

A LEI KANDIR E O PENSAMENTO CLÁSSICO TEÓRICO ECONÔMICO

THE KANDIR LAW AND CLASSICAL ECONOMIC THEORETICAL THOUGHT

Yuri Leander Neukirchen^{a, @}

^aMestrando no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).
[@]Contato principal: ok.yurilopete@yahoo.com.br

Resumo

A presente pesquisa analisa os fundamentos e objetivos enunciados na instituição do incentivo à produção primário-exportadora no Brasil após a redemocratização, por meio da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), de 1996, norma responsável pela desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para produtos do setor-primário e semielaborados quando exportados. A análise foi realizada a partir das atas de votação dessa lei na Câmara de Deputados e Senado Federal, além da ata inicial de apresentação e justificativa do Projeto de Lei Complementar nº 95, de 1996. Pretende-se comparar o funcionamento dos mecanismos planejados na lei e argumentados nesses documentos com a literatura clássica econômica de Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, literatura elaborada sobre a análise das *Corn Laws*, regulamentações subsidiárias dotadas de semelhanças com o objeto de estudo deste trabalho e presentes na contemporaneidade desses autores.

Palavras-chave

Economia Política | Lei Kandir | História do Pensamento Econômico | Políticas Públicas

Códigos JEL

B12 | B15 | K20 | K34 | N46

Abstract

This research examines the principles and goals stated in the establishment of incentives for the production of primary exports in post-democratization Brazil, through Complementary Law No. 87 (Kandir Law) of 1996. This legislation exempts the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS) for primary and semi-processed products when exported. This analysis utilized the voting records on this law in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, as well as the initial presentation of Complementary Bill No. 95 of 1996. We intend to compare the functioning of the mechanisms planned by the Law and argued in these documents with the classical economic literature of Adam Smith, David Ricardo, and John Stuart Mill, a literature developed regarding the analysis of the Corn Laws, which has applicability to today's issues.

Keywords

History of Economic Thought | Kandir Law | Political Economy | Public Policies

JEL Codes

B12 | B15 | K20 | K34 | N46

1. O modelo primário-exportador, a Lei e os Conceitos

A economia primário-exportadora que o Brasil experimenta nos últimos quase 30 anos, com ênfase na agroexportação, advém da promoção institucional ao desenvolvimento econômico, desenvolvimento nacional ou crescimento econômico pretendido pelo Estado e seus agentes econômicos. Porém longe de ser uma novidade da nossa redemocratização, ou do atual período republicano, esse modelo econômico acompanha a trajetória econômica brasileira desde a chegada dos colonizadores portugueses.

Inicialmente, a exploração costeira do Pau-Brasil visando à exportação para o suprimento de corantes na Europa constituiu a primeira atividade econômica do país. Essa atividade foi realizada sem profunda colonização, estabelecida sobre a “contratação” dos nativos para extração e armazenamento das toras nas

feitorias portuguesas, visto a inviabilidade da extração ser realizada pelas tripulações ancoradas na costa (PRADO JÚNIOR, 1945).

Porém, tal modelo foi rapidamente substituído com o desaparecimento do Pau-Brasil, espécie que chegou a ser considerada extinta como resultado da exploração predatória do bioma da Mata Atlântica. Com a necessidade da colonização para preservação dos domínios portugueses e as “vantagens comparativas” na questão do solo brasileiro, inaugura-se a primeira produção agrária voltada para o mercado da metrópole: os engenhos de açúcar. Tal produção não encontrou no nativo mão de obra “qualificada”, exigindo considerável capital para a importação dos escravos africanos e instalação das “fábricas” de engenho no Brasil (PRADO JÚNIOR, 1945).

Posteriormente aos engenhos açucareiros, os ciclos da borracha, do ouro e do café assumem o protagonismo no modelo primário-exportador brasileiro, que embora voltado continuamente ao mercado externo, apoiou-se em diferentes parceiros comerciais nessa trajetória. Dessa forma, o mercado externo e o incentivo governamental constituíram elemento fundamental para a permanência e fortalecimento econômico, político e social desse modelo econômico, muito embora fragilizado em momentos de crises econômicas mundiais. Em tais momentos, mesmo com o incentivo estatal para sobrevivência do sistema agroexportador, houve movimentação governamental para o estímulo à industrialização. Como exemplo, cita-se os modelos de industrialização de substituição de importação, experimentados durante o governo de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek, e no regime militar (DE MESQUITA, 2016; MOREIRA, 2003).

Essas tentativas de industrialização encontraram no cenário político a resistência dos setores “arcaicos” brasileiros, agrário-exportadores e anti-industriais (MOREIRA, 2003), que, apesar de não representarem o enfoque do planejamento econômico desses períodos, gozaram de benesses da política econômica estatal em troca da manutenção da estabilidade política e do equilíbrio da balança comercial. Na ditadura em especial, o *slogan* “exportar é o que importa” guiou a tentativa de industrialização do período com a manutenção da economia colonial que, além de voltada para o mercado exterior, era controlada por capital e interesses externos.

O mote, cunhado por Delfim Netto, que exerceu o cargo de Ministro da Fazenda durante o regime militar (entre 1967 e 1974), foi embasado em sua “Teoria do Bolo” pautada no princípio da necessidade de um processo inicial de concentração de renda, com a aquisição de capital por meio da elevação da poupança, resultando no posterior investimento e crescimento econômico. Com formação em Economia, Delfim buscou efetivar um plano econômico em que o PIB cresceria inicialmente por meio do fomento governamental, para posteriormente ser redistribuído de forma “natural”. Essa teoria foi denominada como “Teoria do Bolo” pela expressão do próprio Delfim de “devemos fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”¹. O bolo representaria a riqueza nacional que, quando ampliada, seria distribuída ao resto da população ou, nesse exemplo, todos receberiam uma “fatia”.

Essa teoria se baseia no conceito de *trickledown*, ou economia de gotejamento, que consiste no incentivo à ampliação da produção ou na ampliação da capacidade de poupança das classes mais abastadas para resultar, com o tempo, no “gotejamento” da riqueza para a totalidade da população. O problema dessa ideia, como vivenciado pelo próprio Delfim Netto durante o “milagre econômico” do período militar, é a expansão do bolo sem a evidente repartição entre todas as camadas da sociedade, resultado da ausência de um mecanismo de redistribuição de renda, agravando ainda mais as desigualdades sociais e a concentração de renda.

Em suma, as concepções de “exportar é o que importa”, com o objetivo decrescer esse “bolo”, acabam dificultando o acesso às “fatias do bolo” pela ampliação dos custos de consumo no mercado interno, além de desestimular a indústria nacional quando incentiva a exportação de produtos do setor primário, matéria prima e produtos agrícolas, que poderiam ter valor agregado em território nacional efetuando geração de empregos. Essa premissa dialoga com a frase comumente associada a Manuel Belgrano: “Os países civilizados não exportam matéria-prima, sem primeiro transformá-la localmente, caso contrário, estariam

¹ Expressão que embora comumente atribuída a Delfim Netto, não fora encontrada a referência direta em discurso ou documento oficial sobre a sua manifestação por Delfim. Dito isso, referencio a matéria da Folha de São Paulo sobre os atores do Ato Institucional nº 5. Disponível em: www1.folha.uol.com.br. Acesso em: 29 de maio de 2023.

criando empregos no país comprador e desemprego no país exportador. Não exportemos couro, exportemos sapatos”.²

Dessa forma, a compreensão de Belgrano sobre a exportação de empregos, a exportação de geração de renda, reitera o retratado e estabelecido na Constituição Federal de 1988 quando, em seu texto original, incentivou a exportação de tão somente produtos industrializados:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

IV - produtos industrializados;

§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior. (BRASIL, 1988, Art. 153)

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar; (BRASIL, 1988, Art. 155)

Também estão presentes logo no início da redação da Constituição os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; entre eles está o de garantir o desenvolvimento nacional (BRASIL, 1988, Art. 3º, inciso II) que, embora abstrato em seu sentido, em consonância com os outros incisos do mesmo artigo apresenta a premissa de promover o desenvolvimento econômico brasileiro:

Por isso que, no texto constitucional, o desenvolvimento nacional apresenta-se inteiramente indissociável de outros três objetivos republicanos: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Somente o desenvolvimento nacional, entendido como processo dinâmico de transformação econômica e social, permitirá alcançar todos aqueles objetivos constitucionais. O desenvolvimento não se limita, portanto, ao plano econômico, implicando, necessariamente, o que Hélio Jaguaribe chama de “melhoria no regime de participação”, que se alcança pela distribuição igualitária dos ganhos da produtividade entre os diversos estratos da sociedade brasileira. A idéia de construção de uma sociedade livre e solidária não acolhe o crescimento econômico puro e simples, mas reivindica a criação de um Estado de bem-estar social, com distribuição de renda. (MALARD, 2006, p. 316)

Então, pode-se inferir que na Constituição Federal de 1988, ainda que recepcionado³ o Código Tributário Nacional do período militar, tem a presença de mecanismos que visam afastar a reprodução do planejamento econômico anterior. Logo, a despeito de existir uma indeterminação no conceito jurídico de “desenvolvimento nacional”, como aponta Bambirra e Santos Neto (2017), conceito jurídico indeterminado que expressa vagueza, ainda existe uma definição de que não é um objetivo do desenvolvimento nacional, por exemplo, ampliar a pobreza e a desigualdade social. À luz de Hans Kelsen (2009) aponta-se a existência de intencionalidade na indeterminação e vagueza na linguagem jurídica, como na abstração mencionada acima, podendo ser uma estratégia do legislador de atribuir algumas liberdades no momento do emprego do comando legal.

