UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO –
UFRPE DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIA ECONÔMICAS

ISAAC XIMENES DE MELO

IMPACTOS DAS ISENÇÕES FISCAIS NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: Uma análise sobre crescimento econômico e desigualdade social.

Recife – PE
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecário(a): Auxiliadora Cunha – CRB-4 1134

M528i Melo, Isaac Ximenes de.
Impactos das isenções fiscais no agronegócio brasileiro: uma análise sobre crescimento econômico e desigualdade social / Isaac Ximenes de Melo. – Recife, 2025.
29 f.

Orientador(a): Chiara Natércia França Araújo.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Bacharelado em Ciências Econômicas, Recife, BR-PE, 2025.

Inclui referências.

1. Agronegócio. 2. Isenção Fiscal. 3. Política Tributária. 4. Desenvolvimento Econômico 5. Desigualdade Social. I. Araújo, Chiara Natércia França, orient. II. Título

CDD 330

IMPACTOS DAS ISENÇÕES FISCAIS NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: Uma análise sobre crescimento econômico e desigualdade social.

ISAAC XIMENES DE MELO

IMPACTOS DAS ISENÇÕES FISCAIS NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: Uma análise sobre crescimento e desigualdade social.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno ISAAC XIMENES DE MELO ao Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas sob a orientação da **Prof. Dra. CHIARA NATÉRCIA FRANÇA ARAÚJO.**

Recife – PE
2025

IMPACTOS DAS ISENÇÕES FISCAIS NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO: Uma análise sobre crescimento econômico e desigualdade social.

ISAAC XIMENES DE MELO

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientadora. Prof. Dra. Chiara Natércia França Araújo.

_____

1º Examinador. Prof. Dr. Luiz Carraza

_____

2º Examinador. Prof. Dra. Ana Cristina

AGRADECIMENTOS

Dedicatória

À memória de meus pais, que, mesmo ausentes, permanecem vivos em meu coração através dos valores e ensinamentos que me guiaram até aqui.

Às minhas filhas, meu alicerce, incentivo e maior fonte de motivação. Aos meus netos, que com seu amor e alegria iluminam meus dias e me inspiram a seguir em frente.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por me conceder saúde, sabedoria e a resiliência necessárias para percorrer e concluir esta longa e gratificante jornada.

Minha mais profunda gratidão à minha família. Às minhas filhas, pelo amor incondicional e por serem meu porto seguro. Aos meus genros, irmãos e sobrinhos pelo apoio e companheirismo constantes.

Expresso meu sincero reconhecimento à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) pela oportunidade de crescimento intelectual e pessoal. Agradeço a todos os colaboradores da instituição, em especial aos professores do curso de Ciências Econômicas, que com paciência e maestria compartilharam seus conhecimentos, e aos colegas, com quem dividi aprendizados, desafios e conquistas.

Um agradecimento especial à minha orientadora, Prof.ª Dr.ª Chiara Natércia França Araújo, por sua condução segura e por acreditar no potencial deste trabalho.

Por fim, agradeço imensamente aos meus amigos Sajan Prya Correia Cirilo, Guilherme Portela Teixeira Lima e José Kawan dos Santos Santana, que foram um pilar fundamental nesta vitória, auxiliando nas dificuldades e incentivando-me a continuar nos momentos mais tórridos.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte deste sonho, meu sincero muito obrigado!

Epígrafe

“Onde não há trabalho, não há pão, e as migalhas no ocaso obtidas são molhadas pelas lágrimas da vergonha.”

Isaac Ximenes de Melo

RESUMO

Este trabalho analisa criticamente os impactos multifacetados das isenções fiscais concedidas ao agronegócio brasileiro, ponderando seus efeitos sobre o crescimento econômico e a desigualdade social. Partindo de um mapeamento dos principais mecanismos de renúncia fiscal, como a Lei Kandir e as desonerações sobre o Imposto Territorial Rural (ITR), a pesquisa investiga a relação entre esses incentivos e o notável crescimento do setor, avaliando sua contribuição para o PIB e para a balança comercial. Em contrapartida, o estudo aprofunda a discussão sobre as externalidades sociais e econômicas, como a concentração de renda e os efeitos sobre a arrecadação tributária. A análise documental e de dados secundários comprova que, embora os incentivos fiscais contribuam para a competitividade do setor, eles o fazem a um alto custo fiscal, reforçando a concentração de terras e operando sem contrapartidas socioambientais efetivas. A pesquisa conclui que o modelo de incentivos vigente, ao promover um crescimento setorial expressivo em detrimento da equidade e da sustentabilidade, demanda uma revisão urgente e criteriosa.

Palavras-chave: Agronegócio, Isenção Fiscal, Política Tributária, Desenvolvimento Econômico, Desigualdade Social.

ABSTRACT

This study critically analyzes the multifaceted impacts of tax exemptions granted to agribusiness in Brazil, weighing their effects on economic growth and social inequality. Starting from a mapping of the main tax waiver mechanisms, such as the Kandir Law and exemptions on the ITR (Rural Land Tax), the research investigates the relationship between these incentives and the sector's remarkable growth, assessing its contribution to the GDP and the trade balance. In contrast, the study deepens the discussion on social and economic externalities, such as income concentration and the effects on tax collection. The analysis of documents and secondary data proves that while tax incentives contribute to the sector's competitiveness, they do so at a high fiscal, reinforcing land concentration and operating without effective socio environmental counterparts. The research concludes that the current incentive model, by promoting significant sectoral growth at the expense of equity and sustainability, requires an urgent and thorough review.

