

Uma análise sociofiscal da política econômica brasileira das desonerações tributárias à agricultura e à agroindústria: os impactos socioeconômicos sobre a questão agrária a partir de David Harvey¹

Melissa de Almeida Cardoso

da Universidade Federal de Goiás - Goiânia - Brasil
mdac.melissa@gmail.com

João da Cruz Gonçalves Neto

da Universidade Federal de Goiás - Goiânia - Brasil
dellacroce@dellacroce.pro.br

Resumo: A pesquisa questiona os efeitos socioeconômicos sobre a questão agrária da política de desonerações tributárias do Estado brasileiro orientada à agricultura e à agroindústria. O artigo parte do método de análise qualitativa de economia política e do referencial da sociologia fiscal. Objetiva descrever o atual orçamento de subsídios tributários da União e revelar como ele favorece o agronegócio; entender a consolidação dessa política no país, destacadamente nos anos de 1960/1970, e após os anos 2000; e reportar as implicações socioeconômicas dessa intervenção estatal sobre as relações agrárias, tendo como fio condutor da análise as concepções do geógrafo crítico David Harvey. Identificou-se que a ação do Estado brasileiro, ao instituir benefícios tributários, favoreceu os interesses do capital produtivo e financeiro. Concluiu-se que essa política gera desequilíbrios nas relações da terra, alterando a renda fundiária, aumentando o controle do mercado financeiro sobre as decisões políticas.

Palavras-chave: Sociologia fiscal; Renúncia fiscal; Agronegócio; Financeirização.

Introdução

A maior pauta de discussões, no Brasil, nos últimos anos, tem sido a necessidade de medidas de austeridade nas contas públicas para irromper com os efeitos negativos da crise econômica enfrentada desde meados de 2014. Agora, a partir de março de 2020, com a sobrevinda da crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19, e que arrasta consigo desbalanços em outros setores, como o social e o econômico, as fontes do orçamento e dos gastos públicos também se destacam e levantam discussões, apontando desequilíbrios e novas necessidades.

Antes desse episódio histórico, porém, as principais propostas de controle de gastos estatais passavam por proposições de reforma do sistema previdenciário nacional e redução de

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Goiás.

transferências para programas sociais. No entanto, diferentemente do amplamente veiculado na mídia de massa e pelo governo, muitos são os agentes políticos que apontam que as providências poderiam ser outras para lidar com a recessão. Uma alternativa evidenciada é a garantia de recursos públicos por meio do aumento da arrecadação, pela redução do orçamento renunciado com as desonerações fiscais destinadas ao agronegócio², setor de destacado desempenho econômico e que teria condições de arcar com o ônus tributário regularmente (GUIMARÃES, 2019, p. 2-5; PINA, 2018, p. 2).

O atual governo reconheceu, no período eleitoral e imediatamente após a posse, que o ajuste econômico brasileiro devia passar pela revisão das desonerações fiscais, todavia não se pronunciava sobre as áreas que seriam impactadas com a decisão (MARTELLO, 2019, p. 2 e 5). É bem verdade que no início da gestão houve rumores, a exemplo, do fim da renúncia de impostos que incidem sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e sobre a compra de máquinas e equipamentos, estabelecida pela lei Kandir. Contudo, os benefícios não só não foram extintos, como alguns de seus efeitos foram prorrogados pela Lei Complementar n. 223 de dezembro de 2019. Isso confirma a suspeita dos representantes políticos de oposição acerca das medidas reformistas do governo no sentido de que nada ou bem pouco será feito que afete o agronegócio, especialmente, porque o setor é importante base de apoio político da atual administração (DAL MOLIN, SANT'ANA, 2019; ZAIA, 2019), bem como é um tentáculo do mercado financeiro e seus interesses no Brasil (OLIVEIRA, 2010, p. 83-85).

Ademais, na história recente do país, a própria política de desonerações tem se mantido relativamente estável desde seu aumento substancial em 2003 (SECAP, 2019b, p. 6). Outra indicação de que o grupo no poder não romperá com a política de privilégios tributários é que a renúncia de tributos está à margem do controle da Emenda Constitucional n. 95/2016, que limita os gastos públicos, vez que não se configura como modalidade de gasto, mas sim de receita (SECAP, 2019a, p. 9). Sendo assim, as desonerações continuam sendo um instrumento viável e disponível de intervenção estatal na economia que não pode ser subestimado.

Apesar de todos esses indícios, contudo, não é possível prever o futuro. Como a política fiscal, e especialmente a política tributária, conformar-se-ão é matéria que só o fluxo histórico poderá informar. Portanto, o papel do pesquisador, com o benefício retrospectivo, só pode ser o de entender como a política tributária desonerativa associada à propriedade e à produção agrária, bem como à circulação de suas mercadorias têm gerado efeitos sobre a economia nacional e a realidade no campo. Essa relação de causalidade pode ser estabelecida uma vez

² “*Agrobusiness* é uma noção puramente descritiva das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas e processamento industrial, realizadas antes, durante e depois da produção agropecuária, cuja soma econômica constituiria uma espécie de novo setor de atividade econômica” (DELGADO, 2012, p. 89)

que o Brasil tem uma questão agrária antiga que afeta o próprio desenvolvimento nacional, tendo sido o agronegócio eleito, nos anos de ditadura militar e novamente nos anos 2000, como o modelo alternativo para lidar com essa questão (STÉDILE, 2013, p. 10; DELGADO, 2012, p. 8-9). Logo, entender objetivamente como o poder fiscal do Estado vem sendo posto a favor dessa atividade, e as possíveis contradições que essa ação pode criar nas relações da terra são relevantes do ponto de vista social.

Nesse sentido, esclarece-se preliminarmente que a questão agrária aqui tratada é entendida como “os obstáculos econômicos, sociais, políticos e culturais que uma dada estrutura agrária opõe ao desenvolvimento das relações necessárias para a constituição de uma sociedade nacional capaz de autodeterminar seu desenvolvimento” (SAMPAIO, 2013, p. 93). Nesse ínterim, a relação contraditória de coordenação entre terra e desenvolvimento, vem sendo sumarizada no apontamento de que “o desenvolvimento das forças produtivas vê-se travado por normas”, assim como por “costumes, rotinas, relações de poder, práticas comerciais que decorrem das relações entre as classes proprietárias e a população do campo”, derivando essas relações “basicamente da condição de acesso da população rural à terra e são extremamente rígidas” (SAMPAIO, 2013, p. 93). Soma-se a esses entraves, contemporaneamente, “o problema da instabilidade capitalista” caracterizado pela “intensa monopolização das terras e instabilidade social presentes na regulação econômica imposta pelo capital financeiro” (DELGADO, 2012, p. 68).

Portanto, o problema que se mostra é se a política de desonerações tributárias do Estado brasileiro orientada à agricultura e à agroindústria tem impactos socioeconômicos sobre a questão agrária. Para tanto, será preciso delinear como está configurado o atual orçamento de subsídios tributários da União e como favorecem o agronegócio. Depois, pelo esforço histórico poder-se-á entender como essa política tributária se consolidou no Brasil, especialmente nos anos de 1960/1970 e se estabilizou nos anos 2000 em diante. Por fim, serão reportadas as principais implicações sociais e econômicas dessa intervenção normativo-estatal na questão agrária, para além da queda da arrecadação nacional.

A análise qualitativa de economia política é centrada nas contradições que a escolha de uma política econômica pode ocasionar para a própria economia e para as garantias e os direitos sociais (HARVEY, 2015, p. 15). Nesse viés, tem-se como olhar teórico as lentes da sociologia fiscal, para a qual a política fiscal é um dos mais bem sucedidos pontos de partida para uma investigação da sociedade, visto que tem o condão de revelar, causal e sintomaticamente, o espírito de um povo, seu nível cultural, e as necessidades e intenções políticas de uma época, vez que o orçamento do Estado deve compromisso ao bem comum eleito (SCHUMPETER, 1991, p. 100-101).

Ademais, essa pesquisa ancora-se nos conceitos da sociologia agrária, em especial na tese de existência de um pacto moderno-arcaico que define a formação socioeconômica brasileira, e que se baseia no patrimonialismo agrário³. Contando também, e em destaque, com o aporte teórico sobre as contradições do neoliberalismo⁴ internalizadas na ação estatal e expressas na regulação pública dos fluxos de capitais da geografia crítica de David Harvey (2003; 2015), e suas discussões abraileiradas expostas pela economia agrária de Guilherme Delgado (2012).