Portanto, aufere-se que essa liberdade presente na Constituição permitia que o legislador, se necessário, isentasse os produtos “semi-elaborados definidos em lei complementar” para promover o desenvolvimento nacional. Porém, dentro da própria Constituição era previsto que algumas matérias não eram de competência

² Essa citação é outro caso de frase comumente atribuída a um autor, sem sua fonte de manifestação original. Citação traduzida diretamente do espanhol e retirada do trabalho de conclusão de curso de Agustin Luraschi. Disponível em: repositorio.uesiglo21.edu.ar. Acesso em: 29 de maio de 2023.

³ Conceitua-se a recepção de uma norma, código ou legislação, como fenômeno pelo qual uma nova Constituição recebe como válidas as normas infraconstitucionais anteriores que forem materialmente compatíveis com o novo texto.

do legislador isentar, mesmo que tivesse como objetivo o desenvolvimento nacional, como é o caso da desoneração de parte importante da arrecadação estadual no incentivo à exportação desonerada de bens do setor primário.

Mesmo assim, em 13 de setembro de 1996 foi promulgada a Lei Complementar nº 87, conhecida como Lei Kandir, emoldurada sobre o argumento de que promoveria o desenvolvimento econômico nacional mediante desoneração das exportações dos produtos do setor primário⁴ e semielaborados, frequentemente denominados *commodities*⁵.

Projeto do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento Antônio Kandir, a Lei Kandir ampliou a desoneração do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para exportação de produtos do setor primário, desoneração anteriormente aplicada apenas ao setor industrial. Dessa forma, essa lei foi criada com o intuito de fornecer mais competitividade para o produto brasileiro no mercado internacional, por meio de suporte ao preço de mercado⁶, e proporcionar um saldo positivo da balança comercial nacional, tendo em vista que naquele momento, em 1996, havia um saldo negativo na balança comercial brasileira ocasionada pelas medidas do plano real.

O ICMS é um imposto de competência estadual incidente sobre a prestação de serviços e comercialização interna de produtos, incidindo também sobre os produtos oriundos da importação e as mercadorias destinadas à exportação (anteriormente à Lei Kandir). Assim, cabe aos Estados instituir alíquota sobre os produtos em circulação e aos serviços prestados dentro de sua unidade territorial. Por esse motivo, o ICMS é um imposto indireto, no qual o valor do imposto é adicionado ao valor pago pelo produto ou serviço.

Dessa forma, embora a Lei Kandir seja resultado de um comando constitucional, tendo em vista a previsão constitucional do surgimento de uma lei complementar para normatizar o ICMS, existe a iniciativa na fundamentação da lei de aprimoramento dos dispositivos relacionados ao ICMS, direcionados ao melhoramento do funcionamento jurídico e econômico deste imposto, estando presentes na perspectiva de modernização do ICMS enunciado na Lei Kandir, sendo estes: o crédito do imposto das mercadorias de entrada, o crédito de bens do ativo permanente e a desoneração do ICMS sobre produtos do setor primário e semielaborados quando exportados.

O crédito do imposto sobre as mercadorias de entrada consiste em uma forma de combater a sua cumulatividade – isto é no seu significado literal: que acumula com o passar do tempo⁷ – que funciona gerando crédito sobre o imposto incidente sobre as mercadorias que entram no estabelecimento, crédito que será deduzido do imposto incidente sobre as mercadorias que sairão do estabelecimento no processo de venda. Esse dispositivo também é aplicado ao funcionamento do crédito advindo do recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação. Já o crédito sobre os bens destinados ao ativo permanente consiste em um incentivo para a renovação da praça industrial brasileira, permitindo o “reembolso” do imposto pago em equipamentos no momento da venda dos produtos que foram produzidos por esse estabelecimento.

Por fim, a desoneração sobre produtos primários, se origina em um contexto de fortalecimento econômico e político do agronegócio brasileiro. Essa lei é influenciada por uma agenda global de crescimento da indústria agrária que se inicia nos anos 1950 com a revolução verde, viabilizada pelas mudanças tecnológicas incorporadas à agricultura nacional e por programas governamentais que garantiam linhas de créditos e suporte técnico ao campo (MACHADO, 2014). Dessa forma, a Lei Kandir é rapidamente aprovada com o apoio da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA)⁸ no Congresso Nacional – tendo em vista a representatividade do agronegócio no ambiente parlamentar – por representar menores custos para a

⁴ O setor primário da economia é assim denominado por se tratar da primeira área da economia praticada pela ação humana. Trata-se do ramo econômico responsável pela extração dos produtos diretamente do meio ambiente para o consumo ou como matéria-prima para produção de mercadorias.

⁵ Produtos de origem agropecuária ou de extração mineral em estado bruto ou com pequeno grau de industrialização.

⁶ O suporte ao preço de mercado consiste em uma prática na qual um governo reduz o preço de uma mercadoria para exportação abaixo de seu nível no mercado nacional, normalmente por meio da isenção de impostos, para possibilitar maior competitividade para esses produtos no mercado internacional.

⁷ Define-se “cumulatividade” como uma palavra derivada de cumulativo. Significado de cumulativo: Que acumula com o passar do tempo; cuja quantidade, valor, número aumenta com o tempo: juros cumulativos; efeito cumulativo. In Dicio. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/cumulatividade/>. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

⁸ A Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) foi fundada em 1995. Posteriormente, em 2008, passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (continuando sob a mesma sigla, FPA), para se adequar às regras criadas pela Câmara dos Deputados. Informação disponível em: pagropecuaria.org.br. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

exportação de diversas *commodities* que, por exercerem papel fundamental na economia brasileira, causam “furos” substanciais no caixa das unidades estaduais.

Esses déficits no caixa dos Estados decorrem da perda de arrecadação que interferiu diretamente nos projetos dos Estados prejudicados, uma vez que o imposto era de competência estadual e deixou de ser arrecadado. Porém, os “furos” substanciais não ocorrem apenas no caixa dos Estados e da Federação. A literatura econômica permite auferir que esse gênero de incentivo, que atua por meio da renúncia fiscal, ocasiona perdas ou custos à população e a outros setores da economia. Esse efeito foi relatado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao monitorar, em 2007, as políticas de incentivo agrícola nos países emergentes (categoria na qual o Brasil está inserido):

Os governos descobrem que podem se dar ao luxo de transferir mais fundos para o setor agrícola, enquanto os consumidores geralmente são mais capazes de tolerar preços mais altos dos alimentos.

O relatório [de 2007] critica o nível relativamente baixo de financiamento do governo para serviços gerais à agricultura, como pesquisa e desenvolvimento, treinamento, marketing e investimento em infraestrutura. E acrescenta que, embora todos os países pesquisados tenham demonstrado que uma reforma profunda do setor agrícola é possível e benéfica, a implementação inconsistente de políticas prejudicou sua eficácia em muitos casos. (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2007) (...)

O mesmo relatório indica que a principal modalidade de incentivo ao desenvolvimento agrícola nos países avaliados (Brasil, Bulgária, China, Índia, Romênia, Rússia, África do Sul e Ucrânia) é o subsídio para o suporte do preço de mercado (princípio da Lei Kandir), sendo essa modalidade de incentivo avaliada como “relativamente ineficiente”. Ineficiente, pois realiza uma transferência da carga tributária que incidiria sobre os produtos exportados para os produtos consumidos nacionalmente, funcionando de acordo com um dos princípios do subsídio que permeia a obra de Adam Smith, escrita em 1776, que afirma que o subsídio sobre a exportação impõe duas taxas a serem pagas pela população: o valor que é subsidiado e o aumento do produto subsidiado no mercado interno (SMITH, 1996). Posto isto, a literatura proveniente da ciência econômica contemporânea, ou as conjecturas econômicas, utilizadas para possibilitar e fundamentar esse tipo de regulamentação em seu trâmite apresenta incompatibilidade com os princípios, referentes ao subsídio, estabelecidos por Adam Smith, David Ricardo e John S. Mill nos clássicos da literatura econômica, reproduzindo políticas econômicas ineficientes já empregadas em outros momentos históricos, como indica John Stuart Mill em 1848:

era frequente até conceder subsídios à exportação, e induzir outros países estrangeiros a comprar de nós, antes que de outros países, a um preço mais baixo produzido artificialmente por nós, que pagávamos parte do preço dessas mercadorias com os nossos próprios impostos. (MILL, 1996, Vol. II, p. 491) (...)