Keywords: Agribusiness, Tax Exemption, Tax Policy, Economic Development, Social Inequality.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO **9**
2. PANORAMA DO AGRONEGÓCIO E DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL **11**
2.1. O Agronegócio como Pilar da Economia Brasileira 11
2.2. Principais Instrumentos de Isenção Fiscal para o Agronegócio 14
2.2.1. A Lei Kandir e a desoneração do ICMS sobre exportações 14
2.2.3. O Imposto Territorial Rural (ITR) e a baixa arrecadação 15
2.3.4. Outros incentivos e regimes especiais 15
3. METODOLOGIA **16**
3.1. Abordagem da Pesquisa 16
3.2. Fontes e Coleta de Dados 16
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO **18**
4.1. Impactos Econômicos Positivos: Crescimento, Produtividade e Balança Comercial 18
4.2. Externalidades e Controvérsias: O Custo do Modelo 20
4.2.1. Impacto na Arrecadação e o "Custo Fiscal" dos Incentivos 21
4.2.2. Relação com a Concentração de Terras e Renda 23
4.2.3. Implicações Socioambientais 24
5. CONCLUSÃO **26**
REFERÊNCIAS **28**

1. INTRODUÇÃO

O agronegócio consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais motores da economia brasileira. Responsável por uma parcela expressiva do Produto Interno Bruto (PIB) e garantindo superávits consecutivos na balança comercial, o setor projeta uma imagem de um Brasil competitivo e moderno no cenário global. Segundo dados da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e do Cepea, sua participação no PIB nacional tem se mantido em patamares elevados , enquanto as exportações atingiram valores recordes nos últimos anos, conforme aponta o Ministério da Agricultura e Pecuária (BRASIL, 2024). Esse dinamismo é frequentemente atribuído a fatores como a incorporação de tecnologia, os ganhos de produtividade e a vasta disponibilidade de recursos naturais. Contudo, subjacente a esse desempenho, opera uma complexa e robusta arquitetura de política fiscal, caracterizada por um conjunto de isenções, subsídios e regimes tributários especiais que visam fomentar essa expansão.

Embora desenhados para estimular a produção e a competitividade, os benefícios fiscais concedidos ao agronegócio levantam um debate crucial sobre seus custos e a distribuição de seus resultados para a sociedade. Em um momento em que o Brasil implementa uma ampla reforma tributária e enfrenta desafios crônicos de financiamento de políticas públicas, torna-se imperativo analisar a eficiência e a equidade desses incentivos. A nova legislação, ao prever a substituição de tributos como PIS/Cofins por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, promete alterar profundamente o cenário, com a extinção de diversos benefícios fiscais e a geração de debates sobre o futuro da competitividade do setor.

A discussão transcende o campo econômico, envolvendo o pacto federativo, a estrutura fundiária do país e a sustentabilidade ambiental. A partir deste cenário, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão central: **De que maneira o atual modelo de isenções fiscais para o agronegócio no Brasil se reflete no crescimento econômico e na desigualdade social, e qual o balanço entre os benefícios gerados para o setor e os custos para a sociedade?**

Como resposta provisória a essa questão, levanta-se a seguinte hipótese: as

isenções fiscais, embora contribuam para a competitividade e o crescimento do agronegócio, geram um custo fiscal elevado e reforçam desigualdades estruturais, como a concentração de terra e renda, configurando um modelo de desenvolvimento setorial que não se traduz em equidade social e sustentabilidade para o país.

Para testar esta hipótese e responder ao problema de pesquisa, foi definido o seguinte objetivo geral: **analisar criticamente os impactos multifacetados das isenções fiscais concedidas ao agronegócio brasileiro, ponderando seus efeitos sobre o crescimento econômico e a desigualdade social.** Para alcançar tal propósito, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

a) Mapear os principais instrumentos de renúncia fiscal que beneficiam o setor, com destaque para a Lei Kandir e o Imposto Territorial Rural (ITR);

b) Analisar, com base em dados secundários, a correlação entre os incentivos fiscais e o desempenho econômico do agronegócio em termos de produção, exportação e participação no PIB;

c) Investigar as principais externalidades associadas a esse modelo, como o impacto na arrecadação tributária, a relação com a concentração de terras e renda, e as implicações socioambientais;

d) Discutir a sustentabilidade e a equidade do atual modelo de incentivos fiscais frente aos desafios do desenvolvimento nacional.

A presente análise está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo corresponde à introdução, na qual são apresentados o tema, o problema de pesquisa, a justificativa e os objetivos do trabalho. O segundo capítulo aborda o referencial teórico, explorando os conceitos de política fiscal e a importância do agronegócio na economia. No terceiro capítulo, detalha-se a metodologia empregada. O quarto capítulo, ponto central da pesquisa, dedica-se à apresentação e discussão dos resultados, relacionando os dados dos incentivos com indicadores econômicos e sociais. Por fim, o quinto capítulo sintetiza as conclusões do estudo e sugere novas direções para futuras pesquisas.

