



A Lei Kandir e o desenvolvimento de Mato Grosso: análise do período 1990-2009

Dannielle Almeida dos Santos¹
Jose Manuel Carvalho Marta²

Resumo

O artigo tem por objetivo investigar as contradições que a Lei Kandir impôs ao desenvolvimento de Mato Grosso no período de 1990-2009. Utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, conjuntamente com os métodos de procedimento histórico, comparativo e estatístico-descritivo, com base na análise de dados secundários. Ao se estudar o tema, denota-se que a estrutura produtiva do estado, considerando o seu PIB, nos anos recentes, tem sido sustentada pelo setor Terciário e que, do faturamento do agronegócio, muito pouco se converte em ICMS. Assim, no âmbito do processo de geração de riquezas e do usufruto da mesma, a promulgação da Lei Kandir contribuiu para reafirmar a perpetuação de um modelo primário agrícola exportador, e a desaceleração da industrialização na economia do estado. Logo, o legado histórico sustentado pela elite ligada ao capitalismo internacional contribui para reforçar certo padrão de “vocação agrícola”, enquanto “celeiro do mundo” e “uma terra de grandes oportunidades”, em prol do desenvolvimento.

Palavras-chave: Lei Kandir; Industrialização; Desenvolvimento

Recebimento: 26/7/2012 • Aceite: 28/1/2013

¹ Mestre em Agronegócios e Desenvolvimento Regional - Universidade Federal de Mato Grosso.

² Doutor em Planejamento Energético- Unicamp. Professor da Universidade Federal de Mato Grosso. End: Universidade Federal de Mato Grosso, Av. Fernando Correa, Cidade Universitária, Cuiabá, MT - Brasil. E-mail: jmanuelmarta@gmail.com

The Kandir Law and the development of Mato Grosso: analysis of the period 1990-2009

Abstract

The article aims to investigate the contradictions that the law imposed Law Kandir development of Mato Grosso in the period 1990-2009. We use the method of hypothetical-deductive approach, together with the methods of historical procedure, comparative and descriptive statistics based on secondary data analysis. In studying the issue, shows that the production structure of the state, considering its PIB in recent years has been sustained by the tertiary sector and that the sales of agribusiness, very little is converted into ICMS. Thus, in the process of wealth creation and enjoyment of it, the enactment of Law Kandir helped reaffirm the perpetuation of a primary agricultural export model, and the slowdown in the economy of industrialization in the state. Soon, the historical legacy held by the elite linked to international capitalism helps to strengthen certain standard of "agricultural vocation," as the "breadbasket of the world" and "a land of great opportunities" for development.

Keywords: Law Kandir; Industrialization; Development

Introdução

O estudo do desenvolvimento regional do estado de Mato Grosso tem contribuído, ao longo dos anos, para clarificar as relações socioeconômicas desencadeadas no contexto dessa economia, assim como para atenuar a importância de mitos e aprofundar a investigação relacionada aos limites que são impostos a esse desenvolvimento.

Reconhece-se historicamente a predominância na economia mato-grossense de um modelo primário agrícola-exportador, o qual foi responsável por retardar um processo de acumulação necessário para a superação da atividade primária pela secundária, cujo contexto envolveria a formação de excedentes, o avanço no domínio das técnicas, a alocação da mão-de-obra migrante, em geral liberada pela agricultura, com a consequente formação do capital industrial urbano.

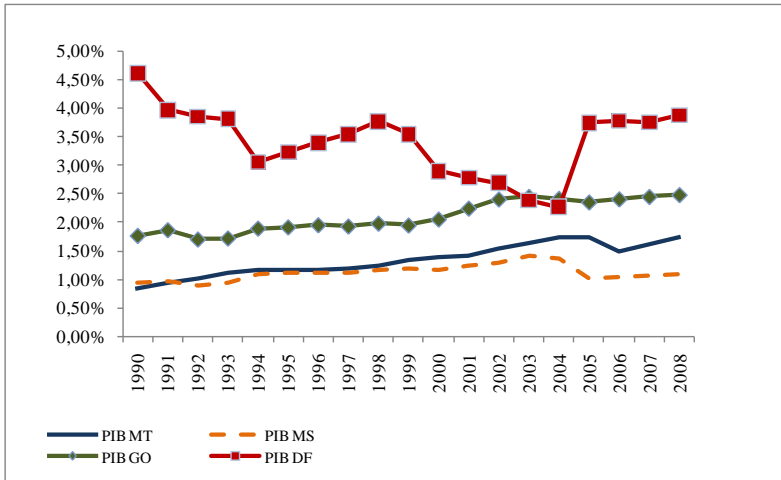
Dessa forma, diante desse quadro, verifica-se que o crescimento e o desenvolvimento de Mato Grosso transcorreram por caminhos opostos. Assim, é claro o descompasso entre algumas de suas regiões, e o subdesenvolvimento manifesto na concentração de renda e nos déficits expressivos quanto às condições de saneamento básico, educação e saúde. Enfim, em serviços públicos essenciais.

Hodiernamente, o estado ocupa um posto de destaque no cenário nacional. A produção de seus principais produtos, soja, milho, algodão e pecuária está entre as maiores do país. Contudo, a “exuberância” de seu crescimento, acontecida desde os anos oitenta, não foi suficiente para reverter a medíocre participação da economia do estado no Produto Nacional.

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 1990 a 2008, a média de participação do PIB de Mato Grosso na produção do país foi de apenas 1,42%, embora o estado apresente taxas de crescimento acima da apresentada pela região Centro-Oeste e pela própria economia brasileira.

Em 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso, a preços correntes, atingiu o montante de R\$ 53,023 bilhões. Todavia, mesmo diante desse desempenho, o PIB do estado respondeu, no mesmo ano, por apenas 1,75% do PIB do país. Resultado que, se comparado com os outros estados da região Centro-Oeste, denuncia a necessidade de uma análise mais acurada acerca do desempenho da economia mato-grossense (Gráfico 1).

Gráfico 1: Comparativo da participação do PIB dos Estados da Região Centro-Oeste no PIB do Brasil (1990-2008)



Fonte: IBGE/Contas Regionais (1985-2004 e 2008).

Diante do exposto, o presente artigo tem por objetivo averiguar a Lei Kandir e suas contradições frente ao desenvolvimento do estado de Mato Grosso, no período de 1990 a 2009. A questão da contradição fundamentada no pressuposto de que a industrialização consiste num elemento condicionante do desenvolvimento econômico.