Dito isso, nota-se que nas obras desses três clássicos do pensamento econômico, Adam Smith (1996), David Ricardo (1996) e John Stuart Mill (1996), já estão presentes críticas ao processo subsidiário como fomentador do crescimento econômico, reservando um espaço considerável em suas principais obras para a análise do tema das políticas subsidiárias. Porém, as discussões realizadas por tais autores estão longe de se estabelecer como uma discussão “teórica” sobre os subsídios, os autores mencionados analisaram acima de tudo o desdobramento prático dessas políticas econômicas, tendo sido David Ricardo um opositor da fundamentação técnica exposta ao parlamento britânico⁹ para a aprovação das *Corn Laws* em 1815, enquanto John Stuart Mill publicou sua análise após a revogação dessa regulamentação, podendo fundamentar sua perspectiva sobre o histórico completo da legislação.

⁹ David Ricardo, embora amigo “próximo”, foi um grande rival acadêmico de Thomas Robert Malthus, indivíduo responsável pela fundamentação técnica das *Corn Laws* em 1815 por meio do ensaio *Observations on the effect of the Corn Laws, and of a rise or fall in the price of corn on the agriculture and general wealth of the country*.

Mais próximo às ideias de Ricardo, o presente estudo debruça-se sobre as discussões presentes no trâmite e aprovação da Lei Kandir em 1996, sendo as fontes da pesquisa as atas referentes à apresentação/justificativa e as sessões de votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Respectivamente, tais fontes estão presentes na Ata da Sessão 71^a do Diário da Câmara dos Deputados, de 13 de maio de 1996, na Ata da 144^a Sessão do Diário da Câmara dos Deputados, de 28 de agosto de 1996, e na Ata da Sessão 146^a do Diário do Senado Federal, de 12 de setembro de 1996, momentos nos quais são apresentadas as previsões, tanto negativas quanto positivas, sobre a lei em meios de efetivação, estabelecendo-se sobre a argumentação que fundamentou a lei. Tal seleção documental pretende elucidar as discussões a respeito da tramitação da Lei Kandir nos órgãos legislativos competentes até sua aprovação.

Dessa forma, embora em contexto geográfico, cultural e temporal distinto da Lei Kandir, as *Corn Laws* originaram-se com o mesmo objetivo de promover o desenvolvimento nacional por meio da utilização da política de subsídios ao setor agrícola. Tal fator atribui importância aos autores mencionados pela similaridade que tal legislação tem com a lei objeto de estudo do presente trabalho, encabeçando uma série de discussões relativas ao desenvolvimento econômico, tributos, atuação governamental e subsídios nas obras desses autores que foram contemporâneos a essas políticas.

Notar-se-á, ao longo da exposição do trabalho dos três autores, a recorrência da expressão prêmio ou “pagar o subsídio”, situação que decorre do funcionamento dos subsídios naquele período em que eram pagos “prêmios” diretos pela exportação de produtos, diferentemente das modalidades de subsídios empregadas pelo governo brasileiro na atualidade. Porém, percebe-se que indiferentemente do subsídio ser pago diretamente ao produtor ou ser desonerado o imposto que deveria ser pago pelo produtor, ambos representam a transferência monetária do governo para o produtor como forma de fomento.

Disso deriva a ótica do governo federal brasileiro, segundo nota veiculada em 2022, em que os subsídios são um dispositivo da política pública que visa reduzir o preço ao consumidor – como no caso das importações subsidiadas – ou o custo ao produtor – como no caso das desonerações tributárias –, explicitando as diversas modalidades que esse gênero de política pode apresentar:

Sob a ótica macroeconômica, subsídio governamental constitui assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado, ou ainda, reduzir desigualdades sociais e regionais.¹⁰

Assim, o governo procura utilizar esse gênero de política subsidiária presente na Lei Kandir para reparar as inviabilidades estruturais denominadas como Custo Brasil. Esse conceito, o Custo Brasil, em suma, representa as dificuldades que o produtor nacional enfrenta para competir com os seus concorrentes estrangeiros, dificuldades que simbolizariam o maior custo de produção e maior preço apresentado pelos produtos nacionais na concorrência no mercado nacional e internacional.

A expressão Custo Brasil é estabelecida em 1995, no Seminário Custo Brasil da Confederação Nacional da Indústria (CNI), retratando o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas que constituíam um entrave para o investimento produtivo no País. Em 1996, um ano após a divulgação da Cartilha Custo Brasil da CNI, essa expressão centrou os debates nos quais apareciam os problemas do desenvolvimento econômico nacional, a geração de empregos ou os entraves para a modernização do mercado brasileiro. Como o próprio Senado Federal aponta, entre essas dificuldades estão os aspectos “tributários (excesso de impostos, contribuições e taxas) sobre produtos que direta ou indiretamente participam das exportações ou sofrem concorrência de produtos estrangeiros”¹¹. Dessa forma, conforme argumentar-se-á adiante, o Custo Brasil direciona a atuação estatal para o incentivo à concorrência externa em conjunto da limitação da concorrência interna para promover a ampliação dos setores produtivos nacionais.

Então, a superação de parte do Custo Brasil representará, segundo os defensores da Lei Kandir em seu trâmite, o estímulo ao desenvolvimento. Esse desenvolvimento apresenta diversas faces nos argumentos

¹⁰ Explicação do Ministério da Economia sobre o Subsídio. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 31 de maio de 2023.

¹¹ Item do Glossário: Custo Brasil. Disponível em: www12.senado.leg.br. Acesso em: 25 de maio de 2022.

parlamentares: desenvolvimento nacional, desenvolvimento econômico, desenvolvimento tecnológico e desenvolvimento agrícola. Dito isso, pode-se dividir as expressões utilizadas pelos parlamentares referentes ao desenvolvimento que será efetivado nas medidas da Lei Kandir em três conceitos distintos: desenvolvimento econômico, desenvolvimento nacional e crescimento econômico.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que começa a ocorrer nos Estados-nação a partir da revolução capitalista, sendo, segundo Bresser-Pereira (2006), um processo de acumulação de capital e progresso técnico/tecnológico que leva à ampliação da produtividade e renda *per capita*, resultando em uma expansão dos salários e dos padrões de consumo.

Historicamente, o agente por excelência do desenvolvimento econômico é a nação – é a sociedade nacional dotada de um destino comum que logra controlar um território e se dotar de um Estado. O fator principal a determinar o bom êxito do desenvolvimento econômico é a existência ou não de uma nação capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição. Na medida em que uma sociedade nacional se revela suficientemente coesa ou solidária quando se trata de competir internacionalmente, ela saberá aproveitará¹² melhor seus próprios recursos para crescer: seus recursos naturais e principalmente humanos. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 3)

Dessa forma, o desenvolvimento econômico acaba se originando por meio da atuação governamental e representando um índice “abstrato” do bem estar social de uma nação, tendo sido costumeiramente empregado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para “quantificar” o desenvolvimento econômico por meio dos, que são assumidos como, pilares básicos do desenvolvimento humano: a renda *per capita*, educação e saúde. O país desenvolvido, segundo o que foi exposto, representaria uma nação com melhor capital humano, derivada de melhores condições gerais de vida, resultado de uma melhor gestão nacional.

Já o desenvolvimento nacional, como já exposto, está amplamente conectado com o mesmo sentido presente no desenvolvimento econômico, buscando, segundo a Constituição Federal, ampliar a riqueza nacional em consonância com o bem-estar social, por meio da diminuição da desigualdade social/regional e da pobreza.

Por fim, o crescimento econômico é um conceito quantitativo que se refere à ampliação produtiva de uma nação, conceito que se enquadra melhor aos princípios e efeitos promovidos pela Lei Kandir. Dito isso, busca-se assumir e demonstrar que o desenvolvimento enunciado pelos parlamentares se refere erroneamente ao crescimento econômico, intentando, na perspectiva dos parlamentares, efetivar o desenvolvimento econômico por meio desse crescimento econômico, perspectiva comum à atuação governamental brasileira durante o, já mencionado, plano econômico do regime militar.

2. O contexto econômico no Congresso Nacional

Para contextualizar a situação econômica em 1996, ano de tramitação e aprovação da Lei Kandir, utilizar-se-á a percepção dos parlamentares sobre o tema em seus discursos na Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996, dia em que ocorre a apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 95, que se tornaria a Lei Kandir, na Sala de Reuniões da Câmara dos Deputados, pelo até então Deputado Federal Antônio Kandir¹³. No plenário neste dia são apresentados variados discursos a respeito dos problemas econômicos do país e, em especial, do setor agrícola, destacando-se tópicos relacionados à matéria que a Lei Kandir virá a influenciar após sua promulgação.

¹² Acredito que seja apenas um erro de coesão do autor, sendo a forma correta: ela saberá aproveitar melhor seus próprios recursos.

¹³ É importante ressaltar que no dia da apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 95 o Sr. Antônio Kandir ainda ocupava o cargo de Deputado Federal, assumindo a licença para exercer o cargo de Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento no dia 4 de junho de 1996.

