

EXPORTAÇÕES EXCESSIVAS DA CARNE BOVINA BRASILEIRA E (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA ANÁLISE À LUZ DO ARTIGO 3º DECRETO-LEI Nº 1.578/1977

Nailson Campos de Jesus¹

Orientador: Rafael Silva Verdival do Santos²

RESUMO: As exportações excessivas de carne bovina no Brasil têm provocado um verdadeiro desabastecimento dessa proteína animal, tendo repercussão direta na elevação dos preços devido à diminuição de oferta, e com isso contribuindo para acentuar a insegurança alimentar no País. Conquanto 1/3 da população brasileira viva na linha da pobreza, o que representa cerca de 70 milhões de pessoas, sendo que aproximadamente 20 milhões destes ainda vivem na extrema pobreza, a exportação de *commodities* agropecuárias em larga escala, em especial a da carne de gado, tem sido adotada enquanto a melhor política de Estado na busca pelo equilíbrio da balança comercial, mesmo quando estratégias como essa põem em risco a segurança alimentar da população mais vulnerável. Nesse contexto, o presente artigo pretende analisar a correlação entre o aumento das exportações e a elevação do preço da proteína animal bovina no mercado interno à luz do artigo 3º Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, mediante levantamento de informações estatísticas disponibilizadas pelos agentes exportadores oficiais, além de pesquisa bibliográfica complementar, de modo a se poder verificar as implicações oriundas das exportações excessivas de carne bovina no desabastecimento interno e seu conseqüente agravamento da insegurança alimentar, em decorrência dos efeitos inflacionários.

PALAVRAS-CHAVES: Economia. Alíquota Tributária. *Commoditie* agropecuária. Exportações excessivas. Insegurança alimentar.

¹Discente do curso de Direito da Universidade Católica do Salvador.

² Doutorando em Jurisdição Constitucional e Novos Direitos (UFBA). Mestre em Direitos Fundamentais e Alteridade (UCSAL). Pós-Graduado em Filosofia e Autoconhecimento (PUC-RS). Professor de Direito da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Integrante do CEBID JUSBIOMED – Grupo de Pesquisa em Bioética, Biodireito e Direito Médico (UNEB/CNPq). Membro do Conselho Fiscal da Sociedade Brasileira de Bioética - Regional da Bahia (SBB-BA).

ABSTRACT: Excessive exports of beef in Brazil have caused a real shortage of this animal protein, with direct repercussions on rising prices due to reduced supply, further aggravating food insecurity in the country. Although 1/3 of the Brazilian population lives on the poverty, which represents around 70 million, with approximately 20 million of these living in extreme poverty, the export of agricultural commodities on a large scale, especially beef, still represents the best option as a State policy in the search for balance of the trade balance, even when strategies put the food security of the most vulnerable population at risk. In this context, this article intends to analyze the correlation between the increase in exports and the increase in the price of bovine animal protein on the domestic market in light of article 3 Decree-Law nº 1,578, of October 11, 1977, as well as collecting information statistics made available by official exporting agents in addition to complementary bibliographical research, in order to better understand/verify the excess of exports.

KEYWORDS: Economy. Tax Rate. Agricultural Commodity. Excessive export. Food insecurity.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO 2 IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS DA PRODUÇÃO DE CARNE BOVINA PARA EXPORTAÇÃO 3 A EXPORTAÇÃO EXCESSIVA DE CARNE BOVINA NO BRASIL E A POSSIBILIDADE DESABASTECIMENTO INTERNO 4 O CONTROLE DE EXPORTAÇÃO DE CARNE BOVINA NO BRASIL À LUZ DO DECRETO-LEI Nº 1.578/1977 5 CONCLUSÃO REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Nos primórdios do desenvolvimento econômico e social do Brasil prevalecia a produção extrativista com fins eminentemente comerciais destinados ao mercado externo. A extração da madeira nativa, o cultivo da cana-de-açúcar bem como a exploração de minérios e a consolidação do cultivo do café não somente representaram os ciclos fundamentais da formação e desenvolvimento econômico e social do Brasil colonial e imperial, como também constituíram as bases materiais para a consolidação do estado republicano atual.

Nesse contexto, a pecuária brasileira nasce no litoral enquanto forma incipiente de abastecimento dos colonos até ser irradiada para o interior das capitâneas, permeando todos os ciclos de produção econômica até os dias atuais. Conquanto a sua implementação na Colônia tivesse propósito exclusivamente abastecedor de

proteína animal aos colonos, a atividade pecuarista contribuiria inexoravelmente para o surgimento de novas estruturas econômicas e sociais.

Hodiernamente a produção de carne bovina adquire status de *commodity* agropecuária e desempenha papel singular enquanto produto destinado também à exportação, abastecendo mercados internacionais cada vez mais interdependentes e carentes de recursos primários. Nas últimas décadas, a produção de carne bovina vem adquirindo relevante papel na composição de superávit primário da balança comercial brasileira.

Em contrapartida, ao mesmo tempo em que se constata um grande escoamento da carne bovina para o abastecimento do mercado externo, verifica-se também uma crescente dificuldade para o seu consumo internamente, não necessariamente por fatores de (in)disponibilidade de sua oferta no mercado, mas, e sobretudo, pela via inflacionária. Em outras palavras, em razão do alto custo que lhe é agregado, a carne brasileira tem se tornado inacessível aos próprios brasileiros, especialmente àqueles que integram as classes de baixa renda.