A esse pressuposto encontra-se atrelada a questão da mudança estrutural, a qual se refere, em sentido geral, a um processo de transformação global da economia com efeitos sobre a agricultura, a industrialização e a urbanização.

Parte-se da hipótese de trabalho de que, com a promulgação da Lei Kandir isentando de tributação a exportação de produtos primários e semi-elaborados do país, em Mato Grosso criou um processo industrial retardatário, uma vez se passou a estimular a exportação das matérias-primas produzidas internamente sem quaisquer beneficiamentos e, assim, criou incertezas junto aos investidores industriais quanto a disponibilidade de matérias primas para processar.

No tocante à metodologia, utiliza-se a abordagem hipotético-dedutivo. A ela se associam os métodos de procedimento histórico, comparativo e estatístico-descritivo, com base na análise de dados secundários, provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC); da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ/MT).

O artigo compõe-se de quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda aborda o referencial teórico do desenvolvimento e sua relação com a industrialização. A terceira aborda a Lei Kandir. Os principais aspectos da economia do estado, de 1990-2009, seguem na quarta seção. Finalmente, são expostas as considerações finais.

O desenvolvimento e sua relação com a industrialização

O desenvolvimento tratado como processo histórico carrega em seu bojo a mudança estrutural de uma determinada sociedade. Isto é, o desenvolvimento é o processo que contém na sua mudança do *status quo* de dada sociedade no sentido da promoção das condições que viabilizem nessa sociedade formas de sair de condições mais primitivas, ou dependentes, para outras mais autônomas e competitivas.

Segundo Ishikawa (1994) apud Bonjour, Figueiredo e Campos (2004, p. 5), a “mudança estrutural” trata de uma mudança que leva em conta a participação relativa dos principais componentes dos indicadores agregados na economia. Afirma ainda que existe um dado conceito unificado sob vários aspectos que demonstra a abrangência entre os fenômenos que permitem transformações na agricultura e nos processos de industrialização, de urbanização afetados por políticas macroeconômicas, num processo de transformação global da economia.

Para Furtado (2000), a idéia de desenvolvimento refere-se:

“a um processo de transformação – no sentido morfogênico de adoção de formas que não são um simples desdobramento das preexistentes – que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a idéia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o conceito de eficiência, e noutra, com o de riqueza. A formas mais racionais de comportamento corresponde uma satisfação mais plena das necessidades humanas” (Furtado, 2000, p. 41).

Segundo o autor, a idéia de desenvolvimento pode ser vista e entendida sob a ótica de três dimensões: 1) A do incremento da eficácia do sistema social de produção; 2) A da satisfação de necessidades elementares da população, e 3) A da consecução de

objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos.

Ao se considerar esse referencial, vis-à-vis à concepção de desenvolvimento, principalmente quando se tem em vista o caso de uma economia como a brasileira, em geral, e a economia de Mato Grosso, em particular, nas quais foram e/ou estão fundadas o sistema econômico-social de base não-industrial, isto é, agro-exportador, a alternativa encontrada para a reversão desse quadro estigmatizado é a industrialização.

A industrialização é entendida como um processo que atua sobre as bases socioeconômicas de uma sociedade. Ou seja, se constitui em um processo social pelo qual uma sociedade, predominantemente primária, avança para o posto de uma sociedade com um caráter mais robusto que envolva alterações tecnológicas e agregação de valor aos seus produtos, e que, ao mesmo tempo, promova a melhoria do padrão de vida do conjunto da população, na perspectiva de geração de empregos e aumento de salários.

Conforme destacado por Cohn (1977, p. 283), “a industrialização consiste num processo, ou seja, num conjunto de mudanças, dotado de uma certa continuidade e de um sentido”. Tal processo se distingue da simples criação de indústrias, reconhecido como surto industrial, por se constituir, no contexto de um sistema, de um conjunto articulado de mudanças, sendo essas alterações de natureza sociais, econômicas, políticas e culturais.

Nesse sentido, a instauração de um processo industrializante, tem raízes mais profundas, que por vezes nem mesmo se traduzem imediatamente na criação de indústrias, mas que se configuram no movimento que, uma vez iniciado, é irreversível (Cohn, 1977, p. 284).

Tal movimento refere-se ao que o autor chamou de crise. Assim, a industrialização decorre do desencadeamento de um processo difícil, realizado à custa de reorganização de tensões muito intensas no interior da sociedade. Somente então, a crise no sistema de base não-industrial, como é o caso da economia brasileira, por exemplo, poderia oferecer o que o autor chamou de oportunidade histórica para a sua mudança.

A industrialização, por acarretar um conjunto de mudanças incisivas e profundas se inserem no contexto de um processo maior, o qual, por seu turno, acaba sendo confundido com o mesmo, muitas vezes designado como modernização. Ambos, tanto a industrialização quanto a modernização, tratam de elementos interdependentes.

Contudo é preciso entender a automaticidade de cada um, ao passo que possuem graus de autonomia diferentes entre si.

Dessa forma, a modernização trata de uma combinação de mudanças em todos os sentidos de uma sociedade: institucional, social, político, produção, valores, cultura, os quais ancoram essa sociedade a se adaptar às mudanças em curso, e assim preservar sua independência.

A Lei Kandir e as controvérsias em torno da compensação

A promulgação da Lei Kandir insere-se num contexto de desequilíbrios da economia brasileira após a implementação do Plano Real no âmbito interno e da Globalização, eufemismo para a abertura da Economia. Assim, diante de uma situação de reversão dos resultados até então obtidos pela balança comercial, isto é, de um superávit comercial de US\$ 10,4 bilhões, em 1994, para déficits sucessivos de US\$ 3,4 bilhões e US\$ 5,6 bilhões em 1995 e 1996, respectivamente, o governo federal se viu diante do desafio de mitigar os efeitos negativos da política desencadeada sob os alicerces da âncora cambial (valorização do Real) e monetária (elevação da taxa de juros).