2. PANORAMA DO AGRONEGÓCIO E DA POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

2.1. O Agronegócio como Pilar da Economia Brasileira

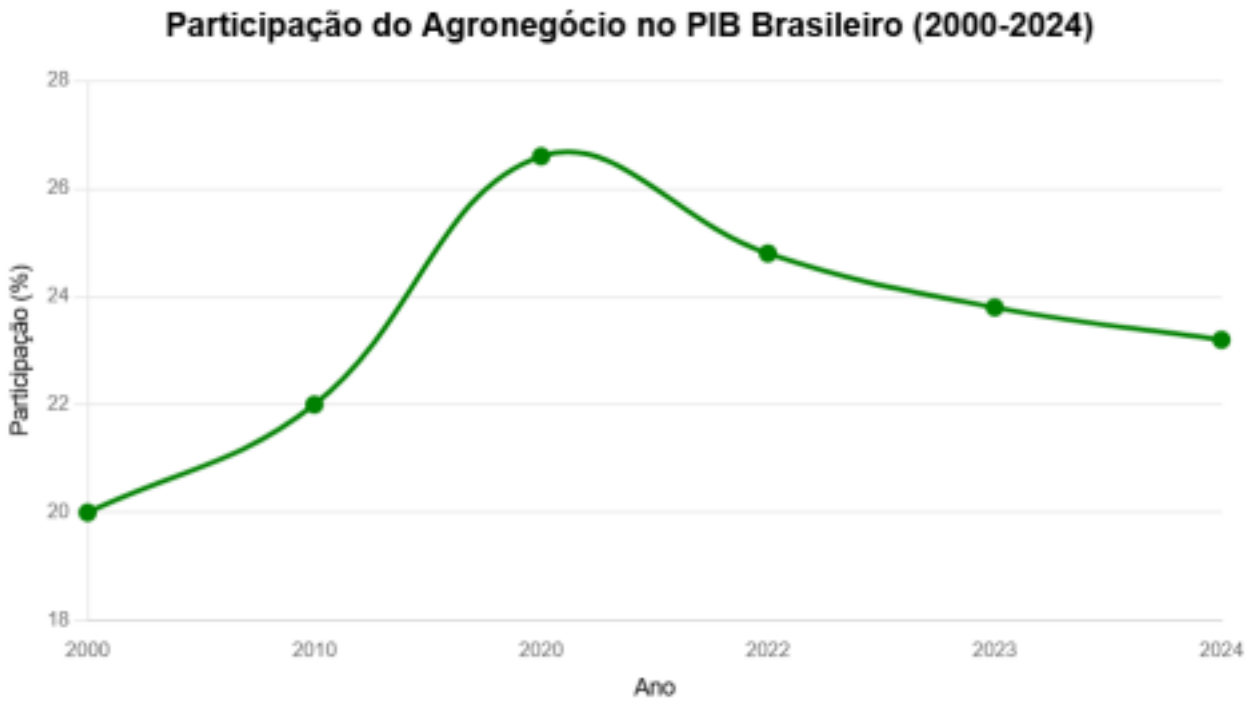
A trajetória do agronegócio brasileiro é marcada por uma profunda transformação, evoluindo de um modelo predominantemente extrativista e de subsistência para um complexo industrial altamente tecnológico e integrado a cadeias globais de valor. Essa modernização, intensificada a partir da segunda metade do século XX, foi impulsionada por uma combinação de fatores, incluindo a expansão da fronteira agrícola, investimentos em pesquisa e desenvolvimento – com destaque para o papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) –, e a crescente demanda internacional por commodities (DELGADO, 2012).

Atualmente, o setor é compreendido em uma perspectiva ampla, que engloba não apenas a produção "dentro da porteira" (atividades agropecuárias), mas também os segmentos "antes da porteira" (indústria de insumos, máquinas e equipamentos) e "depois da porteira" (processamento, logística e distribuição). Essa cadeia produtiva complexa confere ao agronegócio uma capilaridade notável na economia nacional. Segundo dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea/Esalq USP), em colaboração com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o agronegócio respondeu por 23,2% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2024, evidenciando sua centralidade para a geração de riqueza no país (CNA; CEPEA, 2024).

Além da participação no PIB, o setor desempenha um papel estratégico na estabilidade macroeconômica por meio do comércio exterior. As exportações do agronegócio têm sido responsáveis por garantir saldos positivos na balança comercial brasileira, fornecendo as divisas necessárias para equilibrar as contas externas do país. Produtos como soja, carne, milho e açúcar figuram consistentemente entre os principais itens da pauta de exportação, consolidando o Brasil como uma potência agrícola global (IPEA, 2024). A capacidade do setor de gerar empregos, tanto diretos quanto indiretos, também é um fator de grande relevância social e econômica, embora o padrão de geração de postos de trabalho, a qualidade desses empregos e sua concentração em fases específicas da cadeia produtiva sejam objeto de intenso debate na literatura

especializada.

Gráfico 1:



Fonte: Elaboração própria com dados do Cepea/Esalq-USP e IBGE (2024).

2.2. Política Fiscal e Mecanismos de Incentivo: Conceitos de Isenção e Renúncia Fiscal

A política fiscal é um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na economia, compreendendo o conjunto de decisões governamentais sobre arrecadação de tributos e realização de gastos. Por meio dela, o governo busca não apenas financiar suas atividades, mas também influenciar variáveis macroeconômicas como o nível de emprego, a distribuição de renda e o crescimento econômico (OLIVEIRA; CARVALHO, 2021).

No contexto da política fiscal, os incentivos a determinados setores produtivos podem ocorrer de duas formas principais: via gasto direto, como subsídios e financiamentos, ou via gasto indireto, que se materializa por meio do sistema tributário. É neste segundo ponto que se insere a discussão central deste trabalho **(OLIVEIRA;**

CARVALHO, 2021).