No capítulo 2 serão abordadas as questões relativas às implicações econômicas da produção de carne bovina no Brasil sobretudo no que se refere ao aos efeitos inflacionários provocados pelo excesso das exportações e destacando ausência de regulamentação ante a ineficácia de norma vigente, em especial, o Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977. No Capítulo 3 serão analisadas as implicações das exportações excessivas no que se refere a possibilidade do desabastecimento do próprio mercado interno. No capítulo 4, serão abordadas questões relacionadas ao controle extrafiscal por parte do Estado no sentido da necessidade da implementação de alíquotas tributárias que possibilitem uma melhor distribuição da carne bovina no mercado interno em relação às exportações.

Por fim, embora considerando que as exportações sejam benéficas para a manutenção do equilíbrio econômico do nosso país, na medida em que contribui para o aumento da produção econômica interna, geração de emprego e renda, favorecimento da nossa balança comercial, entre outros fatores positivos, então como justificar que tantas pessoas nos anos recentes tenham sido excluídas da lista das que podiam ter acesso a esse item, em razão do alto custo que lhe foi agregado, exatamente na medida em que se registram os maiores volumes de exportações? É possível falarmos em desabastecimento interno causado pelo excesso das exportações? São estas e outras questões que o presente artigo pretende analisar,

de modo a melhor compreender/constatar o excesso de exportações e seu consequente desabastecimento interno, e o agravamento da insegurança alimentar em decorrência dos efeitos inflacionários à luz do artigo 3º Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, bem como levantamento de informações estatísticas disponibilizadas pelos agentes exportadores oficiais e pesquisa bibliográfica complementar.

2 IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS DA PRODUÇÃO DE CARNE BOVINA PARA EXPORTAÇÃO

As exportações em quantidades excessivas de carne bovina no Brasil têm repercutindo diretamente na elevação dos preços, devido à diminuição de oferta e, com isso, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar no País. Segundo levantamento realizado Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, que levou em consideração a inflação oficial do País entre os anos de 2020 a 2022, a inflação registrada foi de 19,90% (dezenove ponto noventa por cento), baseando-se no IPCA (Índice de Preços ao Consumidor – Amplo), calculado e divulgado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), sendo que a carne bovina teve um aumento inflacionário de 91,11% no período (IBPT, Estudo sobre Variação de Preços do Produtos na Pandemia – CITIZEN X INFLAÇÃO OFICIAL DO PERÍODO, junho/2022, pág. 3).

De acordo com o Mapa da Nova Pobreza (Fonte: FGV, junho/2022, pág. 3) “O contingente de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% da população total do país”, o que representa cerca 1/3 da população brasileira estão na linha da pobreza. Priorizar a exportação de *commodities* agropecuárias em larga escala, em detrimento da oferta no mercado interno, em especial a de proteína animal, põe em risco o acesso da população a esses itens de primeira necessidade, agravando ainda mais os déficits já existentes no âmbito da alimentação, saúde, aprendizagem e qualidade de vida.

Sujeitar a população brasileira a ter de pagar elevados preços para proverem o mínimo de proteína animal necessário ao sustento nutricional é um fato que requer a atenção da sociedade como um todo, mas em especial, dos agentes políticos do Estado, no sentido de que, juntamente com os agentes econômicos, possam criar e/ou aprimorar mecanismos regulatórios com vistas à equanimização de *commodities* agropecuárias de carne bovina no âmbito do mercado externo sem prejuízo do

abastecimento interno. Nessa linha de pensamento, no seu artigo em que analisa a insuficiência de tributação publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, (WASILEWSKI, 2021), assim corrobora ao afirmar que:

As questões de ordem econômica devem ser secundadas pelo exame do impacto redistributivo da tributação, de forma que a distância entre o limite que é imposto pela capacidade contributiva de quem realiza o fato gerador tributário e aquilo que é efetivamente exigido pelo Estado deve ser ditado pelas demandas relativas aos deveres das prestações consideradas essenciais no âmbito do Estado Social de Direito” (WASILEWSKI, pág. 722).

Cumpre-nos constatar que os recentes aumentos das exportações da carne bovina brasileira têm relações diretas no desabastecimento no mercado interno, e que este fato, enseja um olhar mais detido à luz da vigente política de Estado, que tem como foco a exportação, sem a devida responsabilidade quanto às consequências advindas dos efeitos inflacionários, ocasionando consequências negativas à segurança alimentar, em especial das pessoas mais pobres.

Nesta seara, vê-se que cabe ao Estado a prerrogativa de, juntamente com os agentes econômicos, implementar instrumentos econômicos na busca por melhor equilíbrio na distribuição da carne bovina, que perpassa necessariamente pelas vias regulatórias, a partir de normas federais, como o próprio decreto-lei objeto deste estudo, resoluções ministeriais, sobretudo no âmbito da tributação. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, que dispõe sobre o imposto sobre a exportação, por si só, não representa instrumento eficaz no desabastecimento da carne bovina e sua consequente elevação de preço:

Art. 3º - A alíquota do imposto é de trinta por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou aumentá-la, para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior. (Redação dada pela Lei nº 9.716, de 1998)

Parágrafo único. Em caso de elevação, a alíquota do imposto não poderá ser superior a cinco vezes o percentual fixado neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 9.716, de 1998).