Com sua balança de pagamentos comprometida, reduziu-se o volume de investimentos produtivos da economia o governo brasileiro baixou a Lei Complementar nº 87/1996 na qual se lançava na linha de frente de uma política cujo objetivo apresentado era o de aumentar a competitividade externa dos produtos brasileiros, de forma a intensificar o processo de geração de novas divisas na balança comercial e conseqüentemente de pagamentos. Tal iniciativa desenvolveu-se como promulgação da chamada Lei Kandir que introduzia importantes modificações na tributação estadual, em especial no ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e Intermunicipal e de Comunicação.

Depois de aprovada, a Lei Kandir, acabou por desonerar por completo as operações que destinassem mercadorias – matérias-primas e produtos industrializados – para o exterior. Também alterou, de forma significativa, a legislação do tributo. Assim, não só os produtos primários, como também os produtos industrializados semi-elaborados, passaram a ser isentos de tributação.

Entretanto, fora o aspecto puramente técnico da matéria tributária, a aprovação e implementação da Lei Kandir teve de percorrer todo um percurso de viabilidade política no qual o Governo

Federal firmou junto aos estados onde se produziam matérias primas o compromisso de salvaguardar suas finanças públicas, de forma a não sofrerem com os prejuízos causados com a desoneração da sua principal fonte de sua arrecadação.

O instrumento utilizado para atalhar o caminho e convencer os Governadores estaduais consistiu na previsão de uma compensação financeira aos estados e municípios, (art. 31 da Lei Kandir) também denominado “Seguro-Receita”.

Ao longo de toda a existência da Lei Kandir, a falta de consenso entre as unidades da federação e a União em torno das regras orientase pelo modelo de compensação, em particular, o tamanho, a vigência e a forma de distribuição. Conforme destacado por Pellegrini (2006), há uma necessidade urgente de se “repensar e se reformular por completo o atual modelo de compensação” prevista pela Lei Kandir. Avaliando também a necessidade de se alterar os incentivos fiscais destinados à exportação e os aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico.

A compensação, na versão original da Lei Kandir, seria temporária, uma vez que se esperava o incremento da arrecadação do imposto em função dos aperfeiçoamentos introduzidos e de seus efeitos indiretos benéficos à economia. Naquela perspectiva, seria montado um complexo sistema de apuração determinando o Valor a ser Entregue ao Estado (VE). Consideraria os limites, critérios, prazos e outras condições para as transferências dos recursos por parte da União aos estados e municípios.

O objetivo ao qual se destinava tal arcabouço consistia em resguardar os entes federados de uma eventual queda das arrecadações em face das grandes alterações introduzidas no ICMS. Dessa maneira, diante das constantes modificações na legislação, o fato é que o volume de recursos colocados à disposição de estados e municípios como compensação tem determinado o embate político.

Atualmente, a maioria dos estados argumenta acerca da ineficiência da compensação introduzida na Lei para cobrir as perdas provocadas pela desoneração do ICMS. Tratando de Minas Gerais, Riani e Albuquerque (2000) realizaram um balanço das perdas e dos ganhos da Lei Kandir naquele estado. Chegaram a conclusão que o artifício de seguro-receita não tem sido capaz de compensar as perdas efetivas do estado pois são extremamente significativas em decorrência das exportações e se constituem em forte componente das atividades da economia mineira.

Na mesma linha, Dall'Acqua (1999) havia analisado a problemática desencadeada pela Lei Kandir na arrecadação de ICMS do estado de São Paulo. O estudo permitiu constatar que, tanto em 1997, quanto em 1998, o valor efetivamente repassado pela União à economia paulista significou cerca de 10% das suas perdas efetivas.

O estado do Ceará alega estar arcando com os prejuízos de arrecadação em decorrência da imunidade tributária sobre as vendas para o mercado externo. Evidenciado no estudo de Leitão, Linhares e Irffi (2009), os autores indicam que a perda de arrecadação de ICMS do estado com a não-incidência do imposto sobre as exportações está estimada entre 3 a 3,5 vezes os valores transferidos pelo Governo Federal a título de ressarcimento e de auxílio financeiro como forma de compensação.

Sobre as controvérsias acerca das transferências, Dall'Acqua (1999) ainda argumenta que os efeitos da desoneração do ICMS sobre as exportações, em relação à conjuntura econômica, se mostram obscuros. Como consequência desse processo, o que se pode observar é o aprofundamento do acirramento da competição tributária entre os estados no sentido de se buscar novas fontes de receitas.

A Lei Kandir provocou significativas perdas na arrecadação do ICMS para os estados, principalmente para aqueles com "vocação" exportadora de produtos primários e semi-elaborados, como Mato Grosso, e certamente para os municípios (FERRAZ, 2011). Aqueles com pequena popula o e baixa densidade política.

A saber, no caso de Mato Grosso, de setembro de 1996 a junho de 2008, o montante acumulado de perdas para o estado foi calculado em R\$ 9,028 bilhões, sendo que, quando deduzidas as compensa es da União, as perdas remanescentes totalizam R\$ 7,411 bilhões - Tabela 1. Ou seja, apenas 18% das perdas podem ser contabilizadas pelo estado como forma de compensa o.

Tabela 1: LEI KANDIR – Perdas do Estado de Mato Grosso e Municípios com a desoneração de ICMS nas exportações e com a apropriação de créditos (1996-2008)

Períodos	Total das perdas Lei Kandir	ICMS Compensado	ICMS Não Compensado	% Compensação União no Total das Perdas
1996/97	203	54	149	27%
1997/98	271	251	20	93%
1998/99	331	169	162	51%
1999/00	394	127	266	32%
2000/01	496	130	366	26%
2001/02	677	119	558	18%
2002/03	1.042	92	950	9%
2003/04	1.037	76	962	7%
2004/05	1.209	206	1.004	17%
2005/06	1.119	143	976	13%
2006/07	985	180	805	18%
2007/08	1.263	70	1.193	6%
TOTAL	9.028	1.617	7.411	18%

Fonte: COTEPE/ICMS e Assessoria de Relações Federativas Fiscais (ARFF), da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ/MT). 2008.

Notas: 1 – Comparativo com os mecanismos de compensação da União;

2 – Em milhões, a preços de Março/07 (IGP-DI).