Os benefícios tributários, também conhecidos como gastos tributários ou renúncia fiscal, representam o montante de receita que o Estado deixa de arrecadar ao conceder um tratamento fiscal diferenciado a certos contribuintes, setores ou regiões, visando atingir objetivos econômicos ou sociais (AFONSO; MEIRELLES, 2019). Trata-se de uma política pública implementada "pelo lado da receita", que, embora não apareça como uma despesa explícita no orçamento, possui o mesmo efeito econômico de um gasto direto, pois direciona recursos para os beneficiários. A falta de transparência e de avaliação de efetividade desses gastos é uma crítica recorrente, sendo apontada por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) como uma fragilidade na gestão fiscal brasileira **(TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2024)**.

No arcabouço jurídico-tributário brasileiro, a renúncia de receita pode se manifestar de diversas formas, como a imunidade (uma vedação constitucional ao poder de tributar), a isenção (uma dispensa legal do pagamento do tributo devido), a redução de base de cálculo, a concessão de crédito presumido ou a aplicação de alíquota zero. Para os fins desta pesquisa, o termo "isenção fiscal" será utilizado em seu sentido amplo, abrangendo os diferentes mecanismos que resultam na desoneração tributária do agronegócio. A compreensão de que tais benefícios configuram uma escolha alocativa do Estado é fundamental, pois permite questionar não apenas a sua eficácia em promover o desenvolvimento, mas também o seu custo de oportunidade, ou seja, os investimentos em outras áreas (saúde, educação, infraestrutura) que poderiam ser realizados com os recursos renunciados.

Adicionalmente, a análise da persistência desses benefícios, mesmo diante de críticas sobre sua eficácia e equidade, pode ser aprofundada pelo conceito de pelo conceito de 'captura do Estado' **(STIGLER, 1971)**. Essa teoria sugere que grupos de interesse específicos — neste caso, setores organizados do agronegócio, por vezes representados pela chamada ‘bancada ruralista’ — utilizam seu poder econômico e político para influenciar a formulação de políticas públicas, garantindo a manutenção de um arcabouço tributário que lhes seja favorável.

2.2. Principais Instrumentos de Isenção Fiscal para o Agronegócio

A política de incentivos fiscais ao agronegócio brasileiro é vasta e se materializa por meio de diversos instrumentos. A seguir, destacam-se os mais relevantes e que são objeto de intenso debate acadêmico e político. A política brasileira de incentivos fiscais voltada ao agronegócio é bastante abrangente e se manifesta através de uma diversidade de instrumentos. A seguir, serão abordados os mais relevantes, que atualmente são o centro de discussões e debates tanto no meio acadêmico quanto no cenário político nacional.

2.2.1. A Lei Kandir e a desoneração do ICMS sobre exportações

A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), promulgada em 1996, isentou produtos primários e semielaborados destinados à exportação da cobrança de ICMS. Seu principal objetivo era impulsionar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, beneficiando diretamente o agronegócio, setor com forte vocação exportadora.

Contudo, essa medida gerou uma controversa consequência: a perda de arrecadação para os estados, já que o ICMS é sua principal fonte de receita. Embora a lei previsse uma compensação financeira da União aos estados pelas perdas, o cálculo e o pagamento desses valores se tornaram um foco perene de disputas políticas e judiciais, sobrecarregando o pacto federativo (VARGAS, 2018).

O impacto da Lei Kandir no pacto federativo se torna ainda mais nítido quando analisado sob a ótica de estados com forte vocação agrícola, como Pernambuco. A desoneração do ICMS sobre a exportação de produtos primários afeta diretamente a arrecadação estadual advinda de setores chave como o sucroalcooleiro, na Zona da Mata, e a fruticultura irrigada no Vale do São Francisco. Essa perda de receita, muitas vezes não compensada integralmente pela União, limita a capacidade de investimento do governo estadual em serviços públicos essenciais, ilustrando como um incentivo federal a um setor específico pode gerar um ônus fiscal direto para os entes subnacionais.

Dado que o presente trabalho é desenvolvido no âmbito da Universidade Federal Rural de Pernambuco, optou-se por utilizar o estado como exemplo ilustrativo dos impactos subnacionais da referida lei.

2.2.3. O Imposto Territorial Rural (ITR) e a baixa arrecadação

O ITR é um imposto federal cuja finalidade, segundo a Constituição, deveria ser extrafiscal, ou seja, desestimular a existência de grandes latifúndios improdutivos e promover a função social da propriedade. Suas alíquotas são progressivas: quanto maior a área e menor a produtividade, maior o imposto. Na prática, contudo, o ITR se tornou um tributo de arrecadação irrisória e baixa efetividade. Isso ocorre por uma série de fatores, incluindo a autodeclaração do valor da terra nua (VTN) pelo próprio proprietário, o que abre margem para subavaliações, e a complexidade da fiscalização. Críticos apontam que a baixa tributação sobre a propriedade rural no Brasil, em comparação com outros países, contribui para a concentração de terras, estimula a especulação imobiliária e não cumpre seu papel de indutor de produtividade (INSTITUTO ESCOLHAS, 2019).

2.3.4. Outros incentivos e regimes especiais

Além dos mecanismos citados, o agronegócio se beneficia de um leque de outras vantagens e políticas de fomento. Destaca-se a desoneração de PIS/COFINS sobre a comercialização de diversos insumos agropecuários essenciais para a produção, como defensivos agrícolas, fertilizantes e sementes, o que reduz os custos operacionais dos produtores. Adicionalmente, o setor conta com o crédito rural, que, embora seja uma política de gasto direto do governo, muitas vezes opera com juros subsidiados (abaixo das taxas de mercado), configurando um subsídio implícito significativo financiado pelo Tesouro Nacional, essencial para o financiamento da safra e investimentos. Existem ainda regimes especiais de tributação e contribuição social, como o Funrural (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), cuja base de cálculo e forma de recolhimento são frequentemente objeto de disputas judiciais e renegociações políticas, o que, em diversos momentos, resulta no alívio do passivo tributário do setor, garantindo maior fôlego financeiro aos produtores (GODOY, 2020).