Um desses discursos foi do Deputado Adolfo Fetter Júnior (PPB/RS), que objetivava uma apreciação da situação econômica brasileira, apresentando a perspectiva parlamentar sobre o plano econômico do governo em 1996:

A sociedade brasileira tem acompanhado – com um misto de esperança e apreensão – um enorme debate e uma série de iniciativas governamentais voltadas à “modernização” do País.

Este processo, que se vem desenrolando ao longo dos últimos governos, tem se caracterizado, entre outras questões, por:

- a. uma maior “internacionalização” da economia brasileira, desburocratizando-se as importações e reduzindo-se sensivelmente a proteção à atividade produtiva nacional.
- b. a busca de integração econômica com os países vizinhos e de formação de área de livre comércio, que tem, no Mercosul, seu primeiro estágio.
- c. um conjunto de ações voltadas à “estabilização da economia” (Planos Cruzado, Bresser, Collor, Real etc.), identificando a inflação como grande problema do País.
- d. um esforço continuado de promoção de “Reformas Constitucionais”, que adequem aspectos importantes da vida nacional (questões econômicas, previdenciárias, governamentais e tributárias). (Adolfo Fetter Júnior – PPB/RS, Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa, da 50ª Legislatura, em 13 de maio de 1996, p. 13.515)

O trecho acima se insere em uma avaliação/parecer sobre as consequências do processo de modernização para o setor primário do Brasil, em específico os efeitos negativos da política governamental sobre a economia do Estado do Rio Grande do Sul. Há de se notar que a política do Plano Real, assim como os planos de estabilização econômica anteriores, impactou o setor primário, principalmente a agropecuária, na tentativa de controlar a inflação. Dessa forma, medidas para auxiliar o setor agrícola aparecem como pauta recorrente dos parlamentares nessa sessão e, dentre essas medidas, o Projeto de Lei Complementar nº 95 é adotado nos meses seguintes como o mais profícuo para resultar em uma solução fundamental para o setor agrícola, além de incentivar a exportação e equilibrar a balança comercial deficitária.

Essa situação é bem apresentada no discurso do Deputado José Fritsch (PT/SC) no qual discorre sobre os problemas da suinocultura no Estado de Santa Catarina, problemas derivados da importação de produtos mais baratos de países vizinhos concorrentes e pela exportação dos insumos necessários para a cadeia produtiva (milho e outros grãos), resultando no barateamento dos produtos finais da suinocultura em contraposição ao encarecimento do custo de produção. Essa exposição ocorre por meio de um documento produzido no Encontro Regional dos Suinocultores do Alto Uruguai Catarinense apresentado pelo Deputado José Fritsch à Câmara, na qual são propostas medidas, tanto individuais e empresariais, quanto governamentais, para a superação dessa crise. Entre estas está a redução da carga tributária sobre o produtor e a fixação de normas para a exportação do milho, medida que a Lei Kandir, posteriormente, efetivará o contrário, incentivando a exportação dos insumos e matérias primas (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.499-13.503).

Outro discurso, já mencionado, proferido pelo Deputado Adolfo Fetter Júnior (PPB/RS) no Grande Expediente, dialoga sobre a mesma temática, expondo os mesmos problemas do setor agropecuário, sugerindo medidas semelhantes às expostas pelo Deputado José Fritsch para corrigir as consequências do processo de modernização do país no setor primário do Rio Grande do Sul (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.515-13.523). Porém, é importante refletir que a solução para os problemas retratados, com frequência, se direciona para o incentivo ao pequeno e médio produtor, estancando o desemprego no campo e o êxodo rural. Nota-se que tanto no discurso referido acima, quanto nos discursos proferidos pela Deputada Marisa Serrano (PMDB/MS) e o Deputado Benedito de Carvalho Sá (PSDB/PI), cercam-se de fundamentação em dados estatísticos sobre a agricultura, demonstrando que,

segundo os dados expostos, a produção de alimentos e o emprego de mão de obra ocorrem, majoritariamente, nas propriedades tidas como pequenas e médias.

O primeiro fator, relativo à produção de alimentos, deriva do fato da produção em grandes propriedades destinar-se majoritariamente à monocultura de bens para exportação, enquanto o segundo fator, relativo ao emprego de mão de obra, resulta da aplicação da mão de obra familiar ou braçal nas pequenas propriedades, destoando da mecanização que ocorre nas grandes propriedades:

O papel da agricultura familiar como absorvedora de mão de obra é ainda mais significativo. O Censo Agropecuário revela que, entre 1960 e 1975, a mão de obra familiar cresceu de 63,5 % para 85,1 % na força de trabalho agrícola. Dados do IBGE revelam ainda que, do total de 2,1 milhões de novos empregos agrícolas surgidos entre 1980 e 1985, 64 % foram criados em estabelecimentos de menos de 10 hectares. Dados do Censo Agropecuário mostram ainda que as pequenas propriedades (de menos de 10 hectares), ocupando tão somente 2,7 % da área agrícola total, absorvem, porém, um contingente de pessoal da ordem de 9 milhões e 300 mil pessoas. [...] Como significativa parte das grandes propriedades permanece ociosas, sem utilização produtiva, o emprego no setor rural está praticamente concentrado nos pequenos estabelecimentos rurais: 80 % dos trabalhadores agrícolas brasileiros estão vinculados às propriedades de menos de 100 hectares. (Marisa Serrano – PMDB/MS, Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa, da 50ª Legislatura, em 13 de maio de 1996. pp. 13.532-13.533)

Marisa Serrano ainda estipula que um dos pontos que torna a agricultura brasileira estratégica é o baixo custo de investimento para gerar um posto de trabalho, além de, obviamente, a geração de alimentos e de insumos para a indústria. Porém os entraves para a criação desses postos de trabalho estão, segundo a Deputada Marisa, nos encargos financeiros sobre o crédito rural e na baixa remuneração/rentabilidade do setor agrícola naquele momento (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.532-13.533). Já os dados expostos pelo Deputado Benedito de Carvalho de Sá, buscam justificar a necessidade de uma urgente reforma agrária no país, objetivo distinto do discurso da Deputada Marisa Serrano, mas fundamentando-se em dados que expõe a mesma realidade em relação às pequenas e médias propriedades:

Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), 44 % das terras que servem para a agricultura – cerca de 376 milhões de hectares – estão nas mãos de 1 % de proprietários. São 50 mil latifúndios, ocupando 165 milhões de hectares, ou seja, 46 % do total de terras agricultáveis. Em contraponto, existem 3.1 milhões de pequenos proprietários rurais, distribuídos em apenas 10 milhões de hectares, ou seja, cerca de 2,36 % das terras produtivas.

[...]

São registros que não podem ser esquecidos: 75 % da agricultura brasileira é do tipo familiar, empregadora de muita mão de obra e, destarte, estancadora do êxodo; os demais 25 % são da chamada agricultura patronal, intensamente mecanizada, obviamente pouco dependente do braço humano e, assim, estimuladora da migração de rurícolas para as cidades. Ainda mais: 16 % dos alimentos de origem vegetal produzidos no Brasil vêm de propriedades com área de até 10 hectares. Apenas 11 % do que se consome provém de propriedades de mais de 1.000 hectares. (Benedito de Carvalho Sá – PSDB/PI, Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa, da 50ª Legislatura, em 13 de maio de 1996. p. 13.511) (...)

De acordo com ambos os dados expostos, o incentivo ao setor agrícola precisava ser específico aos pequenos e médios produtores para solucionar os problemas retratados na rentabilidade rural e possibilitar a geração de empregos no campo. A Deputada Marisa Serrano ainda estabelece a necessidade de superação da crença que a agricultura de pequeno porte é um entrave para o crescimento econômico, tendo em vista,

que a modernidade do setor rural pode ampliar os níveis de desemprego nesse setor que, naquele período, representava 48 % dos empregos no Brasil (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.532-13.533).

Esse último dado percentual também está presente em outro discurso, de Raquel Capiberibe (PSB/AP), que expõe o problema derivado da “globalização”, sendo, segundo a Deputada: “o grande mal do século é a crescente internacionalização da economia”. A Deputada Raquel Capiberibe demonstra, utilizando dados das Nações Unidas, os problemas que essa abertura econômica gera na ampliação do desemprego nacional, utilizando como fonte as informações do Sr. Ignacy Sachs¹⁴. Segundo a perspectiva apresentada por Sachs, é necessária uma revisão do modelo de “modernidade rural”, pois a implementação da mecanização do campo aliada a produção em larga escala levaria à ampliação do desemprego no setor agrário, utilizando como exemplo as 37 mil multinacionais (empresas de grande porte) que são responsáveis por 33 % dos ativos globais, mas responsáveis por, apenas, 5 % dos empregos. Capiberibe encerra seu pronunciamento questionando a motivação de um grande empresário, Cecílio do Rego Almeida – dono da empreiteira C.R. Almeida –, de adquirir, na década de 1990, a Fazenda Curuá de quatro milhões de hectares de terra, área semelhante às dimensões da Holanda e Bélgica juntas, por um preço irrisório de um real e cinquenta centavos por hectare¹⁵ (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.536-13.539).