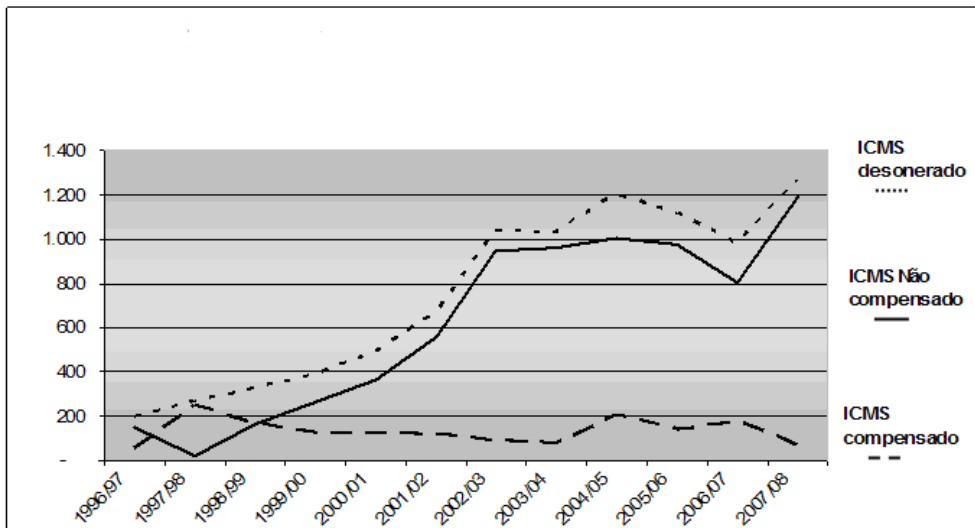
3 - Em vista do procedimento metodológico utilizado considerou-se o período de julho a junho de cada ano, o mesmo utilizado para fins do Fundo IPI Exportação –

FPEX;

4 - o período 1996/97 é atípico em virtude de que a LC 87/96 somente entrou em vigor em set/96 no que se refere à desoneração das exportações e, em jan/97, em relação aos créditos do ativo permanente.

A totalidade das perdas de Mato Grosso diz respeito tanto à desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados quanto às decorrentes da apropriação de créditos de bens do ativo permanente. A referida proporcionalidade em relação à perda total está demonstrada no Gráfico 2.

Gráfico 2: LEI KANDIR: ICMS desonerado nas exportações mais créditos do ativo *versus* compensação da União. Mato Grosso (1996-2008)



Fonte: COTEPE/ICMS e Assessoria de Relações Federativas Fiscais (ARFF), da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ/MT). 2008.
Nota: 1 – Em milhões, a preços de Março/07 (IGP-DI).

A complexidade e dimensão do sistema de transferências entre entes federados no Brasil no qual a compensação prevista na Lei Kandir parece ser um dos principais objetos de discórdia entre estados e União, demonstram importantes retrocessos no alcance da desoneração de ICMS inicialmente pretendida pela lei em tela, tanto na área da cumulatividade como na desoneração das exportações (PELLEGRINI, 2006).

O reflexo dos acontecimentos nas regras da compensação prevista na Lei Kandir se mostrou particularmente interessante. As disputas entre a União e os estados e entre os próprios estados resultaram na progressiva redução do vínculo entre a partilha da compensação e a distribuição das perdas devidas à desoneração de ICMS. Tal ocorrência criou fortes incentivos aos estados exportadores para que atuassem contrariamente à efetividade da desoneração das exportações.

A tendência da compensação prevista na Lei Kandir é, portanto, o distanciamento em relação às perdas devidas à desoneração de ICMS. Na verdade, a transferência se afasta até mesmo da própria Lei, à medida que o auxílio financeiro aumenta a sua

importância. Este, do mesmo modo, apesar de ser apresentado como incentivo às exportações, distribuí-se de forma relativamente remota da participação estadual nas vendas externas.

A economia de Mato Grosso

Historicamente, como mostram os estudos de Piaia (1999), Pereira (1995) e Borges (2001), o desenvolvimento da economia mato-grossense pautou-se por um modelo primário-exportador, assentado na produção de excedentes agropecuários destinados ao consumo alimentar interno e para exportação.

Contudo, no final da década de 1960, a partir do processo de inserção dessa região, juntamente com a região amazônica, na economia nacional, resultado da pressão nacional, através do governo federal, para abertura de novas fronteiras agrícolas, Mato Grosso passou a sofrer importantes mudanças em seu processo de desenvolvimento.

Uma delas refere-se à atuação mais ativa do governo, enquanto um agente propulsor de ações que vieram a viabilizar a superação de certos limites históricos que eram impostos a esse desenvolvimento, fundamentalmente no que concerne à forma de exploração da terra e o uso da tecnologia associado a esse processo.

Até então, a maior parte do solo não podia estar dedicado à agricultura. A formação de seu valor ocorria com sua ocupação para a criação e o pastoreio de baixa eficiência da pecuária bovina, produtora de couro e fornecedora de carne, bem como de cavaleiros para transporte. Também se permitia, enquanto o mercantilismo esteve vigente e o preço internacional favorável, minerar o ouro e o diamante, dependendo dos custos de sua exploração.

Com a atuação eminente do governo, pode-se verificar a alteração desse ciclo, uma vez que, com as pesquisas tecnológicas permitiu-se, primeiro o plantio do arroz de sequeiro, depois o plantio de soja e a incorporação de nitrogênio, como correção dos solos, exaustos pelos sucessivos plantios de arroz, que haviam provocado a primeira crise na produção dessa cultura no estado de Mato Grosso em 1980/1981.

Destaca-se também a introdução da industrialização do calcário viabilizando a ocupação de grandes extensões de terra no Cerrado, até então inviáveis para a agricultura, ao proporcionar a redução da acidez dos solos. Conforme destaca Marta (2010), alguns limites impostos ao desenvolvimento do estado e da região foram superados pela introdução da tecnologia destinada a criar, nesse

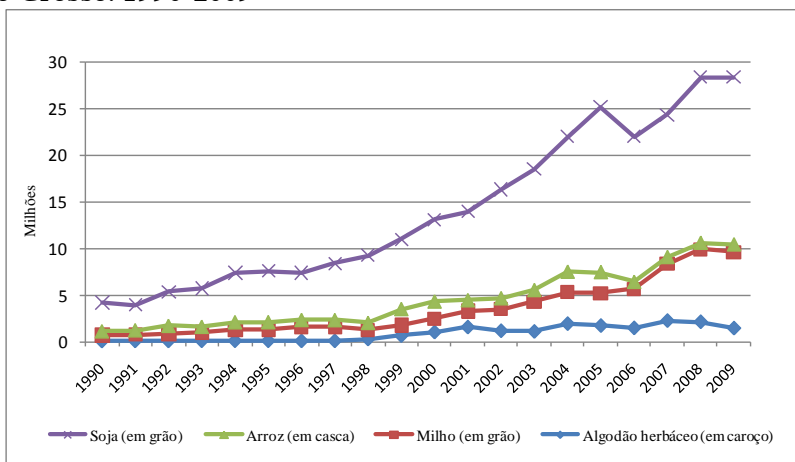
espaço, uma agricultura moderna, criadora de commodities para a exportação.