3. METODOLOGIA

3.1. Abordagem da Pesquisa

O presente trabalho de pesquisa se insere no campo da natureza qualitativa, adotando uma abordagem exploratório-descritiva. O propósito central não é a construção de modelos econométricos para o estabelecimento de relações causais, mas sim aprofundar a compreensão e a análise do complexo fenômeno das isenções fiscais no setor do agronegócio, bem como suas intrínsecas e multifacetadas implicações. Para tal desiderato, a estratégia metodológica eleita será a revisão de literatura, que permitirá o embasamento teórico e a contextualização do tema, complementada pela análise documental. Esta última consistirá no escrutínio minucioso de materiais que, até o presente momento, não foram submetidos a um tratamento analítico sistemático, ou que, embora já examinados, podem ser reavaliados à luz de novas perspectivas interpretativas, enriquecendo assim a discussão e as conclusões a serem apresentadas.

3.2. Fontes e Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada a partir de fontes secundárias, categorizadas em três grupos principais para garantir uma análise abrangente e multifacetada:

1. **Produção Acadêmica:** Consulta a livros, teses, dissertações e artigos científicos nas bases de dados Scielo e Google Scholar, com foco em publicações dos últimos 10 anos a partir dos descritores 'renúncia fiscal agronegócio' e 'impacto Lei Kandir'.
2. **Legislação e Documentos Oficiais:** Análise da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) e das normativas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
3. **Dados e Relatórios Institucionais:** Para a análise quantitativa e de controle, foram utilizados os relatórios anuais de 'Gastos Tributários' da Receita Federal do Brasil (período 2019-2024) e os principais Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionados à fiscalização da Lei Kandir e do ITR na última

década.

Complementarmente, foram usados dados do IPEA, IBGE, CNA e Cepea para contextualizar o desempenho econômico do setor."

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Impactos Econômicos Positivos: Crescimento, Produtividade e Balança Comercial

A análise dos principais indicadores macroeconômicos do agronegócio nas últimas décadas revela um desempenho notável, frequentemente utilizado como principal argumento para a manutenção e ampliação dos incentivos fiscais. O Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio brasileiro, após um pico de participação na economia nacional em 2020, manteve-se em patamares elevados, fechando 2023 com **23,8%** do PIB total do Brasil (CNA; CEPEA, 2024). A desoneração tributária é defendida como um fator crucial para garantir a competitividade do produto brasileiro no mercado internacional.

O crescimento da produção agropecuária brasileira é um fenômeno bem documentado. Dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) mostram saltos produtivos consistentes. A produção de soja, por exemplo, saltou de 32 milhões de toneladas em 2000 para um recorde de 154,6 milhões de toneladas na safra 2022/2023. A produtividade da soja, medida em kg/hectare, também cresceu de aproximadamente 2.700 kg/ha para mais de 3.500 kg/ha no mesmo período (CONAB, 2024). Esse avanço não se deve apenas à expansão da área plantada, mas também a ganhos expressivos de produtividade, impulsionados pela modernização tecnológica. Os defensores do modelo atual argumentam que a desoneração de insumos e maquinário, como fertilizantes e tratores, é essencial para viabilizar os investimentos necessários a essa modernização.

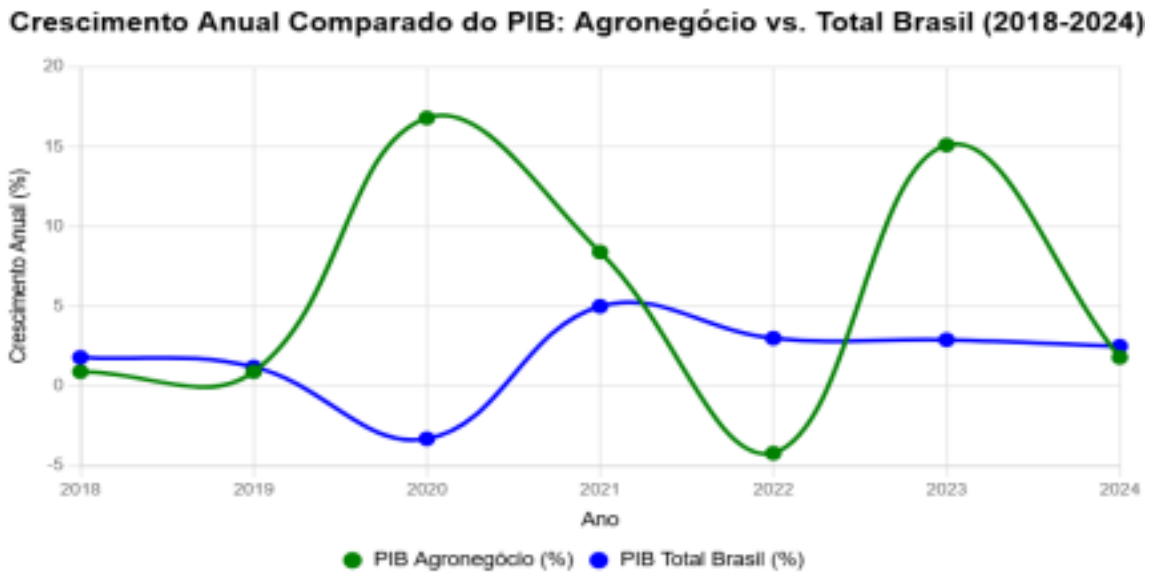
A defesa da manutenção desse arranjo tributário é frequentemente liderada por entidades representativas do setor. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), por exemplo, argumenta publicamente que a desoneração de insumos e, principalmente, a isenção de ICMS sobre as exportações (via Lei Kandir) são condições vitais para manter a competitividade do produto brasileiro no mercado global **(CNA, 2023)**. Nessa visão, tais incentivos são essenciais para sustentar o superávit da balança comercial. Em contrapartida, essa perspectiva é desafiada por analistas de finanças públicas. **Afonso (2020)**, por exemplo, pondera que parte do custo tributário