Porém, o argumento que assume protagonismo nos discursos sobre o estímulo ao setor agropecuário não deriva apenas de sua importância à economia ou à geração de empregos, mas sim da “justiça” que existe na compensação ao setor agropecuário pelos sacrifícios aos quais foi acometido. Tal situação é denominada “Âncora Verde” e é recorrente a sua menção nos argumentos parlamentares, exprimindo que nos primeiros anos da aplicação do Plano Real houve uma queda dos preços da agricultura, decorrente dos preços agrícolas terem sido tabelados ou mantidos artificialmente baixos por importações subsidiadas, contrastando com a inflação, ocorrendo uma transferência brutal de renda do setor rural para os consumidores, além de uma transferência prevista em 21 bilhões de dólares do setor rural para o setor bancário¹⁶ (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. p. 13.519). Dessa forma, a agricultura tornou-se uma forte aliada, a contragosto, do planejamento econômico do Plano Real, e só demonstrou recuperação com a alta dos preços agrícolas quando ocorreu a aprovação da Lei Kandir, desonerando o ICMS das exportações (BLECHER, 1997).

Contudo, antes mesmo da aprovação da Lei Kandir, já eram estudadas medidas pelo Poder Executivo visando o fim do “sacrifício” do setor rural, o fim dessa Âncora Verde, que são expostas para além do ambiente parlamentar na entrevista à Folha de São Paulo do secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Guilherme Leite da Silva Dias, 14 dias depois da referida ata que está sendo analisada. Dias afirma que “acabou a festa para o consumidor brasileiro em relação ao produtor rural”, informando que “vai dar uma apertadinha” no assalariado de dois a três salários mínimos que seria o maior prejudicado com a mudança no porvir. Essa apertadinha seria resultado da inversão desta relação em que o “prejuízo” ficava sendo “absorvido” pelo produtor rural que não conseguia aumentar o preço dos produtos em relação ao aumento dos insumos. Dias também informa que o aumento deve representar 20 % a 30 % do valor atual, ocasionado pelo efeito no qual algumas *commodities*, em especial o milho, vão sofrer uma falta de oferta doméstica em relação à demanda (SUCURSAL DE BRASÍLIA, 1996).

Como ressaltado, essa entrevista ocorre 14 dias depois da Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, ata na qual o Deputado José Fritsch já ressaltava o problema do insumo interno para a suinocultura, acarretado pela exportação do milho que constituía parte importante da alimentação animal. Nota-se que Dias informa que esse prejuízo para o consumidor interno decorreria da escassez de algumas *commodities* que estariam sendo exportadas pela sua maior demanda no mercado internacional (maiores preços), situação que seria imediatamente agravada no contexto da Lei Kandir em setembro, que resultaria em uma viabilidade ainda maior para a exportação dessas *commodities* com a isenção do ICMS na exportação.

¹⁴ No período Sachs era diretor do Centro de Pesquisas sobre o Brasil da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris.

¹⁵ É irônico refletir que, em 2011 (15 anos após o discurso de Capiberibe), a Justiça Federal determinou o cancelamento da matrícula desse imóvel rural, alegando ilegalidade documental, sendo um dos “maiores casos de grilagem do mundo”. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 28 de abril de 2023.

¹⁶ Estimada pela CPMI do Congresso referente ao período de 1986 a 1993.

Assim, o contexto que fora captado na Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados demonstrou a relevância do setor agropecuário e as visíveis dificuldades desse setor na perspectiva dos parlamentares, sendo metade dos discursos realizados nessa sessão sobre a agricultura, relatando problemas decorrentes da situação tributária nacional e do planejamento econômico.

3. A Lei Kandir segundo o Pensamento Clássico Econômico

Conforme exposto, evidenciou-se que as políticas cambiais e a relação do tributo *versus* mercado internacional centraram as problemáticas do sistema econômico brasileiro em 1996, em suma maioria decorrentes dos planos de estabilização econômica da União. Há de se notar que um dos problemas que induz a Lei Kandir advém do Plano Real, na tentativa de induzir uma paridade artificial com o Dólar. Dessa forma, a Lei Kandir surge para suprir o desequilíbrio da balança comercial gerado por essa tentativa de paridade que não teve êxito, principalmente quando verificada a exponencial valorização do Dólar após o término dessa medida¹⁷.

A política cambial que estava sendo utilizada no planejamento econômico em 1996, a Banda Cambial, representava o “meio-termo” entre as políticas de Câmbio Fixo e Câmbio Flutuante, estabelecendo limites pré-fixados para a variação da taxa de câmbio entre a moeda doméstica e a âncora cambial (o Dólar, no caso do Brasil). Especificamente, nesse caso do “meio-termo”, o tamanho da “banda” de oscilação na qual o câmbio pode variar define se a banda cambial se aproxima mais de um câmbio fixo ou de um câmbio flutuante.

Isso significa que, no tópico que estamos discutindo – comércio internacional –, a diferenciação da taxa de câmbio entre fixa e flutuante representa a “estabilidade do mercado” e o nível de necessidade da intervenção do Banco Central no mercado de moedas estrangeiras para a conservação dessa “estabilidade”. O Câmbio Flexível, modelo em vigor na atualidade, representa a não intervenção do Banco Central no mercado de moedas estrangeiras, sendo a variação da taxa de câmbio atrelada aos choques de oferta e demanda que existem no mercado. Embora o equilíbrio da balança de pagamentos seja a vantagem desse modelo, propiciando uma balança comercial equilibrada “naturalmente”, a flexibilidade da taxa de câmbio pode representar uma instabilidade cambial, principalmente em momentos de crise no mercado mundial.

Em contraposição, o Câmbio Fixo normalmente é utilizado como um dispositivo da política econômica do governo para promover estabilidade no valor da moeda, incentivar as exportações e conter a inflação. Por exigir ação direta do Banco Central na compra e venda de moedas no mercado, necessita de grandes reservas cambiais, que, normalmente, acarreta uma desmonetização das reservas nacionais para sustentar os objetivos intentados.

Por fim, a “terceira via” ou meio-termo dos modelos cambiais, a Banda Cambial acaba por combinar algumas vantagens e desvantagens dos modelos fixos e flutuantes de acordo com o planejamento econômico que é realizado. No caso brasileiro, a Banda Cambial combinou majoritariamente as vantagens e desvantagens do Câmbio Fixo, representando a tentativa de conter a inflação às custas das reservas do governo:

A manutenção do câmbio fixo exige que o Banco Central negocie qualquer quantidade de moeda estrangeira pela taxa de câmbio fixada. Se o Banco Central não ajusta o excesso de demanda ou excesso de oferta pela intervenção no mercado, a taxa de câmbio terá que variar para restabelecer o equilíbrio no mercado de ativos. Portanto, o Banco Central consegue manter a taxa de câmbio fixa apenas quando efetivamente compromete sua política com a manutenção do equilíbrio no mercado de ativos. Além disso, a credibilidade de um regime de taxa de câmbio fixa depende do valor das reservas cambiais que o Banco Central dispõe para intervir no mercado. Um baixo

¹⁷ Em 18 de janeiro de 2002 o Dólar já estava atingindo R\$ 2,37, representando um aumento de 137% no terceiro aniversário de término da referida medida. Foi utilizado o histórico de fechamentos fornecido pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 3 de maio de 2023.

nível de reservas torna o regime mais vulnerável a um saque especulativo e faz com que a probabilidade de uma desvalorização cambial seja mais alta. (SEABRA, 1998, p. 202)

Fernando Seabra também aponta que “a perda de credibilidade, neste caso, implica no fim do regime de bandas e a adoção de uma taxa de câmbio flutuante”, afirmação que pode ser verificada no sistema de Banda Cambial que existiu no Brasil, quando em 18 de janeiro de 1999 o Presidente Fernando Henrique Cardoso decretou, por meio do Comunicado 6.565, o fim dessa medida e a adoção de um câmbio livre. Com isso, busco apontar que a Lei Kandir em 1996 foi uma tentativa de suportar essa política cambial do governo central que já apresentava insustentabilidade naquele período.

Aufere-se com tudo isso, que o desequilíbrio da balança comercial também era uma medida artificial criada pela União, cuja correção visada pela União foi o sacrifício da arrecadação dos Estados para incentivar o aumento da QUANTIDADE de produtos exportados na tentativa de prolongar a vida da Banda Cambial. Por outro lado, o Câmbio Flexível equilibrou a balança comercial equiparando o VALOR das importações vs. exportações, atrelado à variação “natural” do câmbio em relação às operações realizadas¹⁸.

É importante não perdemos de vista que as medidas artificiais relacionadas com o Plano Real foram introduzidas na tentativa – exitosa – de controlar a hiperinflação herdada dos governos militares. Porém, todo esse planejamento econômico sem a devida reorganização tributária acabou por “reparar” de um lado e “estragar” do outro¹⁹:

Como o custo de produção e, portanto, os preços das mercadorias manufaturadas se elevam para o consumidor devido a uma legislação errada, sob o pretexto de se fazer justiça, se exige do país que suporte novas extorsões [...]. Seria muito mais recomendável admitir os erros que uma política equivocada nos fez cometer, começando imediatamente a restabelecer de maneira gradual os princípios salutarres de um comércio universalmente livre. (RICARDO, 1996, p. 231).