A norma em questão, em seu parágrafo terceiro trata tão somente da alíquota de 30% destinada ao exportador, sob a hipótese de aumento ou diminuição dela, e que cuja decisão fica a cargo tão somente do poder executivo, que decide conforme a conjuntura econômica e os interesses estratégicos do governo, logo, um poder eivado da discricionariedade. Além disso, trata-se de uma norma estritamente

quantificadora, cujos vieses socioeconômicos são limitados e não abarcam a complexidade inerente ao tema. Neste sentido, ainda segundo o referido autor:

Ocorre, porém, que há uma incompatibilidade no modo como o Direito tributário é abordado pelos operadores do Direito ou pelos órgãos decisórios e a evolução da experiência constitucional. Com efeito, a atribuição de significado às normas que regulamentam o sistema tributário nacional é usualmente pautada pela concepção de que a relação tributária é uma violência que o Estado está legitimado a realizar contra determinados indivíduos.⁵⁸ Nesse caso, se ignora uma faceta relevante de que a propriedade privada, a despeito das vantagens que proporciona à sociedade, seja em relação aos benefícios trazidos para os pobres, seja no fortalecimento da democracia, não é um elemento da natureza, mas uma criação do Direito, que nasce com ele e se caracteriza por um conjunto de relações moldadas de acordo com a organização política da sociedade.⁵⁹ Como todo direito, deve se adaptar às contingências da realidade experimentada, reflexo das mudanças sofridas pela sociedade, seja no plano dos fatos, seja no plano das ideias. (WASILEWSKI, pág. 722)

O desabastecimento da proteína animal bovina no mercado interno brasileiro e a conseqüente elevação de preços impostos ao consumidor final sugerem-nos uma ininterrupta atuação positiva do poder público, no âmbito das políticas públicas de Estado, na medida em que tais implicações repercutem diretamente em bens jurídicos fundamentais constitucionalmente elencados em nossa Carta Magna, tanto individuais quanto sociais, como o direito à dignidade humana, à saúde, ao bem-estar, à educação, o que denota e reivindica ação positiva do Estado, que, nas palavras de Garcia (2021):

A tributação, em si, pode ter um objeto extrafiscal, para além do levantamento dos recursos necessários ao seu financiamento, objetivando a indução de índices sociais ou econômicos. Para isso, o estado precisa abandonar sua postura neutra em relação aos indivíduos, estabelecendo tratamentos diferenciados. Isso, obviamente, não é vedado, porque a CF/88 (art. 150, II) veda apenas “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”. (Garcia, 2021, pág. 254)

Conquanto exista no ordenamento jurídico brasileiro norma positivada que trate da matéria em questão, a mesma apresenta-se eivada de discricionariedade, como dito alhures. Cumpre-nos, portanto, o papel de refletirmos alternativas que perpassem por uma análise crítica da sociedade brasileira contemporânea, buscando identificar suas necessidades fundamentais em consonância com a conjuntura

política, social e econômica, a fim de nos valermos de instrumentos jurídicos adequados, que, convertidas em ações de Estado, e não somente de Governo, possam inibir as exportações excessivas e o conseqüente desabastecimento interno.

3 A EXPORTAÇÃO EXCESSIVA DE CARNE BOVINA NO BRASIL E A POSSIBILIDADE DESABASTECIMENTO INTERNO

Nas palavras de Prado Júnior (Prado Júnior, 2006, pág. 186) “A Carne tem um importante papel na alimentação da colônia, tanto mais que a geral escassez da dieta ordinária, particularmente nas maiores aglomerações(...). Desta feita, a presente abordagem tem o intuito não apenas de questionar a ineficácia do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, mas, e, sobretudo, revelar que a questão também possui pano de fundo quanto à importância da proteína animal, especialmente sob o aspecto da sua disponibilidade e manutenção no território nacional, desde os tempos da “argila” até o presente.

Não obstante a necessidade de uma política de exportação expansiva e eficaz estar voltada para o suprimento do mercado externo, mas, reciprocamente, ao favorecimento de uma balança comercial apta ao *superávit*, o excesso da exportação de determinados bens, neste caso, a exportação de carne bovina, *commoditie* agropecuária, embora possa favorecer os seus respectivos receptores desta mercadoria, ao mesmo tempo, causa um prejuízo substancial para o nosso próprio abastecimento, como ocorre, por exemplo, no campo siderúrgico, com a exportação dos minérios de ferro; com a exportação do petróleo bruto, repercutindo diretamente no preço dos combustíveis ao consumidor direto; na ceara hortifrutigranjeira, implicando, dentre outros fatores, numa diminuição da qualidade dos produtos disponíveis ao consumidor nacional. Coincidência ou não, ainda segundo o estudo do IBPT supra mencionado, os principais produtos cuja variação inflacionária foi acentuada para mais são exatamente àqueles também voltados para a exportação, *como:*

(...)“Argamassa (20 kg), com 139,46%, o Açúcar (kg), com 110,51%, a Farinha de Mandioca (kg), com 104,60%, a carne bovina, com 91,11% e o etanol-álcool combustível (litro), com 64,24%” (Fonte: IBPT, Estudo sobre Variação de Preços do Produtos na Pandemia – CITIZEN X INFLAÇÃO OFICIAL DO PERÍODO, junho/2022, pág. 3).

Segundo levantamento da Associação Brasileira (ABRAFRIGO), apenas em 2022 o Brasil exportou cerca de 2.4 milhões de toneladas de carne bovina, contra cerca de 1.9 milhões de toneladas em 2021 (Fonte, ABRAFRIGO, Relatório “Exportação de Carnes e Derivados - Brasil – Mensal”, 2023).

Nesse sentido, o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, tem direta repercussão, diga-se, efeito, no que tange aos limites impostos em seu núcleo normativo, que visa inibir determinadas condutas relacionadas à política de exportação no cenário nacional, alhures destacadas, que *in verbis*: “A alíquota do imposto é de trinta por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou aumentá-la, para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior”, e, que em seu parágrafo único: “Em caso de elevação, a alíquota do imposto não poderá ser superior a cinco vezes o percentual fixado neste artigo”.