poderia ser absorvida pelo próprio setor sem comprometer sua posição de mercado, sugerindo que a magnitude do benefício fiscal atual pode ser excessiva e desproporcional à sua finalidade.

De fato, a isenção de PIS/COFINS e ICMS para insumos agrícolas reduz significativamente os custos de produção, incentivando a adoção de tecnologias que aumentam a produtividade.

No front externo, o papel do agronegócio é ainda mais proeminente. Relatórios do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) demonstram que o setor tem sido o principal responsável pelos superávits da balança comercial brasileira. Em 2023, as exportações do agronegócio atingiram o valor recorde de **US$ 166,55 bilhões**, contribuindo com 49% do total das exportações brasileiras e gerando um superávit setorial de US$ 149 bilhões (MAPA, 2024). A isenção de ICMS sobre as exportações, garantida pela Lei Kandir, é apontada como um dos pilares dessa performance. O fluxo constante de dólares gerado pelo agronegócio é vital para a estabilidade cambial e para a capacidade do país de honrar seus compromissos externos.

Gráfico 2:



Fonte: Elaboração própria com dados do Cepea/Esalq-USP e IBGE.

Contudo, **autores como Afonso (2020) e Delgado (2012)** alertam que a celebração desses indicadores seria incompleta sem uma análise crítica de seus custos. **Para esses pesquisadores**, é imperativo questionar a sustentabilidade do modelo. A seção a seguir, portanto, alinha-se a essa perspectiva crítica e se debruça sobre as externalidades e controvérsias, investigando o que pode ser considerado o 'outro lado da moeda' dos incentivos fiscais.

4.2. Externalidades e Controvérsias: O Custo do Modelo

Apesar dos indicadores de performance positivos, uma análise aprofundada do modelo de desenvolvimento do agronegócio revela um conjunto de custos e externalidades negativas. A crítica, fundamentada em diferentes fontes, concentra-se em três eixos principais. O primeiro é o elevado **'custo fiscal'** dos incentivos, que representa uma renúncia de receita que poderia ser alocada em outras áreas, conforme demonstram os relatórios de Gastos Tributários da Receita Federal **(RECEITA FEDERAL, 2024)**. O segundo eixo é o **agravamento das desigualdades**, pois a política fiscal, ao beneficiar desproporcionalmente os grandes produtores e manter baixa a tributação sobre a terra, reforça a concentração fundiária documentada pelo Censo Agropecuário **(IBGE, 2017)**. Por fim, o terceiro eixo são as **consequências socioambientais**, dado que o modelo pode estimular indiretamente o desmatamento, monitorado por instituições como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e o uso intensivo de agrotóxicos com riscos à saúde, como apontado pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO).

4.2.1. Impacto na Arrecadação e o "Custo Fiscal" dos Incentivos

O primeiro e mais direto impacto dos benefícios fiscais é a redução da arrecadação potencial do Estado. Conforme conceituado no referencial teórico, a renúncia fiscal é um gasto público indireto. Estudos da Receita Federal sobre os Gastos Tributários da União revelam que os benefícios concedidos ao setor agropecuário representam cifras bilionárias anualmente. A desoneração da cesta básica, que inclui muitos produtos agrícolas, e os benefícios na tributação de insumos (PIS/COFINS) estão entre os maiores gastos tributários do governo federal.

Segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal para 2024, os benefícios fiscais concedidos ao setor agropecuário totalizaram aproximadamente **R$ 50 bilhões**. Para colocar em perspectiva, esse montante seria suficiente para financiar a construção de mais de 300 hospitais de médio porte ou para custear a educação em tempo integral de cerca de 5 milhões de crianças por um ano, evidenciando o dilema alocativo que o Estado enfrenta. Para se ter uma dimensão mais clara do dilema alocativo, o montante de R$ 50 bilhões em benefícios fiscais ao setor agropecuário é mais de 10 vezes superior ao orçamento total do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para 2024. Este dado, por si só, evidencia o aparente conflito entre a política tributária e os desafios da agenda ambiental do país.

Tabela 1 – Principais Gastos Tributários Federais com o Setor Agropecuário (Estimativa para 2024).

Tipo de Gasto Tributário	Valor Estimado (R$ Bilhões)	Principal Legislação Associada
Desoneração da Cesta Básica	25,0	Lei nº 10.925/2004
Insumos Agropecuários (PIS/COFINS)	18,0	Lei nº 10.925/2004
Crédito Rural (Subvenções)	7,0	Plano Safra
Total (Aproximado)	**50,0**	-

Fonte: Elaboração própria com base na Receita Federal (2024). Nota: Estimativa conservadora, excluindo renúncias estaduais (ex.: ICMS via Lei Kandir)

É crucial ressaltar que os R$ 50 bilhões detalhados na tabela representam uma estimativa conservadora do total de benefícios direcionados ao setor, pois se concentram majoritariamente nos gastos tributários diretos do governo federal. Este cálculo não abrange a totalidade dos subsídios e, principalmente, exclui renúncias fiscais de competência estadual, cuja magnitude é imensa. O principal exemplo é a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, garantida pela Lei Kandir, que representa uma perda de arrecadação massiva para os estados, mas não é contabilizada como um gasto tributário da União.