Nessa vereda, as políticas de interiorização desencadeadas no final da década de 1960 contribuíram para introduzir importantes transformações no solo. Assim também viabilizaram a possibilidade de se desenvolver uma agricultura em grande escala, intensiva em capital, com fins de comercialização, num contexto de relação intensa com a indústria produtora de insumos agrícola fora de Mato Grosso.

Ademais, no que tange ao aspecto social dessas políticas, em face de uma política de assentamentos anterior, foi possível se constatar a intensificação do êxodo rural e uma necessária urbanização. O contingente populacional do estado que era da ordem de 612.887 habitantes, em 1970 (61% rural e 39% urbana), passou para 3.057.261 habitantes, em 2009 (18% rural e 82% urbana), segundo o IBGE.

As principais culturas exercidas no processo de modernização da agricultura mato-grossense foram a do arroz, como atividade de produção temporária e ocupação do território e depois a da soja, algodão, milho, bem como a criação de bovinos, suínos e aves, mantendo-se entre as principais do estado em especial a cultura da soja (Gráfico 3).

Gráfico 3: Quantidade produzida das principais lavouras do Estado de Mato Grosso. 1990-2009



Fonte: IBGE – Produção Agrícola Municipal

Comparando-se os níveis de produção do estado de Mato Grosso com os das outras unidades da federação, no ano de 2009, segundo o IBGE, os dados apontam que Mato Grosso ocupa as seguintes posições no ranking da produção nacional: algodão (1º lugar), arroz (3º lugar), soja (1º lugar) e milho (2º lugar). Em 2009 inclui-se o rebanho bovino no qual o estado ocupou o 1º lugar frente às outras unidades da federação, com 27.357.089 cabeças.

No que tange à perspectiva da indústria mato-grossense, denota-se que o surto de indústrias, até os anos oitenta do século XX, estava relacionado ao abastecimento - bebidas, confecções, material de construção - e ao adequado uso das riquezas naturais para utilização na construção civil, vestuário da população de baixa renda ou mesmo alimentação. Portanto, serrarias e indústrias de madeira, olarias e cerâmicas, beneficiamento de arroz e milho, pequenos abatedouros, constituíam a indústria de Mato Grosso.

Em 1990, segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do total de estabelecimentos nos grandes setores produtivos de Mato Grosso, 14,6% pertenciam à indústria. A partir de 1994, até o ano de 2009, os dados evidenciam que a indústria desacelera seu ritmo de crescimento vis-à-vis à agropecuária, reduzindo, dessa maneira, seus percentuais de participação.

Todavia, mesmo diante de uma desaceleração no conjunto da economia, o número de estabelecimentos industriais continua em uma tendência de crescimento. Dessa forma, juntamente com a evolução do número de estabelecimentos da indústria observa-se um movimento de intensificação da diversificação da atividade no estado, no qual fica evidente o crescimento de diversos segmentos.

Dessa forma, no ano de 1990³, as atividades do setor industrial, em particular, da indústria de transformação, se restringiam a algumas classes, tais como se destacam: alimentos, bebidas, artigos de vestuário e acessórios, madeira, minerais não-metálicos, editoração e gravação, borracha e material plástico, máquinas e equipamentos e, de forma bem incipiente, fumo (borracha), couro, peles. Nos anos

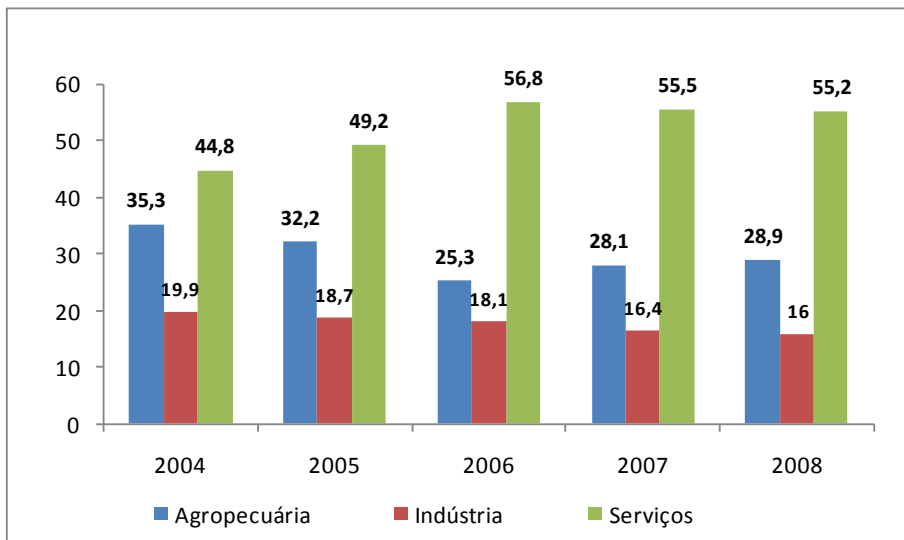
³ O ano de 1990 apresenta algumas especificidades quanto à classificação dos sub-setores do IBGE, tal como exposta na RAIS. Dessa forma, alguns sub-setores encontram-se agrupados em uma mesma classificação, mesmo sendo pertencentes a diferentes ramos de atividade. Estão são os que seguem: 1) Indústria do material elétrico e de comunicações; 2) Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica; 3) Indústria da borracha, fumo, couros, peles, similares, indústrias diversas; 4) Indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria; 5) Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico. papel, e a referente à material elétrico inclui comunicações.

seguintes ocorreu a ampliação das atividades. Assim, em 1990, havia 12 gêneros podem ser relacionados.

Em 1995, registravam-se 21 gêneros, assim como no ano 2000. Logo, entende-se que com o desenvolvimento dos diversos segmentos ocorreu um processo de diversificação do setor. Dentre esses estão o de móveis, produtos químicos e farmacêuticos, informática, produtos eletrônicos e ópticos, produtos de metal.