O orçamento de subsídios tributários da União e seus efeitos favoráveis ao agronegócio

O Estado desempenha historicamente uma função de destaque na atividade econômica capitalista, seja com relação ao dinheiro e às obras públicas em larga escala, ou produzindo e garantindo o aparato legal de proteção das relações proprietárias e mercantis. Contudo, “a atual familiar intervenção do Estado por intermédio de políticas fiscais e monetárias era desconhecida antes da década de 1930” (HARVEY, 2015, p. 233-234). Esse novo papel se lançou pela necessidade de centralização do capital para reforçar o controle sistemático das forças contraditórias do mercado. Dessa forma, o Estado assumiu uma função diretiva da produção, aperfeiçoando a geração de mais-valor e internalizando, à organização institucionalizada do capitalismo, processos contraditórios (HARVEY, 2015, p. 233-234 e 420).

As forças interventivas do Estado, portanto, expressam-se especialmente sob o sistema de crédito. Inspirado em Marx, David Harvey (2015) afirma que o capital fixo e a formação de bens de consumo criam excedentes de capital e trabalho, e para que esses excedentes não fiquem imobilizados, em longo prazo, é necessária uma permanente inovação tecnológica que lhes criem condições de contínua circulação, característica essencial da riqueza como capital. Para tanto, o sistema de crédito surge como núcleo nevrálgico da regulação do fluxo de capitais, conduzindo aos capitalistas os recursos dispersos pelo ambiente, permitindo-lhes

³ “A propriedade latifundista da terra se propõe como sólida base de uma orientação social e política que freia, firmemente, as possibilidades de transformação social profunda e de democratização do País. [...] A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno, deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros. [...] E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo.” (MARTINS, 1994, p. 12-13)

⁴ “Na medida em que julga a troca de mercado ‘uma ética em si capaz de servir de guia a toda ação humana, e que substitui todas as crenças éticas antes sustentadas’, o neoliberalismo enfatiza a significação das relações contratuais no mercado. Ele sustenta que o bem social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado.” (HARVEY, 2008, p. 13)

alocá-los estrategicamente de usos relativamente improdutivos para usos mais produtivos, em termos de mais-valor. Portanto, o “sistema de crédito proporciona um meio para disciplinar os capitalistas individuais e até facções inteiras do capital para as exigências de classe”, mas “na medida em que esses poderes reguladores estão nas mãos de uma facção específica do capital, eles são quase obrigados a ser pervertidos e destruídos”, em razão do papel contraditório dos capitalistas que buscam lucro ao mesmo tempo que tem de manter o equilíbrio do sistema. Isso leva diretamente ao papel do Estado nas questões monetárias e financeiras (HARVEY, 2015, p. 45, 407, 417 e 419).

Assim, “quando os capitalistas monetários falham em regular seus próprios excessos, o Estado tem de partir para eliminar as piores formas de abuso”, podendo inclusive remover barreiras à oferta de capital monetário e “estimular alguns tipos de fluxo de crédito por razões econômicas ou sociais”. Em muitos pontos, então, “essas intervenções do Estado podem ser encaradas como opcionais ou contingentes porque dependem do sucesso ou do fracasso dos capitalistas monetários em se regulamentar ou da situação geral da luta de classes como expressada através e dentro do aparato do Estado”, e, por isso, é que a ação estatal nesse campo fica mais evidente em momentos de crise⁵. Assim, não se pode negar que a política monetária e fiscal de um Estado tem um forte conteúdo político (HARVEY, 2015, p. 420).

Nessas circunstâncias, como consequência, o poder público não escapa de sua função normativa, bem como sua intervenção institucionalizada “é uma reação inevitável à internalização e à exacerbação das forças contraditórias do capitalismo dentro do próprio sistema de crédito”. Para David Harvey (2015, p. 420-421), “em termos sociais, isso demonstra que os poderes do Estado têm de ser invocados para regular as operações dos capitalistas monetários e conduz imediatamente à questão: quem controla o Estado?”. Em termos teóricos mais gerais, também indica “que as poderosas contradições mobilizadas dentro do sistema de crédito só podem ser contidas pelo apelo dos arranjos institucionalizados de ordem mais elevada característicos do aparato do Estado”, o que leva à conclusão fulcral de que “os antagonismos de classe fundamentais entre o capital e o trabalho, assim como entre as várias facções de ambos são internalizados dentro do Estado” (HARVEY, 2015, p. 420-421) e se expressam pelo exercício de seus poderes, notadamente o poder de produzir normas e determinar os direitos.

Isso posto, podemos afirmar, dentro dos objetivos desta pesquisa, que as desonerações tributárias, inscritas como mecanismo de política fiscal, compõem o sistema de crédito, servindo, então, como orientação à produção e à circulação de capitais. E, em termos

⁵ “Crise’ é o nome que se dá às fases de desvalorização e destruição dos excedentes de capital que não podem ser lucrativamente absorvidos.” (HARVEY, 2015, p. 33)

conceituais é importante que se estabeleça que as desonerações são, segundo a Receita Federal do Brasil, “todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária” (SRF, 2018, p. 7-10). Assim, elas servem para diversos fins, tais como: a simplificação ou redução dos custos da administração, ao incentivo a um setor econômico ou à compensação de gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo. Nessa linha, as desonerações possuem uma lógica orçamentária, que não pode dissociar-se dos objetivos das despesas públicas, sendo consideradas “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais”, constituindo-se como “uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”. Por isso, é que as desonerações recebem o nome também de gastos ou benefícios tributários (SRF, 2018, p. 7-10).

Vale dizer ademais que os benefícios tributários são uma espécie de subsídios da União, ao lado dos benefícios financeiros (“desembolsos efetivos realizados por meio de subvenções econômicas e assunção de dívidas pela União”) e dos creditícios (“recursos da União alocados a fundos ou programas, operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem taxa de retorno diferenciada, em geral, inferior ao custo de captação do governo federal”), sendo uma importante atividade de intervenção estatal na economia (SECAP, 2019a, p. 6-7).

Como parte da transparência das contas públicas, a Receita Federal do Brasil divulga anualmente o demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária de acordo com a projeto de lei orçamentária anual (PLOA). O demonstrativo sumarizado publicado em agosto de 2019, refere que o gasto tributário para o ano de 2020 foi estimado em R\$ 330,85 bilhões (trezentos e trinta bilhões e oitenta e cinco milhões de reais), representando 4,34% do Produto Interno Bruto (SRF, 2019, p. 9-10).

Em comparação, e mais pormenorizadamente, a análise dos valores estimados dos benefícios tributários, no demonstrativo publicado em agosto de 2018, segundo a legislação vigente, indicava que o gasto tributário para 2019 seria de R\$ 306,40 bilhões (trezentos e seis bilhões e quatrocentos milhões de reais), representando 4,12% do Produto Interno Bruto e 21,05% das receitas administradas pela Receita. Esse valor representou uma elevação nominal de 8,10% em relação ao valor estimado no PLOA 2018 (SRF, 2018, p. 05 e 49).

Adicionalmente, em 2018 também se indicava que, sob a ótica orçamentária, no exercício de 2019, a previsão dos gastos tributários assinalava uma concentração de 83,57% do valor dos gastos em cinco funções orçamentárias de governo, sendo elas o Comércio e

Serviço com 28,37%; o Trabalho com 13,80%; a Saúde com 13,49%; a Indústria com 12,32%; e a Agricultura com 10,83% (SRF, 2018, p. 50).

