecto ao qual os vários impostos e contribuições são unificados em uma única alíquota, incidente sobre a receita bruta auferida pela empresa.

No regime de lucro presumido, o imposto devido é calculado baseado em um lucro não apurado de maneira formal, mas estimado com base em uma alíquota fixa sobre o faturamento da empresa. De acordo com Higuchi e Higuchi (2003), o cálculo do IR e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido sobre esse lucro é efetuado trimestralmente. Conceitua-se como lucro presumido a forma de tributação simplificada para determinação da base de cálculo dos impostos das pessoas jurídicas que não estiverem obrigadas, no ano-calendário, à apuração do lucro real.

No regime tributário do Lucro Real, a determinação da base de cálculo do IR em 15% e da Contribuição Social em 9% sobre o Lucro Líquido baseia-se especificamente nos períodos de apuração com a utilização do Livro de Apuração do Lucro Real (Lalur), no qual é transcrita a demonstração do resultado ajustado dos períodos, adicionando ou excluindo valores. Para Chierigato et al. (2003), apesar dos custos envolvidos, a escolha entre o regime de lucro presumido e de lucro real exige uma análise detalhada do montante de despesas dedutíveis da empresa.

Considerações Finais

O objetivo do presente trabalho foi avaliar o I e o II PND sob a perspectiva das principais políticas tributárias contempladas. Para tanto, por meio de uma detalhada análise, o estudo procurou demonstrar que os planos mencionados tornaram-se marcos históricos a partir da real abordagem de

políticas de longo prazo voltadas ao planejamento e desenvolvimento do Brasil. Porém, como a principal forma de arrecadação dos governos de esfera federal, estadual e municipal, os tributos obtiveram maior destaque no II PND, bem como foram moldados em termos estruturais e conceituais nessa fase, refletindo até os dias atuais em seus processos.

Dentre os principais resultados encontrados por meio da análise do I PND, destacaram-se, além de diversos incentivos fiscais voltados ao crescimento e fortalecimento das empresas privadas nacionais, aspectos de vedação de aumento de impostos, a continuação da política de alívio progressivo da pressão tributária, bem como de adequação dos prazos de recolhimento dos impostos (federais, estaduais e municipais) aos prazos médios de venda. Além disso, destacaram-se aspectos de aperfeiçoamento sistemático da execução do sistema de incentivos fiscais regionais e setoriais, pela utilização de critérios de rigorosa prioridade, e adoção de orçamentos plurianuais de recursos e comprometimentos.

Já no II PND destacaram-se aspectos de prosseguimento do esforço de liberalização tributária, mudanças consideráveis na legislação do IR, além das alterações do IPI e do ICMS. A partir das características tributárias estabelecidas no II PND, observou-se que tal foco recebeu atenção específica, tendo em vista os reflexos diretos de tais políticas no processo de planejamento e desenvolvimento do país.

Diante do cenário estipulado, como resposta à questão norteadora do estudo, observa-se que o II PND contemplou de forma específica políticas tributárias favoráveis ao desenvolvimento brasileiro. Porém, destaca-se também que, passados aproximadamente 40 anos da implantação dos PNDs, há a necessidade de readequação do Código Tributário Nacional em seus aspectos estruturais, formais e sistemáticos, bem como a implantação de planos que contemplem projetos de longo prazo necessários ao desenvolvimento do Brasil. Sugere-se como investigações científicas futuras a ampliação de estudos com foco na caracterização tributária nacional, tendo em vista tal necessidade de evolução e desenvolvimento a partir das problemáticas contemporâneas.

Referências

- BAJRAJ, R. J.; VILLA, M.; RODRÍGUEZ, J. **Población y desarrollo em América Latina y el Caribe**: un desafío para las políticas públicas. Santiago: Cepal, 2000. (Série población e desarrollo)
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: MP, 2002.
- BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, p.12.454, 27 out. 1966.
- _____. Lei n. 5.727, de 4 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, p. 8.969, 8 nov. 1971.
- _____. Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, p. 13.869, 6 dez. 1974.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. v.4.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, A. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. 3. ed. Rio de Janeiro: McGraw Hill do Brasil, 1983.
- CHIEREGATO, R. et al. **Manual de contabilidade tributária**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FARIA, R. de; SCHVARBERG, B. (Org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HIGUCHI, C. H.; HIGUCHI, H. **Imposto de renda das empresas**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LIMA, A. C. da C.; SIMÕES, R. F. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.
- MATOS, P. de O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – ESALQ/USP, Piracicaba, 2002.
- MELO, V. Planos Nacionais de Desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. v.4. p. 239-286.
- MESQUITA, M. M. C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 179-196.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

OREINSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 197-212.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951. In: ABREU, M. de P. (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 105-122.

- Recebido em: 12/02/2016
- Aprovado em: 22/06/2016