A escassez de certos bens que entram ou saem do País pode ser regulada por mecanismos diversos, como a regulação do aumento ou diminuição das exportações, por exemplo, e, nesse sentido, a ampliação da alíquota dos impostos de exportação, embora previsto em norma federal, é pouco aplicado para a maioria dos bens exportados, obviamente, em razão da necessidade de se fazer superávit.

A produção no Brasil, ou em outras palavras, o abastecimento interno e a sua garantia por vezes ficam seriamente comprometida, a exemplo da carne bovina. A limitação do aumento de em até cinco vezes o valor da alíquota, que atualmente é de trinta por cento, representa um desincentivo que permita regular a manutenção de determinados bens importantes no território nacional. Trata-se, por isso, de um mecanismo regulador que requer um critério pautado numa política de Estado, e não de Governo, haja vista a preponderância do que significa a proteína animal bovina enquanto base da alimentação dos brasileiros.

Diante desse cenário, o comércio internacional em si e todas as suas implicações não pode sobrestar o acesso da população brasileira aos recursos fundamentais para a sua subsistência, sobretudo a um item de primeira necessidade, a proteína animal, que, como dito acima, é fundamental para o desenvolvimento alimentar da população.

Considerando que um Brasil é um país continental, com cerca de 200 milhões de habitantes (Fonte: IBGE, Censo 2022), sendo a maioria pobre, ao se permitir a elevação de preços em demasia, a escassez acarreta a diminuição do acesso, obviamente, “pratos mais vazios”. Trata-se de uma questão de responsabilidade

social, pois, uma alimentação pobre em proteína animal provoca sérios prejuízos ao crescimento, especialmente das crianças, que se encontram em fase de desenvolvimento.

Nessa linha de pensamento, a tributação pode representar, e deve representar, um mecanismo útil e necessário para possibilitar a equanimização dessa distribuição de bens essenciais e, com isso, possibilitar a justiça social a partir da regulação das alíquotas de exportação, elevando-as ou diminuindo-as a partir de um instrumento denominado extra fiscalidade.

E mais que isso, em se tratando de um item de primeira necessidade, é possível construir esse mecanismo a partir de uma política de Estado e não de mera discricionariedade governamental como ocorre hoje, como se aduz da leitura parágrafo único do art. 3º do decreto aqui analisado, como assim enuncia Paulo Barros de Carvalho:

Tem vez a equidade quando o ser humano, posto na contingência de aplicar o direito, sopesa refletidamente seus valores e os da sociedade em que vive, observa os fatos sociais e examina-lhes as proporções na sua grandeza real, abrandando os rigores da lei e imprimindo-lhe ares de maior suavidade e dimensão humanitária. Não é um conceito construído pelo direito positivo, apenas mencionado. Daí a dificuldade em referi-lo com precisão. Mas a equidade, outrora já confundida com a justiça, está com ela intimamente associada, podendo dizer-se, com os romanos, *aequitassequiturlegem*, como instrumento de realização dos ideais de bem comum que a comunidade social Almeja. (Carvalho, 2019).

Atrair os institutos tributários enquanto elementos de política de Estado, portanto, não é anseio ideológico, mas uma razão de ser da própria norma jurídica, como, aliás, também pensa o ilustre jurista (Machado, 2019, pág. 26) ao afirmar que “Nas sociedades democráticas da contemporaneidade, o centro por excelência de exercício do poder político é o Estado”. Não à toa, tramita no congresso nacional o Projeto de Lei nº 1142/2021, de autoria de Renata Abreu (PODE-SP), cuja proposta é que o texto do art. 3º Decreto-Lei nº 1.578 passe a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º O art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º § 1º Em caso de elevação, a alíquota do Imposto sobre a Exportação não poderá ser superior a 20 (vinte) vezes o percentual fixado no caput deste artigo. § 2º Nos casos comprovados de desabastecimento de produtos e de insumos no mercado interno decorrente de exportações excessivas, será cobrado Imposto sobre a Exportação desses bens com a aplicação da alíquota no percentual

apurado como necessário para fazer cessar o referido desabastecimento.
(NR)

Data vênia à importância de tal proposta, embora incentivadora, ainda carece da parte fundamental que é justamente a criação de mecanismos menos discricionários, pois, como se vislumbra a partir do referido texto, o poder executivo continuaria a estabelecer as alíquotas e quando isso daria, mas não leva em consideração o que a questão de fundo, ou seja, estabelecer critérios automáticos a partir de questões como a segurança alimentar, a manutenção do acesso a item de primeira necessidade enquanto garantia de um direito e não somente como oportunidade econômica.

Em outras palavras, predefinir qual o momento e grau que o poder executivo teria para aplicar o instrumento regulatório, como acontece, por exemplo, como o aumento do salário mínimo, que se dá em função do crescimento do Produto Interno Bruto obtido em ano anterior, cujo reajuste leva em consideração a “variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (...), acumulada nos 12 (doze) meses encerrados em novembro do exercício anterior ao do reajuste” (Art. 3º, parágrafo 3º da Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023. Ou seja, quando se vislumbra um interesse de política de Estado, os critérios costumam, e precisam ser, previamente estabelecidos, para garantia das diretrizes de obtenção dos resultados que se pretende alcançar na sociedade por meio das políticas de estado.