Dessa separação em funções orçamentárias mais agraciadas com os gastos tributários da União, foi possível extrair a atual configuração orçamentária, em termos jurídico-econômicos, das desonerações destinadas à agricultura e à agroindústria, nossa moldura de análise. Conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1. Gastos Tributários – Projeções PLOA 2019 por função orçamentária Agricultura

Modalidade de Gasto Tributário	Valor Nominal	Part. % no Gasto Total	Legislação
Agricultura e Agroindústria - Defensivos agrícolas	1.716.589.106	0,56%	Redução a zero das alíquotas do PIS e COFINS sobre importação ou venda no mercado interno de defensivos agropecuários classificados na posição 38.08 da TIPI e suas matérias-primas. Lei 10.925/04, art. 1º, II.
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	18.026.977.318	5,88%	Redução a zero das alíquotas do PIS e COFINS sobre importação ou venda no mercado interno de: adubos, fertilizantes e suas matérias-primas; sementes e mudas; corretivo de solo; feijão, arroz, farinha de mandioca e batata doce; inoculantes agrícolas; vacina veterinária; milho; pintos 1 (um) dia; leite, bebidas lácteas; queijos; soro de leite; farinha de trigo; trigo; pão; produtos hortícolas, frutas e ovos; sementes e embriões; acetona; massas alimentícias; carne bovina, suína, ovina, caprina, ave, peixe; café; açúcar; óleo de soja; manteiga; margarina; sabão; pasta de dente; fio dental papel higiênico. Lei 10.925/04, arts. 1º, 8º, 9º; Decreto nº 5.630/05; Lei 10.865/04, art. 28 e art. 8º § 12; Lei 11.727/08, art. 25; Lei 12.839/13.
Agricultura e Agroindústria - Crédito presumido	3.455.387.614	0,23%	Crédito presumido para agroindústria na compra de insumos de produtor pessoa física, cooperativas, produtor pessoa jurídica. Lei nº 10.925/2004, art. 8º.
Amazônia Ocidental	15.790.768	0,01%	Isenções de impostos de importação e sobre produtos industrializados, de PIS e Cofins, entre outros. D.L. 288/67, art. 3º, § 1º, art. 7º, II; D.L. 356/68, art. 1º; D.L. 2.434/88, art. 1º, II, "c"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "d", art. 4º; Lei 8.387/91, art. 1º; Constituição Federal, ADCT, art. 40, 92 e 92-A; Portaria Interministerial 272/93, art. 1º. D.L. 288/67, art. 4º, 9º § 1º; Lei 8.387/91, art. 1º; D.L. 356/68, art. 1º; D.L. 1.435/75, art. 6º. Lei 10.893/04, art. 14, V, g.
Exportação da Produção Rural	7.266.580.674	2,37%	Não incidência da contribuição social sobre receitas de exportações rurais (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica). Constituição Federal, art. 149, § 2º, I; Lei nº 8.870/94, art. 25.
Fundos Constitucionais	44.108.878	0,01%	Isenção do imposto para a operação de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), e do Centro-Oeste (FCO). Lei 7.827/89, art. 8º; Decreto 6.306/07, art. 9º, III.

Modalidade de Gasto Tributário	Valor Nominal	Part. % no Gasto Total	Legislação
Funrural	3.223.186.349	1,05%	Redução para 1,2% da Contribuição destinada à Seguridade Social Rural de que trata o artigo 25 da Lei nº 8.212/1991. MP nº 793/2017
Mercadorias Norte e Nordeste	45.370.142	0,01%	Não incidência do adicional ao frete para a renovação da marinha mercante sobre as mercadorias transportadas por meio fluvial e lacustre transportados no âmbito das Regiões Norte e Nordeste, com condições e restrições legais. Lei 9.432/97, art. 17; Lei 10.893/2004, art. 4º, Parágrafo único, inciso I. Lei 11.482/07, art. 11. Lei 11.033/04, art. 18. Decreto 8.257/14, art. 4º, incisos II, III e IV e Parágrafo único. Lei 12.507/11, art. 3º. Lei 13.458/17.
REIDI - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura	323.369.163	0,11%	Suspensão do PIS/PASEP e da COFINS na importação ou venda no mercado interno de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, materiais de construção, serviços e aluguel para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado. Lei 11.488/07, arts. 1º a 5º.
Seguro Rural	276.880.555	0,09%	Isenção irrestrita, de quaisquer impostos ou tributos federais, às operações de seguro rural. Decreto-Lei 73/66, art. 19; Decreto 6.306/07, art. 23, III; LC 137/10, art. 22, III.
SUDAM	413.726.846	0,14%	Isenção do IRPJ para empreendimento industrial ou agrícola que tenha sido instalado, ampliado, modernizado ou diversificado, até 31 de dezembro de 1997 ou cujo projeto tenha sido aprovado ou protocolizado até 14 de novembro de 1997. Redução de 75% do IRPJ para empreendimentos, com projetos protocolizados e aprovados após 23 de agosto de 2000, enquadrados em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional. Aprovação até 31/12/2018 e uso por dez anos. Lei 9.532/97, art. 3º; Lei 9.808/99, art. 13. MP 2.199-14/01, art. 1º; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10.
SUDENE	621.175.928	0,20%	Mesmas condições da SUDAM. MP 2.199-14/01, art. 1º; Lei 12.715/12, art. 69, Lei 12.995/14, art. 10. Lei 9.532/97, art. 3º; Lei 9.808/99, art. 13.
Zona Franca de Manaus	1.216.395.770	0,40%	Isenções de impostos de importação e sobre produtos industrializados, de PIS e Cofins, entre outros. D.L. 288/67, art. 4º, 9º § 1º; Lei 8.387/91, art. 1º; CRFB/88, ADCT, art. 40, 92 e 92-A; D.L. 356/68, art. 1º; D.L. 1.435/75, art. 6º. D.L. 288/67, art. 3º, § 1º, art. 7º, II; D.L. 356/68, art. 1º; D.L. 2.434/88, art. 1º, II, "c"; Lei 8.032/90, art. 2º, II, "d", art. 4º; Lei 8.387/91, art. 1º; Portaria Interministerial 272/93, art. 1º. Lei 10.865/04, art. 14-A e art. 14, § 1º. Lei 11.196/05, art. 50 e 65; Decreto 5.691/06. Lei 10.637/02, art. 5º-A; Decreto 5.310/04. Lei 10.996/04, arts. 2º, 3º e 4º; Lei 10.637/02, art. 2º, § 4º e art. 3º § 12; Lei 10.833/03, art. 2º, § 5º e art. 3º § 17; Decreto 5.310/04; Lei 13.097/15, art. 147.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (2018, p. 56 e 75-123)

Dos dados do Quadro 1 associados às demais informações do estudo divulgado pela Receita Federal é possível saber que a função agricultura foi responsável pela renúncia de orçamento de R\$ 33.190.151.497,00 (trinta e três bilhões, cento e noventa milhões, cento e cinquenta e um mil, quatrocentos e noventa e sete reais), que representam 10,83% de participação na previsão de gastos totais do exercício de 2019. No entanto, ficaram de fora dessa função as desonerações sobre o biodiesel, considerado na rubrica da energia, as sobre o imposto territorial rural, que está na conta da organização agrária, e as sobre a folha de salários da função trabalho. Todos esses em suas descrições legais preveem impactos também sobre os custos da atividade agropecuária (SRF, 2018, p. 56, 100-101 e 122), o que demonstra que o montante da renúncia orçamentária para o agronegócio é ainda maior que o divulgado sob a função agricultura.

Vale dizer, que o principal argumento da política de benefícios fiscais é o da redução de preços ao consumidor e de custos ao produtor para dinamizar a economia e promover seu crescimento (SECAP, 2019a, p. 5-6). Contudo, os efeitos dessa política ainda são controversos. Estudos já indicaram que a política de subsídios ou incentivos fiscais não têm efeitos econômicos multiplicadores tão expressivos quanto os gastos sociais e os investimentos públicos e privados (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 7-8). Além disso, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam que, no Brasil, os subsídios têm um dos menores efeitos comparativos sobre a renda do produtor (MIELITZ NETO *et al*, 2010, p. 78). Complementarmente, também dizem alguns economistas, ao analisar a conjuntura de períodos distintos, que não há indicativo seguro de que houve incremento nas exportações, principal alvo do nosso comércio exterior, em função das isenções, sendo os resultados positivos desse setor muito mais consequências de condições favoráveis no mercado internacional, como os movimentos de desvalorização cambial e o aumento do preço das *commodities* (RIANI; ALBUQUERQUE, 2019, p. 35).

Outro estudo que se destaca é o feito pelo Ministério da Fazenda, que, especificamente sobre a política de benefícios destinados à agricultura, reconhece que há uma elevada desproporção entre as renúncias dessa rubrica e a sua participação em relação ao PIB brasileiro, vez que os gastos tributários com a agricultura são quase o dobro percentual em relação a sua participação (SEAE, 2016, p. 40 e 42-43). Esse mesmo relatório indica que, atualmente, a modalidade de maior impacto sobre a função orçamentária da produção agrícola é a desoneração da cesta básica. Contudo, outra pesquisa demonstra que, em termos socioeconômicos, essa também não é uma política bem-sucedida. As renúncias de receita por serem medidas de transferências indiretas de recursos não têm um público-alvo bem definido, permitindo que, por falta de focalização – mesmo que a desoneração da cesta básica incida sob

um conjunto de bens de consumo popular –, as famílias de mais alta renda sejam mais beneficiadas. Esse fato ocorre tanto por consumirem também os produtos desonerados, quanto por se apropriarem de uma grande parte dos recursos, vez que constituem a classe proprietária dos meios de produção agroindustrial diretamente beneficiada. Ademais, sobre o consumo das famílias de mais baixa renda, o resultado dessa política é dez vezes menor que o proporcionado por programas de transferências diretas, como o bolsa família (ARAÚJO, 2019, p. 18-19).