Adicionalmente, embora as subvenções ao crédito rural no âmbito do Plano Safra estejam parcialmente representadas, o volume total de recursos movimentados com juros subsidiados é muito superior e configura um subsídio implícito significativo. Por essa razão, estimativas mais abrangentes do governo e de especialistas, que buscam somar o impacto da Lei Kandir e outras formas de subsídio, apontam que o valor total do apoio estatal ao agronegócio pode superar a casa dos R$ 150 bilhões anuais, revelando um custo fiscal para a sociedade muito superior ao que os relatórios de gastos tributários federais isoladamente demonstram.

A Lei Kandir agrava essa situação ao desonerar as exportações do ICMS, impactando a capacidade de investimento de estados e municípios. A crítica central reside no fato de que a sociedade arca com o ônus de um benefício direcionado a um setor que, apesar de relevante, já demonstra alta lucratividade e competitividade (AFONSO, 2020). A baixa arrecadação do ITR intensifica esse problema, representando uma dupla renúncia: fiscal, pela pouca arrecadação, e social, pelo não cumprimento de seu papel no combate à concentração de terras.

4.2.2. Relação com a Concentração de Terras e Renda

A estrutura de incentivos fiscais ao agronegócio não é neutra em sua distribuição, tendendo a beneficiar desproporcionalmente os grandes produtores e a reforçar a histórica concentração de terras e de renda no campo. A ineficácia do ITR é o exemplo mais emblemático. Ao permitir a autodeclaração e possuir uma fiscalização deficiente, o ITR falha em seu propósito extrafiscal, tornando a manutenção de grandes extensões de terra um negócio de baixo custo e alta rentabilidade especulativa. Dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017) demonstram essa realidade de forma contundente: os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares, que representam pouco mais de 1% do total de propriedades, controlam quase 50% da área agrícola do país. Este altíssimo índice de Gini da terra é um dos maiores do mundo.

Esse modelo tributário regressivo cria um ciclo vicioso. A terra, barata de se manter graças a um ITR baixo, valoriza-se com os investimentos em infraestrutura logística (estradas, portos) financiados pela sociedade. Os lucros extraordinários

obtidos com a produção de commodities, potencializados pela isenção de ICMS na exportação e pela desoneração de insumos, são então reinvestidos na compra de mais terras, acentuando a concentração.

Em contrapartida, a agricultura familiar, que, segundo o mesmo Censo, é responsável pela maior parte da produção de alimentos para o mercado interno e emprega significativamente mais pessoas por hectare, tem acesso limitado a esses benefícios. Dessa forma, a política fiscal acaba por aprofundar a dualidade do campo brasileiro: de um lado, um agronegócio altamente capitalizado e internacionalizado; de outro, uma agricultura familiar com dificuldades de acesso a recursos e tecnologias.(STEDILE,2018).

Gráfico 3:

Fonte: Elaboração própria com dados do Cepea/Esalq-USP.

4.2.3. Implicações Socioambientais

O terceiro eixo crítico da análise recai sobre as externalidades negativas de ordem socioambiental. O modelo de produção do agronegócio, intensivo em capital e recursos naturais, é frequentemente associado a dois fenômenos preocupantes: o

avanço do desmatamento e o uso massivo de agrotóxicos. A política de incentivos fiscais pode, indiretamente, agravar esses problemas. Ao reduzir os custos de produção e de expansão, os benefícios tributários podem estimular o avanço da fronteira agrícola sobre biomas sensíveis, como a Amazônia e o Cerrado, sem que os custos ambientais dessa expansão sejam devidamente precificados.

Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) mostram uma correlação histórica entre os ciclos de expansão de commodities e as taxas de desmatamento. Embora a relação de causalidade seja complexa, é razoável argumentar que um modelo tributário que não penaliza adequadamente a degradação ambiental falha em criar incentivos para um uso mais sustentável da terra.

Adicionalmente, o Brasil figura entre os maiores consumidores de agrotóxicos do mundo. A desoneração fiscal de PIS/COFINS sobre esses produtos barateia seu custo e incentiva um uso que pode ser excessivo, com graves consequências para a saúde pública e para o meio ambiente. A tabela abaixo ilustra a discrepância regulatória e fiscal entre o Brasil e outros mercados, como a União Europeia.

Quadro 1 – Comparativo do status regulatório e fiscal de agrotóxicos selecionados: Brasil vs. União Europeia (2024).

Princípio Ativo	Status no Brasil	Status na União Europeia	Incentivo Fiscal no Brasil	Risco Associado (Fonte:OMS/INCA)
Atrazina	Permitido	Banido desde 2004	Isenção/Redução de PIS/COFINS	Potencial desregulador endócrino
Paraquate	Restrição em andamento	Banido desde 2007	Isenção/Redução de PIS/COFINS	Alta toxicidade,associado ao Mal de Parkinson
Acefato	Permitido	Banido desde 2020	Isenção/Redução de PIS/COFINS	Neurotóxico, potencial carcinogênico

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANVISA, Comissão Europeia e estudos

de impacto da ABRASCO e INCA.