Obviamente que questões desta natureza não são implementadas facilmente requer um processo político, social e econômico, sobretudo o primeiro. Nesse tocante, o espaço acadêmico, por seu turno, também pode ser o nascedouro desse processo. Um projeto científico, como o presente, que pretenda abarcar essa concepção, em verdade, constitui a sua finalidade máxima, pois, não compete à ciência outra coisa senão tentar solucionar os problemas da sociedade, quer seja no âmbito das ciências naturais, lógicas ou humanas, conforme preleciona Karl Lorenz (Lorenz, 1991, pág. 47) ao afirmar que “Direito será assim erigida em “verdadeira ciência” quando, tal como a ciência da natureza, se fundar sobre fatos indubitáveis”. Aliás, Hans Kelsen, um dos fundadores do direito moderno, feitas as devidas considerações, em sua obra Teoria Pura do Direito assim assevera acerca desta última abordagem:

Se se parte da distinção entre ciências da natureza e ciências sociais e, por conseguinte, se distingue entre natureza e sociedade como objetos diferentes destes dois tipos de ciência, põe-se logo a questão de saber se a ciência jurídica é uma ciência da natureza ou uma ciência social, se o Direito é um fenômeno natural ou social. Mas esta contraposição de natureza e sociedade não é possível sem mais, pois a sociedade, quando entendida como a real ou efetiva convivência entre homens, pode ser pensada como parte da vida em geral e, portanto, como parte da natureza (Kelsen, 1998 pág. 13).

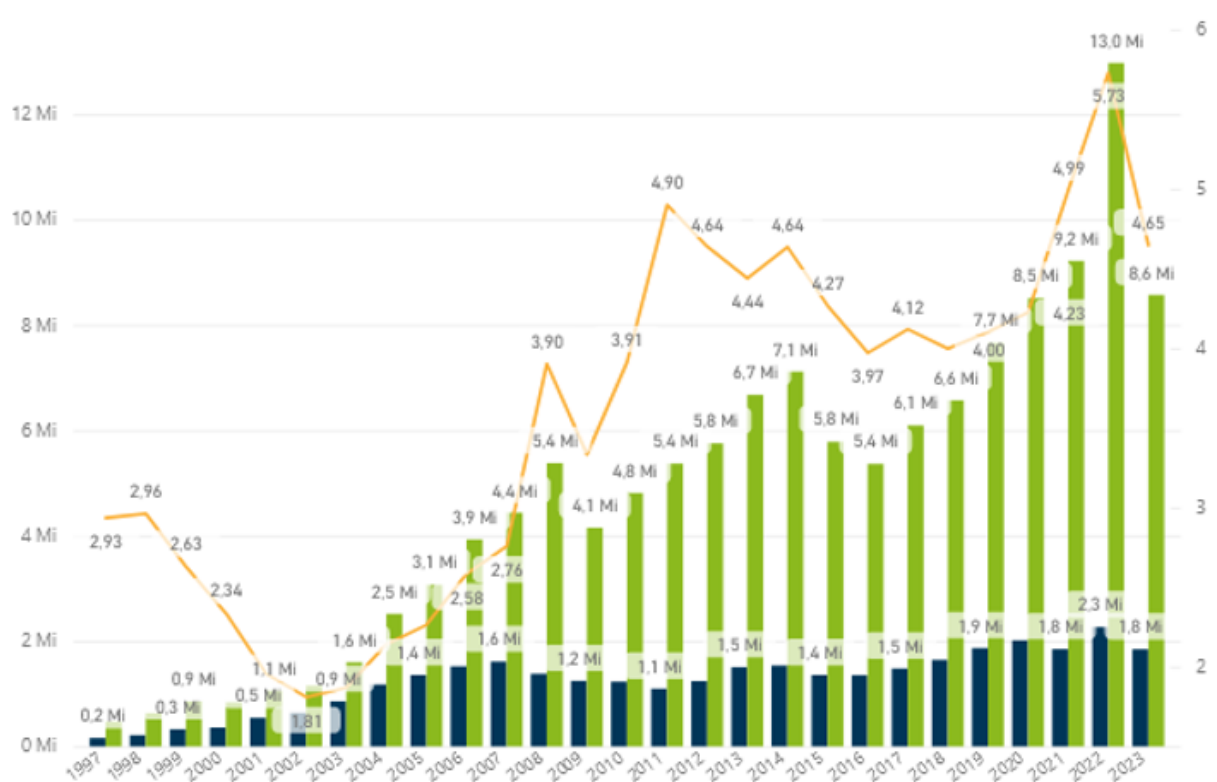
Como se vê, a abordagem aqui é exatamente a de colocar o direito ou a ciência do direito em seu devido ponto de convergência para a sua finalidade precípua, isto é, instrumento útil e necessário capaz de desenvolver mecanismos que propiciem o bem coletivo, o bem comum. A norma jurídica representa um desses elementos que, se moldadas corretamente, a partir de critérios principiológicos, logo, de finalidade e a serviço da sociedade, sua proeza será revelada cristalina e sua eficácia será indubitável. As considerações aqui elencadas, aduzidas a partir das devidas adequações do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578 representa esse ponto de partida. Obviamente que outros meios são também viáveis, como a inserção, por exemplo, no próprio Código Tributário Nacional, Emendas à Constituição, dentre outros, mas que por ora, a simples discussão com tentativas de instituição de medidas a partir de critérios pré-estabelecidos em norma federal e sem cunho discricionário já seria de grande valia para a efetivação de justiça social, especialmente no que se refere a itens de primeira necessidade.

4 O CONTROLE DE EXPORTAÇÃO DE CARNE BOVINA NO BRASIL À LUZ DO DECRETO-LEI Nº 1.578/1977

Sendo o Brasil um dos principais produtores além de ser também o maior exportador de carne bovina do mundo, o consumidor brasileiro tem sofrido com a alta nos preços desse produto, que representa a proteína animal mais consumida internamente. O considerável aumento das exportações para o mercado chinês nos últimos cinco anos embora possa representar motivo de ânimo para os grupos pecuarista e para a abalança comercial brasileira, por outro lado, representa um reflexo negativo a que tem que suportar os consumidores internamente.