Outros estudos, ainda, apontam que mesmo com a ampliação das desonerações fiscais, houve elevação da carga tributária bruta nos últimos anos. Pesquisadores indicam que esse aumento foi resultado do crescimento das receitas que incidem justamente sobre a renda e o trabalho, reforçando “a tese de que o sistema de proteção social brasileiro é financiado pelos próprios beneficiários, anulando parcialmente os efeitos redistributivos da política fiscal”, e reforçando o efeito regressivo do sistema tributário, que onera os mais pobres pela alta tributação indireta (GENTIL; HERMANN, 2017, p. 87-88). Isso fica ainda mais evidente pela análise do Quadro 1, ao se verificar que as desonerações à agroindústria se concentram expressivamente na renúncia ao pagamento das contribuições sociais, reforçando que o agronegócio não vem contribuindo com a seguridade social a despeito dos seus resultados econômicos favoráveis⁶.

A mobilização daqueles dados orçamentários e desses estudos econômicos permitem imiscuir que, na esteira do que Harvey (2015) apontou, o sistema de desonerações fiscais, que tem por fim beneficiar o agronegócio, tem invocado a atuação do Estado, pela via normativa, para disciplinar a atividade de facções inteiras do capital para as exigências da classe empresarial do agro. Vale registrar que no Brasil essa casta é composta por proprietários de terras interessados na manutenção do pacto precário entre moderno e arcaico pela intocabilidade do patrimônio latifundiário (LINHARES; SILVA, 1990, p.73-74 e 127), e, destacadamente, também por agentes do capital financeiro que negociam a terra e sua produção no mercado de capitais como ativos financeiros, destinados ao lucro e ao aumento de capital fictício, a despeito de suas possíveis consequências sociais perniciosas (DELGADO, 2012, p. 66), e não são raras as vezes que esses grupos de interesse se alinham e se confundem (OLIVEIRA, 2010, p. 83-85).

O pensamento econômico brasileiro e as desonerações tributárias nas políticas econômicas de 1968 a 2017

⁶ O Valor Bruto da Produção (VBP) da agropecuária brasileira, que corresponde ao faturamento bruto da pecuária e das principais lavouras dentro da propriedade rural, em março/2020 é de R\$ 625,75 bilhões (safra 2018) e R\$ 641,35 bilhões (safra 2019), com valor estimado de R\$ 689,97 bilhões para a safra 2020 (MAPA, 2020, p. 1).

Um novo olhar sobre o Quadro 1, apresentada na seção anterior, permite outra elucubração, dessa vez de caráter histórico. A observação das datas de publicação das leis e atos normativos que instituem e regulamentam as renúncias tributárias para a agricultura permite perceber que a política de desonerações faz parte de marcos temporais específicos. No quadro, há a reiteração dos anos de 1968, 2004, 2007, 2014 e 2017, que não por acaso são anos de divisas entre a assunção de governos guiados por pensamentos econômicos distintos, que iniciaram a execução de novéis paradigmas de política fiscal. A coincidência temporal, portanto, é capaz de nos demonstrar como o pensamento econômico posto em prática pela política fiscal e, por consequência, pela política tributária dos governos anteriores foi responsável pelas desonerações fiscais e qual foi o papel econômico definido à terra e sua produção nessas políticas macroeconômicas.

Nessa linha argumentativa, o ano de 1968 marca o início do PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) do governo militar de Costa e Silva, que será seguido pelo I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 a 1974) do governo Médici. Ambos marcaram o período conhecido na história brasileira como milagre econômico (MIELITZ NETO *et al*, 2010, p. 52). Anteriormente, o mesmo regime de exceção havia instituído o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), orientado por um pensamento econômico conservador de combate à crise do pré-64 com base na firme reversão do processo inflacionário, que, contudo, gerou forte recessão e foi abandonado (OLIVEIRA, 2007, p. 180; MACARINI, 2000, p. 2-3).

Com a assunção do poder por uma nova equipe econômica em 1967, a palavra de ordem passa a ser modernização. Capitaneados por um pensamento econômico mais heterodoxo, de inspiração keynesiana, cuja figura principal foi o economista Antônio Delfim Netto, os novos planos visavam a reduzir a inflação e incitar o crescimento. Dois setores foram eleitos como gargalos ao desenvolvimento e passaram a ser, portanto, prioritários, quais sejam, a energia e a agricultura. Para Delfim Netto, o crescimento acelerado da agricultura “reduziria o papel da alimentação na elevação do índice de preços, um complicador nos anos recentes; geraria também exportações para assegurar o serviço da dívida; através do programa do álcool, permitiria substituição entre energéticos;” e “facilitaria uma melhora da distribuição de renda” (OLIVEIRA, 2007, p. 274-275).

Para tanto, as metas para implantação da modernização capitalista na agricultura eram “aumentar a produtividade de produtos alimentícios; incentivar o uso de insumos modernos; ampliar e fortalecer o crédito agrícola; fomentar a industrialização do meio rural; fortalecer as políticas de colonização; e investir na criação de condições estruturais para o setor agrícola” (MIELITZ NETO *et al*, 2010, p. 52-53). Nesse cenário, além disso, a questão da reforma

agrária foi secundarizada, aparecendo nos planos matérias “quanto à referência à região Nordeste, quanto à racionalização, à estrutura agrária, à desapropriação com indenização justa e à redistribuição de terra, mas sem referência à reforma agrária” (MIELITZ NETO *et al*, 2010, p. 52-53), fazendo com que a terra assumisse um novo papel de meio de integração entre a agricultura capitalista e a economia urbano-industrial e o comércio exterior (DELGADO, 2012, p. 13).

Dessa forma, a intervenção do Estado na chamada modernização conservadora se deu em três pilares, quais sejam: o crédito subsidiado, a intocabilidade da estrutura fundiária e os incentivos fiscais às atividades agropecuárias e conexas. Com isso, “as políticas públicas modernizadoras não só beneficiaram latifundiários tradicionais, mas também atraíram investidores de outros setores da economia, que passaram a ver a terra como alternativa interessante de investimento”, assim, “os grandes grupos econômicos entraram na produção agrícola ou agroindustrial, imobilizando capitais em terras, esperando, com isso, também se beneficiar da captação dos até então fartos recursos públicos” (MENDONÇA, 2010, p. 119).

Outra medida da política econômica do milagre para combater os efeitos inflacionários e eliminar o *déficit* da balança de pagamentos se baseou, ainda, na substituição de importações e no aumento das exportações. Nessa esteira, houve crescimento industrial significativo no setor de bens de consumo duráveis e de construção, e, quanto às exportações, houve diversificação de culturas agrícolas, ganhando destaque a participação da soja, da carne, do algodão, do açúcar e do milho, caindo, assim, o peso relativo do café no comércio internacional brasileiro. Esses produtos eram considerados não tradicionais e com demanda inelástica, e “simultaneamente produtos cuja importância do Brasil no mercado internacional seria suficientemente pequena, de modo que a mudança no nível dos preços brasileiros e o conseqüentemente aumento na quantidade exportada não tivessem influência nos preços” mundiais, o que tornaria os ganhos brasileiros substanciais não pelo valor agregado das *commodities*, mas pelo seu volume (MARINELI, 2017, p. 150-151, p. 236, 258 e 261).

O incremento das exportações foi resultado de um amplo programa de incentivos fiscais, incluindo grande volume de crédito, taxas subsidiadas, redução de entraves burocráticos, regime de minidesvalorizações cambiais e, também, renúncias tributárias em âmbito federal e estadual (MARINELI, 2017, p. 251, 258 e 260). É necessário destacar, que essa diversificação das culturas de exportação e o lugar assumido pelo país no comércio exterior marcariam desde então a atuação brasileira na economia mundial. Nesse liame, para garantir o expressivo aumento de produtividade exigida pela nova política de exportações, identificada pela campanha governamental de slogan “exportar é a solução”, foi necessária também a intensa mecanização da agricultura. A conhecida Revolução Verde brasileira foi

possível graças à facilitação da concessão de crédito agrícola (MARINELI, 2017, p. 151 e 254) e à concessão de isenções fiscais para a compra de fertilizantes e importação de tratores e máquinas em geral (OLIVEIRA, 2007, p. 183-184).