No conjunto da economia mato-grossense é importante destacar que o setor Terciário, composto pelo comércio e serviços é aquele que tem a maior participação no conjunto da produção, como pode ser avaliado no período de 2004 a 2008. Nessa categoria do Produto Interno Bruto a participação foi de 55,2 % (2008) e 55,5% (2007) dos R\$ 53.023 bilhões produzidos em Mato Grosso. Note-se que esses sinais são mantidos desde o ano de 2005 quando a participação nos anos anteriores foi 56,8% em 2006 e 49,2% em 2005 conforme está representado no Gráfico 4.

Gráfico 4: Evolução da estrutura produtiva de Mato Grosso – 2004 a 2008



Fonte: IBGE/Contas Regionais. 2008

A relevância do setor de Terciário também pode ser observada quando da análise da receita fiscal do ICMS, enquanto principal fonte tributária. Os dados expostos na Tabela 2 destacam os percentuais

relativos ao faturamento, ao ICMS arrecadado e a renúncia fiscal das atividades econômicas do estado, no ano de 2009.

Tabela 2: Participação das atividades econômicas na receita do ICMS do Estado de Mato Grosso. 2009, R\$ milhões

Segmento Econômico	Faturamento Total		Faturamento Tributável (exclui exportações)		Renúncia Fiscal		ICMS efetivo	
	R\$	% Total	R\$	% Total	R\$	% Total	R\$	% Total
Algodão	1.606	2,8%	847	1,6%	67	9,0%	18	0,4%
Arroz	512	0,9%	511	1,0%	-	-	23	0,5%
Madeira	1.199	2,1%	957	1,8%	-	-	77	1,8%
Pecuária	5.109	9,0%	3.337	6,2%	197	26,4%	183	4,3%
Soja	15.171	26,8%	15.171	28,2%	30	4,0%	238	5,6%
Agropecuária	23.596	41,8%	20.882	38,9%	294	39,5%	539	12,6%
Atacado	1.950	3,5%	1.950	3,6%	32	4,3%	222	5,2%
Bebidas	1.090	1,9%	1.090	2,0%	12	1,6%	185	4,3%
Combustíveis	7.177	12,7%	7.177	13,4%	1	0,1%	952	22,2%
Medicamentos	1.345	2,4%	1.345	2,5%	-	-	92	2,1%
Supermercados	2.667	4,7%	2.667	5,0%	62	8,3%	184	4,3%
Varejo	6.208	11,0%	6.208	11,6%	58	7,8%	664	15,5%
Veículos	4.630	8,2%	4.630	8,6%	107	14,4%	339	7,9%
Comércio	25.066	44,4%	25.066	46,7%	272	36,5%	2.638	61,6%
Comunicação	1.980	3,5%	1.980	3,7%	12	1,6%	373	8,7%
Energia	2.461	4,4%	2.461	4,6%	21	2,8%	406	9,5%
Transporte	3.400	6,0%	3.400	6,3%	103	13,8%	152	3,5%
Serviços	7.841	13,9%	7.841	14,6%	137	18,4%	930	21,7%
Outros	-	-	-	-	42	5,6%	175	4,1%
TOTAL	56.504	100,0%	53.729	100,0%	745	100,0%	4.283	100,0%

Fonte: SARP/SEFAZ (2010).

Conforme se observa, do faturamento do agronegócio, muito pouco se converte em ICMS. Assim, a agropecuária, grosso modo e o setor primário - responderam por 41,8% do faturamento da produção do estado, e recolheu 12,6% do ICMS devido. O comércio - parte do setor Terciário, também composto pelos serviços - representou 44,4% do faturamento, entretanto participou com 61,6% do mesmo tributo. Para os segmentos que integram os serviços - comunicação, energia e transportes -, setores essenciais a industrialização e urbanização, o faturamento alcançou 13,9%. Em termos de contribuição para a arrecadação do ICMS, alcança 21,7%.

No que tange à participação da agropecuária, cabe salientar a expressiva renúncia que é concedida para as atividades componentes do setor grava a sociedade em benefício de uma atividade que expulsa trabalhadores em nome de determinado padrão de eficiência. Uma das maiores renúncias, de 26,5%, está nos produtos gerados pela pecuária; seguidos por 14,4% nos veículos e de 13,9% para o segmento de transporte.

O argumento justificado na renúncia geralmente leva em consideração os efeitos multiplicadores dessas atividades em toda a economia cuja arrecadação direta do ICMS é bem menor do que em outras atividades, contraditório em face do padrão intensivo em capital e com baixa agregação de mão de obra e renda.

Ademais, é importante destacar também que a intensificação das trocas da economia regional com o mercado internacional tem se constituído na principal estratégia de crescimento da economia de Mato Grosso, em que pese o avanço significativo das exportações comparativamente aos das importações nos últimos anos.

De 1990 a 2009, as exportações cresceram mais do que as importações. Mesmo considerando o grau de proporcionalidade entre ambas. Nota-se desde logo a ampliação das vendas ao exterior. Calculada, a média de participação das importações na corrente de comércio, o somatório dos valores de todas as exportações e importações realizadas, foi de 10,6% em todo o período, enquanto para as exportações a média obtida foi de 94,7%.

Do total dos principais produtos exportados pelo estado de Mato Grosso, no ano de 2009, aproximadamente 50% foram originárias da exportação de soja em grãos (Sistema Alice-Web), na qual se constitui a sua principal pauta de exportação. Ao se considerar a totalidade do complexo soja⁴, a participação nas exportações mato-grossenses atinge o percentual de 70,38% no mesmo ano.

Conforme os dados representados na Tabela 3 observam-se a desaceleração do setor exportador de derivados de soja no estado de Mato Grosso no que tange à industrialização desses produtos. Entre 1994-2006, as exportações de óleo cresceram mais de cinco vezes. As vendas de farelo cresceram menos no período, pouco mais de três vezes e meia. No entanto, as vendas ao exterior de soja em grãos aumentaram mais de quinze vezes.

⁴ O complexo soja engloba a soja em grãos, matéria-prima sem qualquer beneficiamento, o farelo, proveniente do esmagamento da soja e o óleo de soja, degomado e refinado, resultantes de um processo de industrialização.