De acordo com dados divulgados pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), em 2018 teve início uma retomada de crescimento das exportações da carne brasileira *in natura* (isto é, abatida e fresca), rompendo com

as duas quedas consecutivas registradas nos anos anteriores de 2015 e 2017, conforme gráfico a seguir:



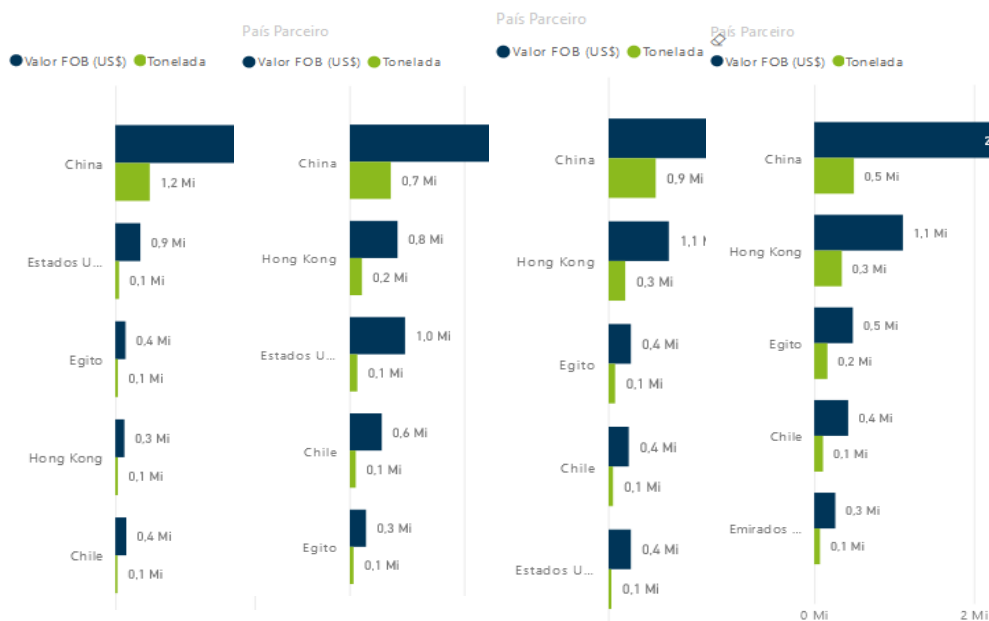
Fonte: ABIEB, Série Histórica das Exportações de Carne Bovina, 1997 a 2023).

De acordo com os dados acima, nos últimos seis anos foram registrados considerável aumento do volume de exportações, ano após ano, tanto do volume medido em toneladas quanto em faturamento, alcançando a marca de 2,3 milhões de toneladas. Importante observar que os índices de maior crescimento são registrados nos anos de 2020 e seguintes, período da pandemia da Covid-19, coincidindo com o aumento do preço da carne no mercado interno, quando, sobretudo as famílias de baixa renda foram forçadas a diversificar o cardápio substituindo a carne bovina por outras fontes de proteína.

Outro dado relevante registrado diz respeito ao período de maior aumento das exportações relacionado ao período de maior retorno financeiro para os exportadores em razão das condições de cambiais favoráveis, que é favorecido sempre que o Dólar fica mais valorizado em relação à moeda nacional.

Além do registro progressivo da evolução do volume de exportações destacados acima, outro dado igualmente relevante merece análise sobretudo no que diz respeito à forte demanda do mercado chinês, que desde 2019 tem ocupada o

primeiro lugar de maior importador da carne bovina brasileira, conforme gráfico a seguir, que aos anos 2022, 2021, 2020 e 2019, respectivamente:



Fonte: ABIEB, Exportações por País Parceiro, 2022 a 2019).

O crescimento das exportações da carne bovina brasileira tem contribuído para a alta do preço no mercado interno, causando forte impacto no orçamento dos consumidores, o que enseja a regulamentação das Exportação que incidem sobre alimentos considerados estratégicos que sejam essências para a dieta básica dos brasileiros, ou em outros termos, para a sua segurança alimentar, como, por exemplo, é o caso da carne bovina objeto deste estudo, nas hipóteses em que houver algum risco de comprometer o abastecimento interno.

No entanto, as políticas de exportações e os incentivos fiscais têm sido o principal instrumento para impulsionar o escoamento de carne bovina para o mercado externo, conforme se vislumbra consta explicitamente dos objetivos ínsitos no Art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, norma que institui esse o tributo sobre exportações e cuja premissa é tão somente atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior, não fazendo qualquer alusão a qualquer política protetivo ao mercado interno, nos termos já apontados alhures:

Art. 3º A alíquota do imposto é de trinta por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou aumentá-la, para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.

Parágrafo único. Em caso de elevação, a alíquota do imposto não poderá ser superior a cinco vezes o percentual fixado neste artigo.

Nesse sentido, o referido imposto, que já instituído por Decreto, e que para ser aplicado depende tão somente da conveniência do poder executivo, não contempla a realidade alhures, o que tem ensejado debates políticos e legislativos sobre a necessidade de uma nova regulamentação no tocante à incidência de impostos sobre produtos considerados estratégico, conforme assevera Paiva:

A isenção tem por finalidade atender ao interesse público no tocante à realização de objetivos fiscais ou extrafiscais, estando os últimos relacionados aos campos político, social ou econômico, tais como a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais (Paiva, 2019, p. 454).

Nesse cenário, algumas propostas estão sendo desenhadas, considerando uma conjuntura econômica afetada pela elevação dos preços de itens essenciais, o que torna fundamental a atuação poder executivo na implementação de medidas que possam mitigar o impacto negativo junto à população, prevenindo ou mesmo evitando a redução do consumo da carne bovina internamente.