Especificamente, no âmbito dos gastos tributários, um exemplo dessa política são as “isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos (IPI⁷, ICM⁸) incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados a projetos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ou por órgãos setoriais e regionais de desenvolvimento”, sendo que a partir do ano 1971 “as isenções de IPI e ICM foram estendidas às compras de máquinas e equipamentos no mercado interno, de forma a eliminar a discriminação à produção interna de bens de capital, implícita na legislação anterior” (OLIVEIRA, 2007, p. 183-184). Além disso, a mecanização gerou a baixa nos custos de produção, diminuindo o preço final ao consumidor interno, o que ajudou a conter a inflação (MARINELI, 2017, p. 263). Mas por outro lado aumentou a concentração fundiária, permitiu o crescimento do uso de mão de obra temporária no campo e ampliou o êxodo rural, contribuindo para a piora na distribuição de renda no campo (OLIVEIRA, 2007, p. 31 e 184; DELGADO, 2012, p. 38).

Outra importante consequência da política de desonerações e de outros incentivos fiscais da época é que, para contrabalancear e financiar os déficits no orçamento decorrentes das renúncias de receitas, e diante de um contexto internacional favorável, o governo brasileiro da década de 70 recorreu à intensificação da emissão de títulos da dívida pública e a empréstimos cada vez maiores com organismos internacionais, como o recém-criado Fundo Monetário Internacional (FMI) (OLIVEIRA, 2007, p. 209-210). O endividamento externo gerou a entrada definitiva do capital financeiro na agricultura brasileira, o que levou ao aumento do controle direto e indireto das contas públicas e seus investimentos por instituições controladoras da liquidez e dos meios de financiamento, que lucram através do serviço da dívida e do sistema de juros de mercado (DELGADO, 2012, p. 31, 34 e 85).

O fim da década de 1970, no entanto, foi marcado por uma séria crise global, que colocou em xeque o forte intervencionismo estatal que prevalecia nas nações capitalistas avançadas após 1945 e que havia proporcionado altos índices de crescimento econômico. Em decorrência, emergiu como solução o neoliberalismo, que fortaleceu o papel econômico do capital financeiro em escala global. Dessa forma, houve após os anos de 1980, uma onda mundial de privatizações, impostas pelas instituições internacionais ou mesmo como efeitos de

⁷ Imposto sobre Produtos Industrializados

⁸ Imposto sobre Circulação de Mercadorias, hoje sob a rubrica de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)

pactos locais de classe, num movimento de redução da intervenção pública (HARVEY, 2015, p. 15). O Brasil sofreu diretamente as consequências dessa conjuntura.

De modo amplo, a economia brasileira passou a década de 1980 sob o regime de crise da dívida acompanhada de recessão e hiperinflação, o que implicou a adoção de pacotes de reformas recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial e de uma disciplina orçamentária rigorosa (LUKIC, 2015, p. 143). Contudo, no início da década de 1990, com a conjuntura internacional favorável pela abundância de capitais em trânsito pelas economias emergentes, o governo assumiu o paradigma neoliberal e promoveu um programa de privatizações e abertura comercial, minimizando a proteção ao mercado interno, fechando acordos de comércio e adotando uma nova moeda. Essa liquidez internacional requereu liberalidade nas políticas de comércio, ancorada em câmbio supervalorizado, tarifas mitigadas e desregulamentação da política de fomento agrícola e industrial com desmontagem das instituições governamentais de subsídios que sustentaram a modernização conservadora anterior (DELGADO, 2012, p. 81 e 84-85).

Nesse período, houve também a centralização do poder tributário pela União e aumento da carga de impostos. Um exemplo claro da limitação à competência tributária e de despesas estaduais e municipais foi a própria criação da lei de responsabilidade fiscal e da lei Kandir, esta que já era uma reação à queda dos preços das *commodities* de exportação e que visava adotar isenções para manter a política de câmbio (LUKIC, 2015, p. 143-144; RIANI; ALBUQUERQUE, 2019, p. 36).

Contudo, os ventos mudaram. Em 1999 houve uma crise cambial combinada com a queda elevada nos preços das *commodities*, e um conjunto de medidas ortodoxas foram novamente implementadas sob o argumento de manutenção da estabilidade macroeconômica por controle da inflação, redução de despesas e aumento de receitas fiscais para atingir o superávit primário. Essa política, ao mesmo passo, foi marcada por contradições internas, refletidas pelo baixo crescimento do PIB, elevação do desemprego, expansão da exclusão social e fuga de capitais (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 135; DELGADO, 2012, p. 82 e 87).

De forma específica, a agricultura brasileira havia passado entre 1965 e 1980 um ciclo de modernização técnica e crescimento, mas a reversão desse ciclo em 1982 exigiu que o setor agrícola e de cadeias agroindustriais conexas aumentassem sua participação nas exportações, para suprir a necessidade de financiamento do déficit e equilibrar a balança de pagamentos. Todavia, no período de 1994 a 1998, “abandonou-se a política de promoção de exportações, sob a crença então instigada nos círculos oficiais, de que a abertura comercial e financeira da economia brasileira resolveria pelos mercados o problema crônico da dependência de recursos externos”. Entretanto, face à nova crise de liquidez internacional, a elite econômica relançou a

estratégia de reprimarização do comércio externo, muito parecida com a da ditadura militar, e é essa política que perdura nos anos 2000 na formação da economia do agronegócio (DELGADO, 2012, p. 78-79 e 109).

Sob esse contexto, em 2003, iniciou-se o governo Lula, que deu continuidade à política de estabilização fiscal e ajuste das finanças públicas, aprofundando o uso de mecanismos ortodoxos neoliberais, cumprindo com os compromissos do governo Fernando Henrique com as instituições internacionais e bancárias, e aumentando receitas tributárias (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 139-140; LUKIC, 2015, p. 145).

No entanto, as dificuldades de manutenção desse modelo macroeconômico foram se acirrando, especialmente a partir de 2005 com uma nova crise econômica e o aumento da taxa de juros internacionais. Assim, com o segundo mandato de Lula iniciando em 2007, e com a mudança da equipe econômica do governo agora influenciada pelas propostas do mesmo Delfim Netto de outrora, novo pensamento econômico irrompeu. Dessa forma, o aprofundamento da agenda neoliberal do primeiro mandato (2003-2006), dá lugar a uma nova fase no segundo mandato (2007-2010), marcada pelo liberal-desenvolvimentismo, que reinaugurou uma pauta de intervenção estatal mais forte na economia, crescimento do mercado interno, estímulo ao consumo e aumentos de investimentos (GOBETTI; AMADO, 2011, p. 146; MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 140-141; LUKIC, 2015, p. 146-147).

Sob a flexibilização da política fiscal, o novo paradigma incrementalista era calcado em três linhas de ação, quais sejam: “a adoção de estímulos fiscais e monetários para acelerar o crescimento e aumentar o potencial de produção da economia”, “a aceleração do desenvolvimento social, através de transferências de renda e o aumento do salário mínimo”, e “o aumento do investimento público e a retomada do papel do estado no planejamento a longo prazo” (LUKIC, 2015, p. 147). Acompanhando esses pilares, foi proposto em 2007 o PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, de cunho mais heterodoxo, mas que não rompia com a acumulação financeirizada e o interesse do mercado em taxas de juros elevadas atrativas a investimentos (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 140-141). Além disso, também não rompia com os pilares da política ortodoxa de defesa da autonomia, política monetária restritiva, modelo de neutralidade da moeda e credibilidade internacional (LUKIC, 2015, p. 152).

Em matéria tributária, para alcançar os objetivos de desenvolvimento e incremento da competitividade internacional, o PAC previu cortes de tributos e desonerações para estimular o investimento privado e aumentar o consumo. Com a crise de 2008, o governo adotou medidas monetárias e orçamentárias anticíclicas, que aprofundaram a política de renúncias fiscais, mas não representaram queda das receitas tributárias gerais em razão do aumento da renda, da formalização do emprego e do crescimento do mercado interno no período anterior. A recessão

internacional, é certo, alterou essas condições internas favoráveis, mas as medidas de desoneração foram mantidas, incluindo o recurso a isenções tributárias de emergência para ver avolumar o comércio e o consumo (LUKIC, 2015, p. 136 e 148-153).