Tabela 3: Exportação do complexo soja no Estado de Mato Grosso. (1990-2009)

Ano	Soja em grãos		Farelo de soja		Óleo de soja	
	Valores US\$	Partic.	Valores US\$	Partic.	Valores US\$	Partic.
	Bilhões	Export	Bilhões	Export	Bilhões	Export
1990	160,4	63,1%	36,4	14,3%	1,9	0,7%
1991	76,1	34,0%	63,9	28,6%	4,5	2,0%
1992	143,6	46,2%	88,9	28,6%	9,1	2,9%
1993	79,7	24,2%	130,6	39,6%	17,6	5,3%
1994	159,2	34,2%	152,4	32,7%	48,1	10,3%
1995	78,2	18,3%	149,0	35,0%	74,9	17,6%
1996	129,2	19,6%	285,2	43,3%	66,5	10,1%
1997	430,1	46,4%	303,8	32,8%	54,6	5,9%
1998	315,4	48,3%	155,7	23,9%	34,8	5,3%
1999	305,0	41,2%	195,3	26,4%	52,2	7,0%
2000	552,5	53,5%	258,3	25,0%	36,4	3,5%
2001	803,4	57,6%	280,8	20,1%	37,0	2,7%
2002	980,6	54,6%	409,9	22,8%	100,8	5,6%
2003	1033,7	47,3%	509,8	23,3%	182,3	8,3%
2004	1367,9	44,1%	706,9	22,8%	274,8	8,9%
2005	2136,5	51,5%	748,6	18,0%	374,7	9,0%
2006	2263,3	52,2%	604,1	13,9%	231,3	5,3%
2007	1889,2	36,8%	725,8	14,1%	291,5	5,7%
2008	3749,9	48,0%	1229,9	15,7%	507,6	6,5%
2009	4227,5	50,2%	1464,6	17,4%	314,9	3,7%

Fonte: Sistema ALICE-Web (SECEX/MDIC). Elaboração própria da autora.

Nota: (a) Valores em US\$ 1.000 FOB

Assim, os dados corroboram para a confirmação da hipótese na qual gradativamente Mato Grosso parte de uma cadeia mais complexa para a exportação mais primária de grãos. Isso, contradiz a expectativa de que as exportações possam significar a acumulação de capital necessária à evolução do processo industrial.

O baixo grau de industrialização desse produto fortalece os resultados obtidos por Pereira et al (2009), nos quais ressaltam que a vantagens competitivas do estado no comércio internacional e que encontram-se intimamente ligadas aos resultados obtidos pela exportação de commodities. Os bens em que o estado revela dependência de importação constituem em fatores de produção, ou seja, em insumos do processo produtivo do eixo mais dinâmico da sua economia: “a produção de soja e de poucos outros bens agropastoris”.

Considerando o caso da soja, por exemplo, o estado de Mato Grosso exporta a maior parcela da sua produção para a China, principal país comprador do produto mato-grossense. No ano de 2008, as exportações do estado para esse país totalizaram US\$ FOB 1.542.828.375, o que representou 19,75% das exportações. Em seguida, aparecem os Países Baixos (Holanda), com 15,34% e a Espanha com 9,51%⁵.

Diante desse quadro, além do fator crise no comércio internacional, importante se faz repensar a permanência dos incentivos governamentais destinados à exportação dos produtos primários e semi-elaborados, tais como a Lei Kandir, no contexto do desenvolvimento do Estado de Mato Grosso.

Considerações finais

Mediante o diagnóstico retratado, observa-se que a engenharia embutida no seio das relações econômicas de Mato Grosso, sob a ótica fiscal, muito revela acerca do processo de geração de receitas e o financiamento das despesas, principalmente as de cunho social e, por conseguinte, do caminho perseguido pelo estado na busca da sua sustentabilidade.

Nela são os monopólios em rede – combustíveis, eletricidade e comunicações – que sustentam o Estado enquanto ente. Mas inclui nesses aspectos a excessiva renúncia fiscal distribuída, nem sempre monitorada ou avaliada pelos órgãos governamentais e de controle social, sem a devida contrapartida social ou ambiental.

Assim sendo, a investigação acerca do desenvolvimento regional do estado de Mato Grosso e, nesse contexto, da sua engenharia tributária, principalmente no que diz respeito ao ICMS, contribui para clarificar a existência de uma relação paradoxal acerca das políticas de incentivos fiscais do Governo Estadual, com vistas à geração de emprego e agregação de valor.

Se se parte do pressuposto de que a industrialização consiste num processo necessário e condicionante para o crescimento e, por conseguinte, para o desenvolvimento, desde que seus benefícios sejam distribuídos, denota-se que, em anos recentes, a política de incentivos fiscais desencadeada pelo governo, no intuito de estimular a classe empresarial a instalar novas indústrias no estado, se contrapõe a um movimento reverso imposto pela política institucionalizada na Lei Kandir, na medida em que esse instrumento incentiva a exportação de

⁵ Sistema ALICE-Web (SECEX/MDIC).

produtos primários, isto é, sem quaisquer beneficiamentos. Atuando como instrumento ideológico de redutor de impostos de uma parte oligárquica da população.

A representatividade do setor Terciário no PIB estadual contribui para o despertar da urgência de se repensar o comportamento da economia mato-grossense, como também dos elementos que a sustentam.

Partindo-se dos objetivos primordiais de concepção da Lei Kandir, isto é, do fato de que, a partir das exportações o crescimento econômico seria estimulado, ao passo que a desoneração dos produtos primários, ao oportunizar o aumento das divisas adquiridas no comércio internacional, viabilizariam os investimentos internos, é possível se vislumbrar um “modelo ideal” de política econômica.

Todavia, o que a realidade denuncia é que, no âmbito do processo de geração de riquezas e do usufruto da mesma, o estado de Mato Grosso, tão logo promulgada a Lei Kandir, foi inserido num contexto de aprofundamento da sua condição “desfavorável” de competitividade. Logo, o que se denota é a deterioração dos termos de troca do estado frente aos seus parceiros comerciais, e a perpetuação de um modelo primário-exportador, sem que este, contudo, traga benefícios para a economia de Mato Grosso, levando-se em consideração o volume e a representatividade da produção regional na economia do país.