O Quadro evidencia que o Estado brasileiro, por meio da política fiscal, não apenas permite o uso de substâncias banidas em outros mercados por razões de saúde pública, mas também subsidia ativamente seu consumo. Portanto, a análise crítica do modelo fiscal não pode ignorar que, ao subsidiar a produção, o Estado pode estar também, indiretamente, subsidiando um modelo de desenvolvimento com alto custo ambiental e social.

5. CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, buscou-se responder à seguinte questão: de que forma as isenções fiscais concedidas ao agronegócio impactam o desenvolvimento econômico e a equidade social no Brasil, e qual o balanço entre os benefícios gerados para o setor e os custos para a sociedade? A análise realizada permite concluir que o balanço é complexo e controverso, pendendo para um modelo de desenvolvimento que, embora economicamente expressivo em seus indicadores setoriais, se mostra socialmente desigual e ambientalmente insustentável.

O estudo confirmou que o agronegócio é um pilar essencial da economia brasileira, com participação significativa no PIB e um papel decisivo na balança comercial, como demonstrado pelos recordes de produção e exportação em 2023. A política de incentivos fiscais, notadamente a Lei Kandir e a desoneração de insumos, foi um fator relevante para consolidar a competitividade global do setor.

Contudo, os achados desta pesquisa indicam que o sucesso do agronegócio está intrinsecamente ligado aos elevados custos que impõe à sociedade. As principais conclusões podem ser sintetizadas em três pontos:

1. **O Custo Fiscal é Elevado e Regressivo:** A renúncia fiscal em favor do agronegócio, que totaliza aproximadamente **R$ 50 bilhões anuais** apenas em benefícios federais diretos, conforme detalhado na análise, representa um custo de oportunidade significativo, drenando recursos que poderiam financiar políticas públicas universais.

2. **Os Incentivos Reforçam a Desigualdade Estrutural:** A ineficácia do ITR, somada à concentração dos benefícios fiscais e do crédito rural nos grandes conglomerados, atua como um mecanismo de perpetuação e aprofundamento da concentração de terras e de renda, uma das mais graves mazelas históricas do Brasil. O modelo atual falha em promover um desenvolvimento rural inclusivo, aprofundando a dualidade entre o agronegócio exportador e a agricultura familiar.

3. **A Política Fiscal Ignora Externalidades Ambientais:** O modelo de incentivos vigente não apenas falha em penalizar práticas ambientalmente predatórias, como também as subsidia indiretamente, como no caso da isenção fiscal para agrotóxicos banidos em outros países. Isso demonstra um desalinhamento crítico entre a política tributária e os compromissos de desenvolvimento social e sustentável do Brasil.

Em suma, o trabalho conclui que o atual arcabouço de isenções fiscais ao agronegócio, embora justificado por uma retórica de competitividade, funciona na prática como um grande programa de transferência de renda para um dos setores mais lucrativos da economia, sem exigir contrapartidas sociais e ambientais proporcionais.

Para futuras pesquisas, sugere-se aprofundar a análise quantitativa, com modelos econométricos que possam estimar o impacto da retirada de certos incentivos sobre a produção, o emprego e a arrecadação. Sugere-se também a realização de estudos de caso em diferentes cadeias produtivas do agronegócio.

Diante do exposto, a revisão do atual modelo, especialmente no contexto da reforma tributária, é imperativa. Para alinhar a política fiscal aos objetivos de desenvolvimento sustentável e equitativo, este trabalho recomenda que a manutenção de benefícios fiscais seja estritamente atrelada a **condicionalidades socioambientais** claras e auditáveis, destacando-se: **(1) Conformidade Ambiental Plena**, com a comprovação de zero desmatamento ilegal; **(2) Segurança Sanitária**, por meio da eliminação progressiva de agrotóxicos já banidos em mercados estratégicos; e **(3) Contrapartida Social**, com a alocação compulsória de parte do incentivo fiscal para fundos de apoio à agricultura familiar. Apenas com essa reorientação será possível construir um modelo de desenvolvimento agrário mais justo, sustentável e equilibrado para o Brasil.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B. **Gastos Tributários no Brasil: análise e propostas de reforma**. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2019. Disponível em: https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Relat%C3%B3rio-Gastos-Tribut%C3%A1rios-no-Brasil-an%C3%A1lise-e-propostas-de-reforma-1.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Balança Comercial do Agronegócio – Dados de 2024**. Brasília, DF: MAPA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/agronegocio-brasileiro-no-mundo/balanca-comercial. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Tributários: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025**. Brasília, DF: RFB, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa-2025-base-conceitual.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da Safra Brasileira de Grãos**. v. 11, n. 8, Brasília, DF: Conab, maio 2024. Disponível em: https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/graos/boletim-da-safra-de-graos. Acesso em: 13 ago. 2025.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA); CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). **PIB do Agronegócio**

Brasileiro: Balanço 2023 e Perspectivas. Brasília, DF; Piracicaba, SP: CNA/Cepea, 2024. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/assets/arquivos/pib/pib-do-agronegocio-balanco-de-2023-e-perspectivas.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

GODOY, A. **Tributação do Agronegócio: uma análise do Funrural**. São Paulo: Editora Foco, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/. Acesso em: 13 ago. 2025.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/Imposto_Territorial_Rural_-justi%C3%A7a_tribut%C3%A1ria_e_incentivos-ambientais-RELAT%C3%93RIO.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

OLIVEIRA, F. N.; CARVALHO, L. **Política Fiscal: Conceitos e Discussões**. São Paulo: Editora Hucitec, 2021.

STEDILE, J. P. (org.). **A Questão Agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

VARGAS, J. **A Guerra Fiscal do ICMS e a Lei Kandir**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.