Acerca das exportações, durante os mandatos de Lula, houve um fenômeno de reprimarização do comércio externo. A opção primário-exportadora gerou sucesso expressivo entre 2003 e 2007, “quando vigorosos saldos comerciais, oriundos dessas exportações, superaram o déficit dos serviços da ‘Conta Corrente’, tornando-a superavitária” (DELGADO, 2012, p. 95). Dessa forma, o aumento significativo dos preços internacionais dos produtos agrícolas e minerais reposicionou a importância do agronegócio na economia (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 142).

Nesse sentido, foi novamente formada uma infraestrutura de expansão de *commodities*, valorização e desregulamentação fundiária, relançamento do sistema de crédito sob provisão de fundos públicos e rearticulação de complexos agroindustriais. Todavia, com a crise de 2008, o déficit se recrudescceu, fragilizando a opção de equilíbrio externo pela via primária, passando as exportações a uma fonte precária de solvência à balança de pagamentos. Nesse contexto, o quadriênio 2008-2011 é marcado pelo “custo de remuneração ao capital estrangeiro que não pode ser compensado por saldos comerciais, gerados pelas ‘vantagens comparativas’ das exportações primárias” (DELGADO, 2012, p. 95, 97, 102 e 107).

Sob esse cenário, o governo Dilma Rousseff teve por missão ajustar as contas públicas após a política expansionista de Lula, tendo implementado, em 2012, o Plano Brasil Maior, que tinha por objeto apoiar a indústria, a tecnologia e o comércio internacional. Esse plano também teve por estratégia de crescimento medidas tributárias, como a ampliação das desonerações de investimentos e exportações (LUKIC, 2015, p. 154). Contudo, “no governo Dilma teria havido desaceleração dos investimentos e crescimento das desonerações fiscais e subsídios, que não teriam efeito multiplicador tão expressivo quanto os gastos sociais e investimentos, o que explicaria o fracasso destas políticas em sustentar a atividade econômica”. Ademais, essa política de renúncias “acabou tendo um efeito concentrador, uma vez que há dúvidas sobre sua eficácia em estimular o emprego e os investimentos, e muitos analistas julgam que serviu apenas para os industriais recuperarem margens” de lucro (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 7-8 e 33).

Dessa forma, a escolha por incentivos pela renúncia de arrecadação não aplicada em momento conjuntural favorável, sobrecarregou as contas públicas (TAVARES; RAMOS, 2018, p. 465). A deterioração do resultado fiscal e a crise inflacionária, aliadas ao crescente descontentamento da maioria dos setores da classe dominante ampliado pela queda do crescimento nacional, levaram a um aumento da pressão popular e do capital financeiro. Sob

essas condições, em 2013 e 2014, “pressionado por todos os lados, o governo Dilma cedeu às pressões conservadoras e abandonou sua breve e tímida tentativa de flexibilização da política macroeconômica neoliberal”, retornando à elevação dos juros e à busca por aumento do superávit primário (CORSI, 2016, p. 7-9). Dessa forma, a “partir do segundo governo Dilma é realizada uma política de austeridade intensa” (TAVARES; RAMOS, 2018, p. 467).

Desta feita, a partir da recessão de 2015, o ajuste fiscal, a política monetária contracionista e o aumento de juros capitaneados por Joaquim Levy, economista indicado pelo capital financeiro, pioraram a situação já difícil das contas públicas. Houve a confirmação “de desaceleração da economia, de elevação dos preços, de valorização da moeda, de deterioração das contas externas, de desindustrialização e de reprimarização das exportações” (CORSI, 2016, p. 08, 10-11). Por isso, mesmo com a flexibilização de Dilma em atender às demandas do mercado a juros, o governo não se sustentou e em 2016 houve o *impeachment* (TAVARES; RAMOS, 2018, p. 466).

O governo Temer assumiu o poder e também adotou uma política econômica ortodoxa, comprometendo-se com a imposição de um teto de gastos públicos, impondo uma contínua austeridade, seguida por uma reforma do sistema previdenciário. Ele sinalizou para a “geração de superávits primários no futuro para estabilizar a dívida doméstica e reduziu o risco país” (BARBOSA FILHO, 2017, p. 57). A recuperação cíclica da economia se baseou no aproveitamento da capacidade ociosa e no aumento da carga tributária para honrar com gastos legais obrigatórios (TAVARES; RAMOS, 2018, p. 460). Contudo, pelo forte apoio político recebido do agronegócio, conjugado ao aumento do preço das *commodities* em 2017 e a forte dependência econômica brasileira das exportações primárias, o governo Temer não rompeu com as desonerações ao setor, ampliando notadamente os incentivos tributários ao consumo de fertilizantes (PINA, 2018, p. 2; DANA, 2017, p. 1).

Pelo exposto, as políticas econômicas brasileiras, notadamente pela ótica tributária sob o recorte do setor agrário, confirmam a tendência de que o Estado, ao definir as legalidades, apoia e promove processos de desenvolvimento capitalista, “mantendo as lógicas territorial e capitalista do poder sempre interligadas, ainda que não necessariamente convergentes” (HARVEY, 2003, p. 121). No caso brasileiro, a política de desonerações penetrou nos argumentos dos pensamentos econômicos, pelas últimas décadas, como medida para beneficiar contribuintes ligados à terra e à exportação de bens primários sob a promessa de incremento econômico e estabilidade política, mantendo intacta a estrutura fundiária concentrada do país.

As implicações socioeconômicas das desonerações tributárias sobre a questão agrária brasileira

Toda a atuação descrita do Estado, por meio de seu poder fiscal, sob o sistema de crédito promovendo desonerações tributárias que orientam a produção e a circulação de capitais no meio rural alteram a renda da terra⁹. Uma vez que a terra se transformou em ativo financeiro, ou seja, em capital fictício, sua renda é “assimilada com uma forma de juros identificada especificamente pela sua localização”. Dessa forma, ao emitir bônus tributários, o governo constrói um ambiente favorável ao investimento naquele espaço e tempo, objetos da benesse. Essa intervenção, portanto, ao alterar a renda da terra, altera também o preço da terra e a taxa de juros esperada sobre o investimento fundiário (HARVEY, 2015, p. 404, 553 e 573-574).

Nesse ínterim, os movimentos de preço afetam os mercados fundiário e imobiliário, repercutindo na intensidade de especulação da terra, e permitem o que Harvey (2003, p. 124) chama de acumulação por espoliação. Ou seja, há a liberação de um conjunto de ativos, nesse caso a terra, a um custo muito baixo, o que faz com que o capital sobreacumulado possa “apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo” (HARVEY, 2003, p. 124). Essa acumulação ganha mais destaque ainda no contexto atual brasileiro de um crescente interesse mundial por terras, seja para suprir a demanda de alimentos; aproveitar as vantagens comparativas da aquisição de terras, mesmo imobilizadas; ou beneficiar-se da expansão produtiva de *commodities* agrícolas e não agrícolas e de biocombustíveis (SAUER, 2013, p. 168 e 171-173).

Ademais, as altas e quedas nos preços das terras, coordenadas por medidas fiscais, como as desonerações, admitem que as estratégias de acumulação por espoliação se liguem às de reprodução expandida de capitais, por meio da criação de títulos ou outros capitais fictícios. Assim, reforçando o caráter precário dos investimentos especulativos sobre a terra, além de demandarem a ocupação cada vez maior e mais monopolizada de áreas do país, trazendo sérias consequências tanto para a proteção ambiental, quanto para o acirramento de conflitos agrários com as comunidades da fronteira agrícola, como as indígenas e as quilombolas (SAUER, 2013, p. 168 e 171-173; HARVEY, 2015, p. 126, DELGADO, 2012, p. 69 e 127-128).

Em outra esteira, mas ao mesmo tempo, as desonerações coordenam a produção da terra de acordo com a base tributária eleita pela medida, concentrando investimentos em culturas e atividades específicas. A união de capital produtivo e capital financeiro, gerado pela

⁹ “A renda pode ser apropriada das receitas (assim dando origem a muitas formas secundárias de exploração) e também do mais-valor diretamente produzido de acordo com a produção. [...] A renda (ver capítulo 11) é a base do preço da terra e opera para alocar capital e trabalho nela, direciona a localização da produção, a troca e o consumo futuros, molda a divisão geográfica do trabalho e a organização espacial da reprodução social” (HARVEY, 2015, p. 257, 573-4)

emissão de papéis sobre as rendas presentes e futuras antecipadas, conduz o investimento externo na terra à mesma lógica do resto do mercado. Dessa forma então, “os investidores podem aplicar capital monetário ou retirá-lo a qualquer tempo (às vezes com um ganho e às vezes com uma perda)”, e “os horizontes temporais e geográficos do fluxo do capital são definidos simultaneamente”. Assim “os recursos são extraídos do solo e a terra, levada para a periferia, por exemplo, segundo as taxas ditadas pela taxa de juros prevalecente em vez de segundo alguma outra concepção do bem-estar presente ou futuro” (HARVEY, 2015, p. 414 e 574-575).