Nesse sentido, com o aumento das exportações, mediante a implantação da Lei Kandir, e considerando as condições de transporte em regiões onde a continentalidade é determinante, amplia-se o movimento de veículos nas estradas, o uso da infraestrutura social pública mantida pelo estado, assim como se intensificam as demandas em saúde, educação, segurança, justiça e outras áreas.

Todavia, com a desoneração da produção primária, principalmente das commodities, produtos os quais, diga-se de passagem, o estado passou a ser extremamente dependente, não se geram receitas tributárias, necessárias aos investimentos públicos do governo estadual.

Quando se analisam os dados do comércio exterior, fica latente a perpetuação de um modelo primário-agrícola exportador e a dependência do estado, no comércio internacional, da exportação de commodities. Assim, do total dos principais produtos exportados por Mato Grosso, no ano de 2009, aproximadamente 50% foram oriundos da exportação de soja em grãos. Ao se considerar a totalidade do

complexo soja, a participação nas exportações mato-grossenses atinge o percentual de 70% no mesmo ano.

Dessa forma os dados corroboram a confirmação de que, gradativamente, Mato Grosso parte de uma cadeia mais complexa, especialmente de grão, para a exportação de bens de natureza primária, o que contradiz a expectativa de que as exportações possam significar a acumulação de capital necessária à evolução do processo de desenvolvimento, tal como preconizado na proposta de implementação da Lei Kandir.

Denota-se que, no âmbito do processo de geração de riquezas e do usufruto da mesma, a promulgação da Lei Kandir contribuiu para reafirmar a perpetuação de um modelo primário agro-exportador, e a desaceleração da industrialização na economia de Mato Grosso.

Dessa maneira, o legado histórico sustentado pela elite ligada ao capitalismo internacional contribui para reforçar a “vocação agrícola” desse estado, enquanto “celeiro do mundo” e “uma terra de grandes oportunidades”, em prol do desenvolvimento. A conseqüência fica por conta das prioridades elencadas por elites que se apresentam através de requerimentos e documentos oficiais nos quais a estrada é o principal objetivo a se implantar para se obter o desenvolvimento regional.

O objetivo na maior parte das vezes não é sequer promover a produção, mas o valor especulativo de terras e de regiões do estado. Nessa perspectiva, agrava-se ainda mais o drama da falta de infraestrutura que exaure a população urbana e mesmo rural que cada vez necessitada de ampliar estradas, estender linhas de transmissão, estabelecer postos de comunicação; mesmo sabendo-se da necessidade de saneamento, educação, sistema de saúde, cuja tecnologia mantém altos os custos na região.

Em suma, muitos são os contrapontos envolvidos no desenvolvimento regional de Mato Grosso. A lei Kandir, como outros instrumentos, não criou a competitividade enunciada. Aumentou, isto sim, por um lado, as exportações de produtos primários e criou saldos positivos na balança de pagamentos. Por outro lado, contribuiu para reafirmar o “velho” modelo de desenvolvimento de Mato Grosso, um estado dependente da exportação de commodities.

Referências

BONJOUR, S. C.; FIGUEIREDO, A. M. R.; CAMPOS, A. C. Efeitos de alterações no consumo e nas exportações de carne bovina brasileira de diferentes sistemas produtivos. In: PRIMER CONGRESO REGIONAL

DE ECONOMISTAS AGRARIOS 3, 4 y 5 de Noviembre de 2004, Mar del Plata – Argentina.

BORGES, Fernando T. de Miranda. Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso:1870 a 1930. São Paulo, Scortecci, 2001.

COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, C.G. Brasil em perspectiva, 9.ed. DIFEL, 1977. pp. 283-4.

COTEPE/ARRF/SEFAZ. Nota Técnica: Projeto de Lei 3721/2008 - Perdas históricas do Estado de Mato Grosso e Municípios com a desoneração do ICMS incidente sobre as exportações e com a apropriação de créditos de ICMS de bens do ativo permanente. 2008. mimeo.

DALL´ACQUA, Fernando M. O impacto da Lei Kandir sobre a economia paulista. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de Pesquisa nº 31/1999.

FERRAZ, Mauricio M (org.). A Lei Kandir e o enfraquecimento dos municípios. Central de Texto, 2011.

FURTADO, C. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contas Regionais do Brasil 2004-2008. Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais. Contas Nacionais, nº 32.

_____. Contas Regionais do Brasil 1985-2004. Download de Arquivos. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/.

_____. Produção Agrícola Municipal. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?ti=1&tf=99999&e=v&p=PA&z=t&o=11>

LEI COMPLEMENTAR Nº 87/1996. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeisComplFederais.nsf>

LEITÃO, A.; LINHARES, F. C.; IRFFI, G. Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no Estado do Ceará. Disponível em:

<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2009/docs/avaliacao.pdf>. Data de acesso: 24/11/2010.

MARTA, José M. C. Limites e Superação do Desenvolvimento de Mato Grosso. 2010 (mimeo).

PELLEGRINI, Josué Alfredo. Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados? Brasília: ESAF, 2006. Monografia premiada com primeiro lugar no XI Prêmio do Tesouro Nacional – 2006. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília, DF.

PEREIRA, Benedito D. A Industrialização da Agricultura em Mato Grosso. EdUFMT, 1995.

PEREIRA, Benedito D. et al. Especialização e vantagens competitivas do Estado de Grosso no mercado internacional: um estudo de indicadores de comércio exterior no período 1996-2007. Revista de Economia do Paraná. Curitiba, v.35, n.3, p.41-58. set/dez 2009.

PIAIA, Ivane Inêz. Geografia de MT. Cuiabá: EdUNIC, 1999.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). Bases Estatísticas RAIS/ CAGED [Acesso Online]. Endereço eletrônico: <http://sgt.caged.gov.br/XOLAPW.dll/pamLoginMTE>

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio M. P. A Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir): balanço de perdas e ganhos e proposta de mudança – o caso de Minas Gerais. In: Seminário sobre a economia mineira, Anais. Belo Horizonte: UFMG, Cedeplar, p. 423-440, 2000.

SECRETARIA ADJUNTA DA RECEITA PÚBLICA (SARP/SEFAZ). Análise da Receita Pública. Anual (janeiro a dezembro/2009). Cuiabá, Janeiro – 2010. Disponível em: <http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Tributario/ReceitaPublica.php>

SISTEMA ALICE-WEB/Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) [Acesso Online]. Endereço eletrônico: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/default.asp>