Dessa forma, quando o Deputado José Fortunati (PT/RS) pontua que a Lei Kandir era a tentativa da União de “trazer resultados localizados imediatos”, afirmando que o governo cumpriria melhor o seu papel se debatesse uma reforma tributária (Ata da 144ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 27 de agosto de 1996. pp. 24.075), direcionou-se no mesmo sentido que Ricardo apontou acima, indicando “novas extorsões sob o pretexto de fazer justiça”. Isso atribui ainda mais significado na justificativa encontrada nos debates parlamentares sobre o dever de “consertar” as mazelas provocadas ao setor agrícola, indiretamente pretendendo repassar agora o ônus da política econômica para as finanças dos Estados ou para o público consumidor nacional, tendo em vista que o consumo que seria “incentivado” nos dispositivos da lei é o consumo estrangeiro.

Assim, se por um lado a Banda Cambial representa indiretamente a redução da capacidade de investimento do governo, por meio da diminuição das reservas monetárias, o suporte ao preço de mercado presente na Lei Kandir representa a redução direta dessa capacidade de investimento ao reduzir o poder de arrecadação governamental. Porém, essa redução da arrecadação foi vista no contexto da Lei Kandir como um investimento por parte da União para promover o crescimento das exportações do setor primário e à modernização das praças industriais, que no porvir, após os seis primeiros anos fiscais a partir da aprovação da lei, renderia frutos aos Estados e à União, resultado decorrente do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Deste modo, além da medida localizada para estancar o problema da balança comercial, a Lei Kandir apresenta como objetivo principal o aumento do PIB e a expansão exponencial da produção.

O PIB é basicamente a soma de todos os produtos e serviços em estado final produzidos por um país em um período, normalmente anual. Calculam-se, para fins de exatidão, os bens em estágio final para evitar erros ou duplicações na soma²⁰. A ampliação do PIB visada pela lei é o enunciado genérico para um aumento da produção que levaria à geração de empregos, resultando em crescimento econômico.

¹⁸ Assumindo a premissa do John Stuart Mill, reconheci “por preço de uma coisa seu valor em dinheiro; por valor, ou valor de troca, seu poder geral de compra, isto é, o comando ou direito que a sua posse dá sobre bens ou mercadorias compráveis em geral” (MILL, 1996, vol. II, p. 9)

¹⁹ A própria Câmara dos Deputados, ao comemorar os 20 anos do plano real, afirma que o plano real resultou em “uma inflação de país desenvolvido”, por outro lado “o Banco Central jogou a taxa básica nas alturas, desestimulando o consumo e atraindo investidores para equilibrar as contas externas”. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 30 de maio de 2023.

²⁰ Explicação do IBGE sobre o cálculo do PIB. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 30 de maio de 2023.

Porém, podemos contrapor essa proposição da ampliação genérica do PIB por meio da exportação, presente na justificativa da Lei Kandir, com a perspectiva enunciada por John Stuart Mill (1996) quando afirma que é “somente nos países atrasados que o aumento da produção ainda é uma meta importante; nos mais avançados, o que se necessita economicamente é de uma melhor distribuição”. No mesmo sentido afirma David Ricardo (1996) que esse tipo de medida usurpa a capacidade do público geral de consumir, retirando do mercado o valor relativo ao consumo que integraria parte da renda da nação: “as vendas mais lucrativas são aquelas que um país faz a si próprio, porque somente podem ocorrer quando a nação produz dois valores: o valor que é vendido e aquele com o qual a compra é realizada”. Porém, mesmo que seja contraintuitivo esse gênero de regulamentação estatal, Mill (1996) justifica a recorrência desse tipo de medida em sua contemporaneidade, apontando que:

As expressões com as quais se tem costumado designar as utilidades e vantagens do comércio com países estrangeiros têm sido estas: mercado mais amplo para a produção do país, consumo abundante para suas mercadorias, uma válvula de saída para seu excedente. Tal ideia é compreensível, quando consideramos que os inspiradores e líderes da opinião pública sobre questões comerciais têm sido sempre, até agora, a classe vendedora. (MILL, 1996, vol. II, p. 156)

No caso analisado por ele, as *Corn Laws*, o interesse dos industriais e dos proprietários de terra era visível nas discussões parlamentares, no embate sobre qual setor deveria ser beneficiado, sobre qual setor seria mais lucrativo e na prerrogativa preconceituosa do período contra a livre circulação de mercadoria estrangeira no mercado nacional e no problema da dependência alimentícia do exterior em caso de guerra. No entanto, durante a promulgação da Lei Kandir o maior interessado em sua aprovação foi a União, o executivo federal, aparecendo menções diretas sobre negociações entre o Executivo e o Legislativo durante o trâmite da lei.

Contudo, podemos perceber que esse empenho empregado no aumento do PIB decorre de duas visões problemáticas sobre o funcionamento da economia: a produção como objetivo e a noção do comércio como “gerador de riqueza” (“Exportar é o que importa” novamente). A produção como objetivo descarta a finalidade da produção que é o consumo, principalmente quando visa a exportação, excluindo o consumo da equação e estabelecendo como o objetivo produzir e exportar:

Em se tratando dos produtos de determinados setores de atividade interna, frequentemente se solicitam, na Grã-Bretanha, subsídios para a exportação, os quais, às vezes, são concedidos. Alega-se que, através de tais subsídios, possibilita-se aos nossos comerciantes e manufatores vender suas mercadorias, no mercado estrangeiro, ao mesmo preço ou até a preço mais baixo que seus rivais no exterior. Afirma-se que, com isto, se exportará uma quantidade maior, e a balança comercial apresentará, conseqüentemente, maior superávit a nosso favor. Não temos condições de dar aos nossos trabalhadores um monopólio no mercado externo, como fizemos no mercado interno. Não podemos forçar os estrangeiros a comprarem suas mercadorias, como forçamos nossos patrícios no país. Não sendo isso possível, acreditou-se que o melhor expediente seria pagar aos estrangeiros para que comprassem as nossas mercadorias. É dessa forma que o sistema mercantil se propõe a enriquecer o país inteiro, e trazer dinheiro a todos os nossos bolsos, através da balança comercial. (SMITH, 1996, vol. II, p. 13).

Smith evidencia acima o que Ricardo buscou superar: um gênero de política econômica mercantilista que via na moeda, ou nos metais preciosos (prata e ouro), o objetivo do comércio. Ricardo, em sua Teoria das Vantagens Comparativas, buscava demonstrar que o “lucro” no comércio internacional estava assentado sobre o consumo, sendo a troca comercial entre diferentes países vantajosa pelos produtos que seriam barateados para consumo. Logo, o comércio, indiferente se entre pessoas ou entre nações, representa um escambo, e toda a moeda empregada serve para facilitar essa relação comercial, não sendo nenhuma descoberta atual que a moeda representa o intermédio, não a finalidade do mercado. Diante disso, Ricardo objetivou demonstrar

que a troca entre nações é vantajosa em relação ao custo de produção dos artigos em diferentes contextos, derivados de condições técnicas, culturais, geográficas, entre outras; que permitiam a produção mais barata de um produto em um país em troca de outra mercadoria mais barata que seria produzido pelo outro.

Dessa forma, o comércio internacional serviria para incentivar o consumo, permitindo o acesso a produtos mais baratos e, em contrapartida, incentivaria o melhoramento dos processos de produção para um mercado mais amplo, barateando cada vez mais o custo de produção e o acesso aos produtos²¹. Porém, tudo isso perde sentido quando o consumo não entra na equação, ou no objetivo da legislação:

O consumo é o único objetivo e propósito de toda a produção, ao passo que o interesse do produtor deve ser atendido somente na medida em que possa ser necessário para promover o interesse do consumidor. O princípio é tão óbvio que seria absurdo tentar demonstrá-lo. Ora, no sistema mercantil, o interesse do consumidor é quase constantemente sacrificado ao do produtor e, ao que parece, ele considera a produção, não o consumo, como fim e objetivo precípuos de toda atividade e comércio.

Nas restrições à importação de todas as mercadorias estrangeiras que possam vir a competir com as de nossa própria produção ou manufatura, o interesse do consumidor interno é evidentemente sacrificado em favor do interesse do produtor. É totalmente em benefício deste último que o consumidor é obrigado a pagar o aumento de preço quase sempre provocado por esse monopólio. É completamente em benefício do produtor que se concedem subsídios à exportação de alguns de seus produtos. O consumidor interno é obrigado a pagar, primeiro, a taxa necessária para cobrir o subsídio e, segundo, o imposto ainda maior que necessariamente deriva do aumento do preço da mercadoria no mercado interno [...].

[...] O consumidor interno é obrigado a submeter-se a esse inconveniente, a fim de que o produtor possa introduzir em país distante alguns de seus produtos a preços mais vantajosos do que de outra forma poderia fazê-lo. Além disso, o consumidor é obrigado a pagar qualquer aumento do preço desses mesmos produtos que essa exportação forçada possa provocar no mercado interno.