Em outro lado, como as taxas de juros são “elas próprias um produto da acumulação pela exploração da força de trabalho” (HARVEY, 2015, p. 575), elas exigem mais atuação estatal, demandando políticas fiscais cíclicas, como as verificadas na história brasileira, de manutenção de “altas taxas de juros, severo controle da inflação e câmbio valorizado”, que são “fundamentais para a valorização do capital fictício” (CORSI, 2016, p. 6), mas que geram conjunturas econômicas insustentáveis em longo prazo, como visto na seção anterior.

Outra consequência da política de desonerações é a retroalimentada necessidade de empréstimos externos, sob a promessa de altos rendimentos de juros aos investidores, por meio da emissão pelo Estado de títulos da dívida pública, com o fim de compensar a queda na arrecadação de receitas renunciadas e financiar suas atividades e investimentos, bem como honrar com seus compromissos creditícios a curto prazo. A escolha pelo endividamento no lugar dos tributos é forte fator de subordinação dos Estados aos interesses do mercado financeiro (LAPYDA, 2011, p. 34), que pela posse dos papéis da dívida tornam-se credores estatais a exigir elevadas taxas de juros, bem como indicativos de segurança do investimento na gestão das receitas públicas e garantia de liquidez (HARVEY, 2015, p. 404).

Esse cenário responde à pergunta formulada por Harvey (2015, p. 420-421), que está na segunda seção: quem então estaria controlando o Estado em suas intervenções na regulação das operações capitalistas. O domínio do capital financeiro, interessado no alto rendimento dos juros e na expansão de capitais fictícios, como o são as dívidas do governo e a própria terra¹⁰, pode ser pernicioso em vários aspectos, sobretudo por guiar as atitudes de seu devedor Estado

¹⁰ “A dívida do governo (o fundamental no capital fictício no que diz respeito a Marx) e a terra (ver capítulo 11) não têm valor inerente, embora possam assumir um preço: Os títulos do governo são capitais apenas para o comprador, para quem eles representam o preço de compra, o capital que ele investiu. Eles, em si, não são capital, mas simplesmente reivindicações de débito. Caso se trate de hipotecas, são meros títulos sobre a futura renda da terra. [...] Nenhum destes é capital real. Eles não são partes constituintes do capital nem são valores em si. Em todos esses casos, o capital monetário é investido na apropriação. [...] O principal propósito de Marx é nos dissuadir da ideia de que uma reivindicação comercializável de algum rendimento futuro é uma forma real de capital. Ele deseja nos alertar para a insanidade de uma sociedade em que o investimento em apropriação (rendas, dívidas do governo etc.) parece tão importante quanto um investimento na produção.” (HARVEY, 2015, p. 404-405)

por uma lógica de acumulação e geração de lucros. Causando, desse modo, distorções à função pública de promoção do bem da coletividade; definindo, de acordo com os interesses empresariais e especulativos individuais, quais setores e em que medida serão alvos de políticas de desenvolvimento; bem como impondo às instituições estatais a internalização das contradições do capital e a socialização dos riscos da atividade especulativa (HARVEY, 2015, p. 573-575).

Esse poder de controle do capital financeiro sobre as políticas econômicas e sociais do Estado ameaça a própria resolução da questão agrária, posta no sentido de promoção do desenvolvimento e equilíbrio das relações no campo. Entendendo que o grupo socialmente mais expressivo dos pequenos agricultores não são associados ao grande capital agroindustrial e financista nacional ou internacional, e, portanto, não mantém níveis produtivos alinhados às exigências da terra ativo a juros, então, a tendência é que ele seja cada vez mais pressionado a deixar o mercado de trabalho rural (DELGADO, 2012, p. 70-71).

Acirrando os efeitos dessa situação, ainda, a exclusão e a rejeição pelo capital dessa imensa massa de agricultores – de franca contribuição à produção agropecuária (destacadamente alimentar) e que se sujeita a condições difíceis de vida e de trabalho – estão sendo sancionadas pelo Estado e suas políticas públicas. Essa situação conduz “a uma sistemática e desumana destruição pessoal e social de seus diversos segmentos, compostos por ‘boias-frias’, ‘posseiros’, ‘parceiros’, ‘pequenos proprietários’” e comunidades tradicionais, “num processo surdo e violento de negação de direitos humanos fundamentais”, de esvaziamento da função garantista de direitos do Estado e de acirramento incontornável das desigualdades socioeconômicas entre os agentes da terra (DELGADO, 2012, p. 70-71).

Considerações Finais

A pesquisa permitiu a afirmação de que a política de desonerações tributárias do Estado brasileiro orientada à agricultura e à agroindústria tem sim efeitos socioeconômicos sobre a questão agrária, entendida como a relação entre a terra e a promoção do desenvolvimento humano e material.

Na esteira teórica do geógrafo crítico David Harvey e sua análise sobre a economia financeirizada, foi possível traçar um lastro relacional entre a intervenção estatal por meio do sistema de crédito com a emissão de bônus tributários direcionados à propriedade e à produção no campo e a coordenação e alteração da renda fundiária, aumentando a especulação sobre a terra e acirrando a acumulação espoliativa. Também foi possível ligar a atividade tributária

desonerativa do governo ao aumento do controle das ações estatais pelos interesses do mercado financeiro.

Foi possível, ainda, perceber uma tendência, a ser explorada em futuros estudos, de vulnerabilização e aprofundamento dos problemas ambientais, dos conflitos agrários e do bem viver de comunidades tradicionais e pequenos agricultores.

Contudo, antes do desfecho teórico, foi preciso descrever a realidade do orçamento de subsídios tributários da União para a função agricultura. Revelou-se que a participação desse setor produtivo no montante geral das renúncias é maior do que sua participação no PIB brasileiro e que os incentivos fiscais não têm efeitos multiplicadores expressivos sobre a economia, além de não serem eficientes na distribuição de renda, nem seguramente incrementarem as exportações. Pela observação do orçamento também foi possível indicar que o agronegócio não vem contribuindo com a socialização de custos da seguridade social, posto que o maior volume das desonerações recai sobre as contribuições fiscais destinadas à previdência. O que levou ao entendimento que a intervenção fiscal do Estado no sentido de renunciar receitas mais parece reforçar o pacto com o patrimonialismo fundiário e com o capital financeiro.

Pelo traçado da realidade, foi possível, tendo como fio condutor as datas de publicação dos atos normativos instituidores das desonerações, em um esforço histórico perceber que essa política que tem como alvo a agricultura e a agroindústria faz parte de um contexto de política econômica muito maior. A orientação às desonerações, no entanto, mudou de acordo com os governos e com o pensamento econômico adotado por eles, não deixando a pesquisa de enxergar as pressões dos interesses de classes nacionais e internacionais, bem como as imposições perpetradas pela conjuntura econômica, especialmente, a de crise, sobre a definição das políticas econômicas nacionais. O olhar seletivo das desonerações permitiu reafirmar a atuação do Estado no sentido de criação de uma economia do agronegócio, interligando a lógica territorial e capitalista.

Portanto, além da queda na arrecadação, a política desonerativa de tributos representou para a questão agrária a instituição de novos desafios. Especialmente por alterar a renda da terra e incrementar a atividade especulativa sobre o campo, ao mesmo passo que criou condições favoráveis para a inserção de uma lógica empresarial e financeira sobre os investimentos patrimoniais e produtivos sobre a terra. Também, a respeito da interação entre política tributária e relações no campo, foi possível delinear que o aumento da dependência estatal dos recursos externos recompensados a juros indica uma tendência para acirramento das desigualdades que ameaçam o equilíbrio das relações socioeconômicas daqueles que vivem na ou da terra.

Tendo sido os objetivos iniciais alcançados, a pesquisa contribuiu para a visão da política tributária brasileira e da questão agrária sob o crivo dos benefícios tributários à agricultura e à agroindústria. Dessa forma, levando à compreensão de que a análise das políticas econômicas que tem por objeto as relações agrárias é apta a revelar, causal e sintomaticamente, uma tendência mais geral e institucionalizada de tratamento da própria questão agrária. Tal qual no contexto mais amplo, invoca-se a atuação estatal para disciplinar as atividades ligadas à terra em atenção às exigências da classe empresarial do agronegócio brasileiro, que carrega fortes traços patrimonialistas e mune-se do poder do capital fictício.