Assim, alguns projetos vêm sendo discutidos, a exemplo do Projeto de Resolução do Senado 121/2019, que pretende redução das alíquotas sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas operações interestaduais relativas à carne bovina. Neste caso, busca-se incentivar o setor agropecuário a promover maior oferta da carne bovina no mercado interno a partir da redução dos custos de operações através de incentivo fiscal.

Além deste, destaca-se ainda o Projeto de Lei 1142/21, de autoria da Deputada Federal Renata Abreu (Pode-SP), que pretende instituir mecanismo de controle que permita a cobrança de Imposto de Exportação pelo Poder Executivo para evitar o desabastecimento de produtos no mercado interno causados por exportações excessivas, a exemplo da carne bovina, inserindo no mencionado Decreto-Lei comando específico que possa, nos casos comprovados de desabastecimento de produtos e/ou de insumos no mercado interno e que sejam oriundos de eventuais exportações excessivas, implementada a incidência Imposto sobre a Exportação desses bens mediante a incidência de alíquota em percentual que torne possível fazer cessar o desabastecimento ou o comprometimento do mercado interno.

Neste caso, está a medida legislativa a autorizar o poder executivo a se utilizar de mecanismos que visem desestimular o exportador a tornar o mercado interno mais vantajoso para o escoamento do seu produto.

Feitas estas considerações, cumpre-nos analisarmos mais detalhadamente a incidência do tributo em questão. O Imposto de Exportação, tributo federal aplicado a mercadorias destinadas mercado exterior, tem como principal função desempenhar funções fiscais e regulatórias no mercado e não necessariamente fins arrecadatários. Seus preceitos legais estão consignados Decreto-Lei nº 1578/77, bem como nos artigos 212 a 236 do Regulamento Aduaneiro e Portaria Secex nº 23/2011.

Portanto, considerando a configuração da estrutura governamental atual, é de competência do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, órgão que integra a estrutura ministerial do governo federal, através da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) também da Receita Federal do Brasil (RFB), implementar ou não as alíquotas incidentes sobre a exportação, adotando como parâmetro os dispositivos supracitados:

A SECRETÁRIA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelos incisos I e XIX do art. 15 do Anexo I ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, resolve: Art. 1º Consolidar, na forma desta Portaria, as normas e procedimentos aplicáveis às operações de comércio exterior”

Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009: “Art. 1º A administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior serão exercidos em conformidade com o disposto neste

A incidência do Imposto de Exportação está limitada a apenas a alguns produtos, o que não inclui a carne bovina. Para a sua base de cálculo considera-se o preço normal que o produto alcançaria no momento da exportação – momento este que constitui também o seu fato gerador -, em uma venda baseada na livre concorrência no mercado internacional, conforme as normas expedidas pelo Poder Executivo. Nesse sentido, visando incentivar as exportações e gerar maior riqueza interna o Brasil adota tratamento diferenciado no tocante às exportações quando comparada às importações.

Nesse cenário, excetuando-se cigarros contendo tabaco e armas, munições, partes e acessórios, todos os demais produtos destinados às exportações são isentos de tributos, a exemplo de: IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); ICMS

(Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); PIS (Programas de Integração Social); ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza).

Como se vê, o sistema tributário brasileiro dispõe de instrumentos legais e vigentes que poderiam ser utilizados, inclusive no âmbito da extra fiscalidade, no sentido de implementar medidas que possibilitem melhor equilíbrio na exportação de produtos essenciais frente à sua oferta no mercado interno.

Não se está aqui a incentivar a adoção de políticas de controle ao mercado ou algo do tipo, haja vista que a extra fiscalidade não tem fins arrecadatório, mas meramente regulatório frente às circunstâncias que assim o exijam, como a de possibilitar garantir o fornecimento de itens essenciais à população interna impedindo assim a escassez decorrente do excessivo volume de exportações:

Nesses termos, resta evidenciada a necessidade de realizar um ajuste entre o volume de recursos obtidos pela tributação e a quantidade necessária para a satisfação do mínimo existencial e das prestações relativas à dignidade humana. Como consequência, em relação à margem de manobra autorizada pela Constituição, o nível de tributação somente poderia ficar aquém do seu limite quando os recursos obtidos se mostrassem suficientes para fornecer essas prestações consideradas essenciais, pois, quando estas não são fornecidas, a redução daquela (tributação) deixa de ser um direito para ser um mero interesse. (WASILEWSKI, 2021, pág. 720)

A extra fiscalidade, portanto, muito embora configurada enquanto instrumento de governo no âmbito da fiscalidade, embora com fins não arrecadatórios, mas com fins eminentemente regulatórios, pode perfeitamente servir a uma política de Estado que vise assegurar o bem-estar de sua população, sobretudo quando se tratar de Majorar as alíquotas instituídas no parágrafo único do artigo 3º do Decreto aqui analisado, não necessariamente representaria uma sobrecarga ao setor agropecuário brasileiro, mas tão-somente estaria sinalizando a este que o Estado brasileiro tem diretrizes sócio econômicos que visam, entre outras medidas, garantir a segurança alimentar de seus cidadão e que o mercado interno tem a capacidade de absorver a produção do setor, no entanto, ao privilegiar o mercado internacional para considerável parte da produção em razão das vantagens econômicas decorrentes sobretudo da paridade cambial favorável pode pôr em risco a própria economia nacional.