Não parece muito difícil determinar quem foram os planejadores de todo esse sistema mercantil: podemos crer que não foram os consumidores, cujos interesses vêm sendo totalmente negligenciados, mas os produtores, cujos interesses têm sido atendidos com tanto cuidado; e entre a categoria dos produtores, nossos comerciantes e manufatores têm sido, de longe, os principais arquitetos. Nos regulamentos mercantis comentados neste capítulo, atendeu-se mais particularmente ao interesse dos nossos manufatores; e o interesse, não tanto dos consumidores, mas de algumas outras categorias de produtores, a ele foi sacrificado. (SMITH, 1996, vol. II, p. 146-147)

Nesse contexto, na Lei Kandir o interesse do “consumidor” só aparece no argumento de que essa lei promoveria a geração de empregos, com o consumidor assumindo apenas o papel de mão de obra na visão dos parlamentares. Porém, o incentivo direto à mecanização, seja ela na indústria ou no ambiente rural, neutralizaria essa única vantagem para o público “consumidor” expresso nas perspectivas da lei, principalmente quando notamos que o cenário exposto por Marisa Serrano (PMDB/MS) em que “significativa parte das grandes propriedades permanece ociosas, sem utilização produtiva” (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.530-13.536) alterou-se com a promulgação da lei, viabilizando a produção em larga escala e a mecanização dessas propriedades para o comércio exterior.

Cabe notar, com o tópico acima, que o modelo agroexportador, ou o modelo histórico de produção de monoculturas para a exportação no Brasil, apresentou mais viabilidade em grandes propriedades. Porém, alguns gêneros de produção encontram maior viabilidade no oposto, nas pequenas propriedades. Mesmo

²¹ Nesse ponto, o barateamento do custo de produção por meio de um mercado mais amplo aparece em diversas faces nas obras analisadas: por meio da melhor distribuição do trabalho, da mecanização de processos que só seriam viáveis em uma produção em larga escala, entre outros.

assim, os dados expostos na ata que analisamos acima demonstravam uma superioridade estatística das pequenas propriedades no quesito de empregabilidade de mão de obra, afirmando a necessidade de fomentar a criação desses postos de trabalho por meio do incentivo à pequena e média propriedade, além de não serem mencionados argumentos que apontem que a solução dos problemas agrícolas seria o incentivo à exportação²².

Nesse tópico, Mill (1996) realiza uma longa discussão a respeito das grandes propriedades *versus* pequenas propriedades em sua obra²³, discussão originada na defesa do autor à viabilidade e maior produção em pequenas propriedades, modelo que era combatido em seu tempo por Arthur Young, escritor inglês sobre questões rurais, que defendia, frente ao parlamento inglês, a expansão das grandes propriedades como objetivo da política econômica.

Dessa forma, Marisa Serrano, anteriormente, por meio dos dados expostos, parece dialogar com Mill, justificando que o benefício da produção do pequeno proprietário está relacionado com o objetivo da produção: enquanto o grande proprietário procura investimento e ampliação para o seu capital, o pequeno proprietário, embora dotado de um pequeno capital, busca o emprego rentável para o seu tempo e sua mão de obra. Por isso o argumento de Benedito de Carvalho Sá (PSDB/PI) em conjunto com os dados apresentados afirmava que “75 % da agricultura brasileira é do tipo familiar, empregadora de muita mão de obra e, destarte, estancadora do êxodo” em contraposição à “agricultura patronal, intensamente mecanizada” (Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1996. pp. 13.511-13.512). Porém, um dos mecanismos da Lei Kandir, o crédito para bens do ativo permanente, já possibilitava auferir uma “intenção” da lei na mecanização rural²⁴.

Inusitadamente, em relação ao cenário para o consumidor, “a festa” que iria acabar segundo Dias, foi completamente invertido. A importação que era subsidiada em algum grau, agora teria a incidência normal da alíquota do ICMS, enquanto a exportação seria viabilizada com a expansão da margem de lucro derivada da ausência de tal alíquota. O “sacrifício” do setor rural efetivado por meio do planejamento econômico anterior tornar-se-ia um cenário de protecionismo/monopólio interno do produtor agrícola nacional, efetuando agora o sacrifício do consumidor nacional.

Dessa forma, a lucratividade do setor primário não se originaria apenas da possibilidade de lucro no mercado externo, mas da expansão do preço dos produtos no mercado interno. Expansão essa que, em um primeiro momento, ocorreria pela diminuição da oferta no mercado nacional, decorrente do escoamento do excesso, ou do viável em relação aos preços, para o mercado internacional:

Respondo que, qualquer que seja a ampliação do mercado externo que possa advir do subsídio, em cada ano específico ela só pode ocorrer totalmente às expensas do mercado interno, já que todo bushel de trigo exportado com o subsídio, e que não seria exportado sem o subsídio, teria permanecido no mercado interno para aumentar o consumo e para fazer baixar o preço dessa mercadoria. Cumpre observar que o subsídio ao trigo, como qualquer outro subsídio à exportação, impõe duas taxas diferentes à população: primeiro, a taxa com que o povo é obrigado a contribuir para pagar o subsídio; segundo, a taxa que provém do preço aumentado da mercadoria no mercado interno, taxa essa que, pelo fato de os cereais serem comprados por todos os habitantes do país, tem que ser paga por todos os integrantes da sociedade, em se tratando dessa mercadoria específica. (SMITH, 1996, vol. II, p. 15)

Dias já argumentava em sua entrevista a probabilidade de aumento do preço das *commodities* pela falta de oferta doméstica, situação que nos debates parlamentares constituía o objetivo da Lei Kandir. Mas,

²² É digno de nota que o Deputado José Fritsch (PT/SC) no documento apresentado em seu discurso fala sobre estimular: “a demanda de carne de porco em todo o Brasil, especialmente nos grandes centros. O principal argumento a ser utilizado na campanha será o consumo nos países ricos. Na Europa, segundo Paulo Tramontini, cada pessoa come 50 quilos de carne suína por ano. “no Brasil não passa de oito quilos””. Dessa forma é demonstrada a possibilidade de crescimento do consumo no país, além de direcionar o investimento ao mercado interno, não à exportação. “*Razões da crise no setor de suinocultura do Estado de Santa Catarina*”. Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa, da 50ª Legislatura, em 13 de maio de 1996. pp. 13.499-13.503.

²³ Especialmente no CAP. IX — A Produção em Grande Escala e a Produção em Pequena Escala, § 4. Comparação entre a pequena e a grande agricultura, e no CAP. VI — Os Proprietários Camponeses.

²⁴ Mill, em sua obra, dialoga que a problemática da mecanização depende do grau em que “o investimento e a imobilização de capital em máquinas ou obras ocorresse em tal ritmo que prejudicasse substancialmente os fundos destinados à manutenção da mão-de-obra”.

em ambos os casos, tanto no “sacrifício” do setor rural, quanto no “incentivo” ao mesmo, o planejamento econômico da União incorre em erros de fundamentação segundo os autores apresentados.

Em primeiro lugar pela “seletividade” que é aplicada ao imposto. Ricardo (1996) quando afirma que é necessário “restabelecer de maneira gradual os princípios salutaros de um comércio universalmente livre”, ressalta primeiramente a “equidade” entre a tarifa interna e externa, não diferenciando na incidência do imposto o produto estrangeiro do produto nacional, tendo em vista que a logística e frete já estabelece uma vantagem e privilégio para o produtor interno. Se assumirmos que a concorrência é a base do sistema capitalista, os privilégios que são adquiridos por meio das manobras praticadas pelos governos, principalmente por meio das alíquotas de impostos, para incentivar “alguma classe ou tipo de pessoas em detrimento de outros”, constituem “violações dos princípios fundamentais da política econômica” (MILL, 1996) igualmente aos princípios analisados nas intenções dessa lei.

Em segundo lugar, esse incentivo direcionado acaba por efetuar o que pode ser denominado como “Desvio de Capital”, que consiste no desvio do capital para um setor menos rentável ou que não apresentaria rentabilidade sem os privilégios fiscais concedidos:

O único efeito que ocasiona os direitos elevados pagos às importações tanto de manufaturados como de trigo, ou o prêmio às exportações desses produtos, consiste no desvio de uma parcela do capital para um emprego que ele naturalmente não buscaria. O resultado é uma má distribuição dos recursos gerais da sociedade: é um engano que induz o fabricante a iniciar ou continuar uma atividade comparativamente menos lucrativa. Constitui a pior espécie de tributação, pois não entrega ao país estrangeiro tudo o que tira à nação, aparecendo o prejuízo na distribuição menos vantajosa do capital nacional. (RICARDO, 1996, p. 228)

O efeito dos subsídios como, aliás, de todos os demais expedientes do sistema mercantil, só pode ser o de dirigir forçosamente atividade ou comércio de um país para um canal muito menos vantajoso do que seria aquele para o qual ele se orientaria natural e espontaneamente.”. (SMITH, 1996, vol. II, p. 14)

Dito isso, essa premissa está clara na Lei Kandir pois o enunciado que justifica a lei nos debates parlamentares é a baixa competitividade do produto brasileiro no cenário internacional, lê-se: sem esse incentivo ou em condições normais, tendo em vista os problemas estruturais do Brasil (Custo Brasil), não haveria possibilidade de expansão desses setores, então, artificialmente promoveremos o crescimento da produção para o exterior.