Sociofiscal analysis of Brazilian economic policy of tax exemptions for agriculture and agribusiness: socioeconomic impacts on the agrarian issue from David Harvey

Abstract : The research questions the socioeconomic effects of the Brazilian State's tax exemption policy oriented to agriculture and agribusiness on the agrarian issue. The article starts from the qualitative analysis method of political economy and the reference of fiscal sociology. Aims to describe the current budget of tax subsidies of the Union and reveals how it favors agribusiness; to understand the consolidation of this policy in the country, especially in the 1960/1970s, and after the 2000s; and to report the socioeconomic implications of this state intervention on agrarian relations, using the concepts of critical geographer David Harvey as the guiding thread of the analysis. It was identified that the action of the Brazilian State, by instituting tax benefits, favored the interests of productive and financial capital. It was concluded that this policy generates imbalances in land relations, changing land income, increasing financial market control over political decisions.

Keywords: Fiscal Sociology; Tax waiver; Agribusiness; Financialization.

Un análisis sociofiscal de la política económica brasileña de las exenciones tributarias para la agricultura y la agroindustria: los impactos socioeconómicos en la cuestión agraria desde David Harvey

Resumen: La investigación cuestiona los efectos socioeconómicos, en la cuestión agraria, de la política de exención de impuestos del Estado brasileño orientada a la agricultura y los agronegocios. El artículo parte del método de análisis cualitativo de la economía política y la referencia de la sociología fiscal. Tiene como objetivo describir el presupuesto actual de los subsidios fiscales de la Unión y revelar cómo favorece los agronegocios; Comprender la consolidación de esta política en el país, especialmente en los años 1960 y 1970, y después de los años 2000; e informar las implicaciones socioeconómicas de esta intervención estatal en las relaciones agrarias, teniendo como hilo conductor del análisis los conceptos del geógrafo crítico David Harvey. Se identificó que la acción del Estado brasileño, al instituir beneficios fiscales, favoreció los intereses del capital productivo y financiero. Se concluyó que esta política genera desequilibrios en las relaciones de la tierra, cambia el ingreso de la tierra, aumentando el control del mercado financiero sobre las decisiones políticas.

Palabras clave: Sociología Fiscal; Exención de impuestos; Agronegocios; Financiarización.

Referências

ARAÚJO, Ewerton Melo; PAES, Nelson Leitão. Desoneração da cesta básica ou expansão do programa bolsa família? uma simulação por equilíbrio geral computável. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 1, 2019.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017.

CORSI, Francisco. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos**, v. 53, n. 1, 2016.

DAL MOLIN, Giorgio, SANT'ANA, Jéssica. Lei bilionária coloca base eleitoral de Bolsonaro em rota de colisão com Guedes. **Gazeta do Povo**, Curitiba e Brasília, 20 abr. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/fim-lei-kandir-morreu-guedes-ruralistas/>. Acesso em: ago. 2019.

DANA, Samy. Aumento dos preços das commodities traz fôlego para a economia. **G1**, 08 mar. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/aumento-dos-precos-das-commodities-traz-folego-para-economia.html>. Acesso em: ago. 2019.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do Capital Financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: IE/Unicamp, 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php>. Acesso em: ago. 2019.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e sociedade**, v. 26, n. 3 (61), p. 793-816, dez. 2017.

GOBETTI, Sergio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, pp. 139-159, jan./mar. 2011.

GUIMARÃES, Juca. “Agronegócio e inadimplentes Agro causam rombo na Previdência”, aponta sindicalista. **Brasil de Fato**, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/27/agronegocio-e-desoneracoes-causam-rombo-na-previdencia-aponta-sindicalista/>. Acesso em: ago. 2019.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: histórias e implicações. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

LAPYDA, Ilan. **A financeirização no capitalismo contemporâneo: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey**. Orientador: Ricardo Musse. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Terra Prometida**: uma história da Questão Agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. A política fiscal e tributária a partir do governo Lula: mudanças cognitivas e institucionais por instrumentos. **Revista do Direito**, v. 2, n. 46, p. 135-158, mai./ago. 2015.

MACARINI, José Pedro. **A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/69**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.

MARINELI, Felipe. **O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico brasileiro (1968-73)**. Orientador: Alexandre de Freitas Barbosa. 2017. 297 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MARTELLO, Alexandre. Governo vai enviar ainda neste ano plano para cortar renúncias fiscais em cerca de um terço até 2022. **G1**, 03 mai. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/03/governo-vai-enviar-ainda-neste-ano-plano-para-cortar-renuncias-fiscais-em-cerca-de-um-terco-ate-2022.ghtml>. Acesso em: ago. 2019.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

MATTEI, Lauro; MAGALHÃES, Luis Felipe. A Política Econômica Durante o Governo Lula (2003-2010): Cenários, Resultados e Perspectivas. In: PAULA, Marilene (org). **“Nunca antes na história desse país”...? : um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. p. 134-151.

MENDONÇA, Sônia Regina de. A classe dominante agrária: natureza e comportamento – 1964-1990. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). A questão agrária no Brasil. São Paulo: **Expressão Popular**, 2010. v. 5.

MIELITZ NETO, Carlos Guilherme Adalberto, MELO, Lenivaldo Manoel de; MAIA, Cláudio Machado. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Agropecuária Brasileira em Números. MAPA, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros/agropecuaria-brasileira-em-numeros-abril-de-2020/view>. Acesso em: mai. 2020.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 12, p. 3-113, 27 jun. 2010.

OLIVEIRA, Marly Job de. **A política geral do regime militar para construção de suas políticas econômicas (1964-1985)**. Orientador: Emanuel Soares da Veiga Garcia. 2007. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PINA, Rute. Renúncias fiscais que favorecem o agronegócio crescem 8,3% no governo Temer. **Brasil de Fato**, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/06/14/renuncias-fiscais-que-favorecem-o-agronegocio-crescem-83-no-governo-temer/>. Acesso em: ago. 2019.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. Lei Kandir e a perda de receita do estado de Minas Gerais. In: CRUZ, Luiz Sávio de Souza; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o pacto federativo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019.

SAMPAIO, Plínio de Arruda Sampaio. A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo. In: STÉDILE, João Pedro et al (org). **A questão agrária no brasil**: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2013. 239 p. v. 8. pp. 85-102.

SAUER, Sérgio. Reflexões esparsas sobre a questão agrária e a demanda por terra no século XXI. In: STÉDILE, João Pedro et al (org). **A questão agrária no brasil**: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2013. 239 p. v. 8. pp. 167-187.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SRF). **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2019**. Brasília: Ministério da Fazenda, ago. 2018.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SRF). **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2020**. Brasília: Ministério da Economia, ago. 2019.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE). **Orçamento de subsídios da União**: relatório do governo federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2016. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA (SECAP). **3º Orçamento de subsídios da União**: relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios no período 2003 a 2018. Brasília: Ministério da Fazenda, 2019a.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA (SECAP). **Boletim mensal sobre os subsídios da União** – uma análise dos subsídios (gastos) tributários da União: evolução e comparação internacional. 8ª ed. Brasília: Ministério da Economia, 2019b.

SCHUMPETER, Joseph A. **The crisis of the tax state**. In: SWEDBERG, Richard (ed.). Joseph A. Schumpeter: the economics and sociology of capitalism. Princeton: Princeton University Press, 1991.

STÉDILE, João Pedro et al (org). **A questão agrária no brasil**: Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2013. 239 p. v. 8.

TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018.

ZAIA, Cristiano. Bolsonaro prorroga até 2033 regra para permitir que empresas usem crédito do ICMS. **Valor Econômico**, 30 dez. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/30/bolsonaro-prorroga-ate-2033-regra-para-permitir-que-empresas-usem-credito-do-icms.ghtml>. Acesso em: mai. 2020.

Sobre os autores

Melissa de Almeida Cardoso - Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, e bacharela em Direito pela mesma Universidade.

João da Cruz Gonçalves Neto - Graduado em filosofia e direito pela UFG, mestre em filosofia pela UFG; doutor em filosofia pela PUCRS; pós-doutor em direito pela UFSC e Universidad de León/ES. É professor de filosofia jurídica na faculdade de Direito da UFG, professor pesquisador do programa de pós-graduação em direito agrário da UFG.

Recebido para publicação em abril de 2021

Aceito para publicação em junho de 2021