A cadeia produtiva e comercial da carne bovina é extensa e seus efeitos inflacionários igualmente. O encarecimento da carne desde a produção, passando pela distribuição e consumo final faz aumentar também todos os serviços a este item associados, como o preço da carne nos açougues e mercados, no processamento de pratos em restaurantes, o que faz inibir o consumo e, ao mesmo tempo, até por via equiparatória, elevar também outros itens derivados, como por exemplo, as carnes de aves, peixes, caprinos e suínos.

5 CONCLUSÃO

Através das ponderações realizadas no presente artigo pudemos verificar que existe no ordenamento jurídico brasileiro norma positivada que uma vez utilizada eficazmente pode contribuir para evitar o excesso das exportações da carne bovina e com isso cessar os efeitos negativos decorrentes do seu elevado escoamento.

Ao refletirmos alternativas que perpassam por uma análise crítica da sociedade brasileira contemporânea, buscamos identificar suas necessidades fundamentais em consonância com a conjuntura política, social e econômica, na medida em foi possível também sinalizarmos instrumentos jurídicos adequados, que, uma vez convertidos em ações de Estado, possam inibir as exportações excessivas e o conseqüente desabastecimento interno.

Desta sorte, em se tratando de um trabalho acadêmico, coube-nos, através do presente artigo, destacar a Ciência do Direito enquanto ferramenta útil e necessária no tocante às soluções que propiciem o bem comum da sociedade. As considerações aqui elencadas, aduzidas a partir do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578 representa a possibilidade da efetivação da justiça social, especialmente no que se refere a itens de primeira necessidade.

Ao tratarmos da extra fiscalidade enquanto instrumento de governo com fins eminentemente regulatórios, pudemos perceber que esta pode sim servir também a uma política de Estado que vise assegurar o bem-estar da população, sobretudo no sentido de garantir a segurança alimentar. Por fim, pudemos evidenciar que o mercado interno tem a capacidade de absorver a produção do setor pecuarista, no entanto, que privilegiar o mercado internacional em razão das vantagens econômicas decorrentes sobretudo da paridade cambial favorável pode pôr em risco a segurança alimentar da população.

REFERÊNCIAS

ADDOR, Nicolas; MIGUEL, Lucas Franzoi (Orgs.). **Direito e Economia**: estudos sobre a liberdade econômica [recurso eletrônico] / Nicolas Addor; Lucas Franzoi Miguel (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP). Disponível <em: <http://www.editorafi.org>>.

Amaro, Luciano. **Direito tributário brasileiro** / Luciano Amaro. – 23. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

Bobbio, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**/Norberto Bobbio; apresentação:

Tércio Sampaio Ferraz Júnior, trad. Maria Celeste C. J. Santos; ver. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6º ed., 1995.

Carneiro, Claudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro** / Claudio Carneiro. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

Carvalho, Paulo de Barros. Curso de direito tributário / Paulo de Barros Carvalho. – 30. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

Machado Segundo, Hugo de Brito **Manual de direito tributário** / Hugo de Brito Machado Segundo – 11. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

Kelsen, Hans. **Teoria pura do direito** / Hans Kelsen; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998. – (Ensino Superior).

Lorenz, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**; [tradução de José Lamego]. 3º edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbrkian.

Marques, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro** / Benedito Ferreira Marques. – 11. ed. rev. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

Opitz, Silvia C. B. Curso completo de direito agrário / Silvia C. B. Opitz, Oswaldo Opitz. – 11. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

WASILEWSKI, Dione J.; GABARDO, Emerson. A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.710-731, 2021. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/issue/view/266>>. Acesso em 29 de novembro de 2023.

PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1 p.449-471, 2019. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/251>>. Acesso em: 28 de novembro.

NERI, Marcelo C. “**Mapa da Nova Pobreza**”, Marcelo Neri – 40 págs., Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - FGV Social. (inclui anexo em separado com atlas de pobreza), pág. 3. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>>. Acesso em 28 de novembro de 2023.

GARCIA, Vinicius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.242-265, 2021. Disponível em: < <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/issue/view/266>>. Acesso em 29 de novembro de 2023.

BRASIL. Portaria SECEX n. 23, de 2011 - Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias-secex/anos-anteriores/portarias_secex_2011/portaria-secex-23-11-consolidada.pdf>. Acesso em: 19 de agosto de 2023.

_____. Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14663.htm>

_____. Câmara do Deputados. PL 1142/2021. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2275938>>. Acesso em 18 de novembro de 2023.

Censo Demográfico 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE.

Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>. Acesso em 29 de novembro de 2023.

Exportações 2021: Panorama da Exportação da Carne Bovina. Conexos Consultoria & Sistemas. Disponível em: <https://www.conexos.com.br/exportacao-de-carne-bovina-panorama-2021/>. Acesso: 18/04/2022.

Nossas Carnes nas Mesas do Mundo. Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC). Disponível em: <<http://abiec.com.br/>>. Acesso em: 14/04/2022.

Relatório “Exportação de Carnes e Derivados - Brasil – Mensal”, 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FRIGORÍFICOS – ABRAFRIGO. Disponível em:

<https://www.abrafrigo.com.br/wp-content/uploads/2023/07/ABRAFRIGO-Exporta%C3%A7%C3%A3o-Carne-Bovina-Jan_2021-a-Dez_2022.pdf>. Acesso em 29 de novembro de 2023.

Série Histórica das Exportações de Carne Bovina, 1997 a 2023) Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – ABIEB. Disponível em: <https://www.abiec.com.br/exportacoes/>. Acesso em 29 de novembro de 2023.

Estudo sobre Variação de Preços do Produtos na Pandemia – CITIZEN X INFLAÇÃO OFICIAL DO PERÍODO, junho/2022, pág. 3). Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1ZbWvlyl_fM6d_jhN13BqtiFLpc2M2tSJ/view>. Acesso em 29 de novembro de 2023.