Concluindo sobre esse tema, podemos refletir sobre a atuação do mecanismo de suporte ao preço de mercado, quando consiste na prática de reduzir o preço de uma mercadoria abaixo de seu nível no mercado nacional. Como isso acontece? Simples: o produto que é consumido nacionalmente paga a alíquota de imposto (o ICMS, no caso da Lei Kandir), o produto que é exportado não paga, sendo assim, o preço dos produtos nacionais no mercado internacional pode apresentar valores mais baixos do que no comércio nacional. Foi essa visão de funcionamento que originou a afirmação, apresentada no Senado Federal pelo Senador Eptácio Cafeteira (PPB/MA), a respeito do arroz e feijão brasileiro adentrarem ao mercado estrangeiro por um valor mais acessível em relação ao valor no mercado nacional, efetivando a manutenção da inacessibilidade dos produtos da cesta básica para o “nordestino” ou para “o nativo carente” (Ata da 146ª Sessão Deliberativa Extraordinária, em 12 de setembro de 1996, no Senado Federal. p. 16.044). E a justificativa para tudo isso, retornando para o contexto da ata que analisamos, é o sacrifício da agricultura, ou o que assume uma perspectiva semelhante: o Custo Brasil. Evidencio, após essa longa exposição, que efetivamente o consumidor nacional estaria sendo prejudicado para um possível ganho no futuro, que fora mal fundamentado.

4. Considerações finais

Após a análise das fontes, observam-se incompatibilidades entre os efeitos que se pretendia alcançar com a Lei Kandir *versus* os efeitos que seriam ocasionados segundo os economistas que foram apresentados. Porém, a ausência da apresentação de opiniões técnicas sobre a Lei Kandir no Congresso Nacional, nas atas que foram analisadas, permite afirmar até mesmo o desconhecimento dos problemas que seriam ocasionados com a lei no porvir. Portanto, chama a atenção que os possíveis efeitos negativos já estavam sendo diagnosticados pela oposição durante o trâmite legislativo dessa lei, argumentando em semelhante perspectiva com os economistas que foram utilizados, porém, os benefícios visualizados pelos defensores da lei não atuariam da forma como estavam sendo propostos.

No entanto, quando analisada a Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados em busca de um contexto para o PLP nº 95, percebeu-se que havia uma distância entre as medidas efetivadas na Lei Kandir e as recomendações de enfrentamento das crises, econômica e agrícola, que eram indicadas pelos parlamentares. O momento em que mais se evidencia essa distância entre as medidas propostas e o apoio à Lei Kandir aparece no discurso do Deputado José Fritsch (PT/SC) em defesa da suinocultura nacional, apresentando o documento produzido no Encontro Regional dos Suinocultores do Alto Uruguai Catarinense, no qual é solicitada a “proteção” ao produtor nacional da importação subsidiada dos países concorrentes e da exportação dos insumos para a cadeia produtiva, sendo esses insumos, produtos do setor primário, desonerados e “incentivados” a serem exportados após aprovação da Lei Kandir. Indiferente, o Deputado não estava presente ou não participou da sessão de votação do PLP nº 95 no dia 27 de agosto.

Outro desses casos é a argumentação exposta no discurso do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), que ocorre no dia da votação da Lei Kandir na Câmara dos Deputados, que apresenta os problemas do setor industrial calçadista brasileiro, expondo um documento da Associação Brasileira das Indústrias de Couro (ABICOURO) no qual argumenta sobre a necessidade da tributação da exportação de matérias primas para manutenção dos empregos nesse setor do país. Essa perspectiva é completamente contrária à Lei Kandir que, depois de aprovada, se propôs a desonerar completamente as matérias primas e os semielaborados, e mesmo com essa contradição o Deputado Nelson Marchezan foi favorável a essa lei.

Dessa forma, as pressões que propulsionaram a argumentação favorável à Lei Kandir derivaram, principalmente, da relevância atribuída ao Custo Brasil nos debates, que, embora visasse efetivamente reduzir esse encargo por meio dos dispositivos inseridos na lei, o Custo Brasil continuou sendo um problema e argumento para os entraves do desenvolvimento econômico brasileiro até o presente momento. Ressalta-se, que esses “entraves” para o desenvolvimento estavam, segundo os parlamentares, naquele período e na atualidade, conectados com a problemática da estrutura do sistema tributário brasileiro. Isso indica que o prejuízo efetivado pela Lei Kandir ao trâmite da Reforma Tributária, que saiu de pauta após sua aprovação, constituiu um prejuízo ainda maior do que benefício em relação ao Custo Brasil.

Dito isso, resumidamente a Lei Kandir foi uma tentativa da União de sustentar a Banda Cambial e de ressarcir o setor agropecuário pelos sacrifícios acometidos ao setor nos planos de estabilização econômica, tendo êxito, quando aprovada, em efetivar o equilíbrio da balança comercial brasileira, que apresentava um déficit crescente. Porém transferiu uma arrecadação bilionária dos Estados para os exportadores.

Há de se notar, também, conforme Luiz Sávio de Souza Cruz (2019) aponta, que os prejuízos impostos pela União não se limitam ao campo financeiro dos Estados, estendendo-se também ao “aborto de um processo de desenvolvimento” econômico que estava sendo fomentado em alguns Estados, se referindo especificamente ao caso de Minas Gerais, além das problemáticas questões ambientais advindas do incentivo ao extrativismo mineral e a produção extensiva de *commodities*.

Concluindo, tendo exposto os princípios presentes nos clássicos do pensamento econômico que foram fundamentados, em maior ou menor grau, na análise dos impactos de uma política subsidiária direcionada a promoção do crescimento econômico por meio do desenvolvimento dos setores primários, em especial o ramo exportador agrícola, podemos verificar que a fundamentação por trás dos objetivos da Lei Kandir reproduz um modelo de política econômica ineficaz e de alto custo para o cenário econômico e social. Modelo de

política econômica que estava em desconformidade com o texto constitucional, Constituição que já possuía um mecanismo para evitar o surgimento desse tipo de desincentivo ao consumo e à industrialização do país.

5. FONTES E BIBLIOGRAFIA

Ata da 144ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa, da 50ª Legislatura, em 27 de agosto de 1996. **Diário da Câmara dos Deputados nº 158, de 28 de agosto de 1996**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

Ata da 146ª Sessão Deliberativa Extraordinária, em 12 de setembro de 1996 no Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 171, de 13 de setembro de 1996**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19661?sequencia=1>. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

Ata da 71ª Sessão da Câmara dos Deputados, da 2ª Sessão Legislativa, da 50ª Legislatura, em 13 de maio de 1996. **Diário da Câmara dos Deputados nº 084, de 14 de maio de 1996**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

BAMBIRRA, Felipe Magalhães; SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. O objetivo fundamental de “garantir o desenvolvimento nacional” na constituição federal de 1988: análise de um conceito jurídico indeterminado. **Prisma Jurídico**, vol. 16, núm. 2, pp. 241-259. 2017. Disponível em: www.redalyc.org. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Comunicado nº 6.565, de 18 de janeiro de 1999**. Brasília, DF. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

BLECHER, Bruno. “Âncora verde” contribui para a estabilidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jun. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi300618.htm>. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 157. 2006. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

CRUZ, Luiz Sávio de Souza; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: dspace.almg.gov.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

DE MESQUITA, Benjamin Alvino. Contribuição governamental na ascensão do modelo agroexportador do agronegócio e suas consequências sociais e ambientais. **Revista de Políticas Públicas**, vol. Esp, pp. 135-147. 2016. Disponível em: www.redalyc.org. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MACHADO, Carina Teixeira da Costa. Novo padrão agrário brasileiro, o processo de “modernização” da agricultura: planos governamentais, financiamento e parque industrial (1950 a 1980). **VII Encontro de Pós Graduação em História Econômica & 5ª Conferência Internacional de História Econômica**, 2014.

MALARD, Neide Teresinha. O desenvolvimento nacional: objetivo do estado nacional. **PRISMAS: Dir., Pol. Pub. e Mundial.**, Brasília, v.3, n, 2, p. 312-349, jul./dez., 2006.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social**. Tradução: Baraúna, L. J. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. **Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural**. p. 157-194, 2003. Disponível em: edisciplinas.usp.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Farm support low in major emerging markets but protectionist pressure rising - OECD report**. 15 mar. 2007. Disponível em: web.archive.oecd.org. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, vol. 1, 1945.

RICARDO, David. **Princípios da economia política e tributação**. Tradução: Sandroni, P. H. R. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

SEABRA, Fernando. O modelo de bandas cambiais e a variabilidade da taxa de câmbio. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 199-224, abr./jun., 1998. Disponível em: www.revistas.usp.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução: Baraúna, L. J. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

SUCURSAL DE BRASÍLIA. A “Âncora verde acabou”. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27mar. 1996. Disponível em: www1.folha.uol.com.br. Acesso em: 16 de agosto de 2023.