

## Que Reforma Tributária?

*Eduardo Fagnani, Ladislau Dowbor, Sulamis Dain, Flávio Tonelli Vaz, Dão Real Pereira dos Santos, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior, Carolina Michelman e Acácio Zuniga Leite aprofundam o debate técnico sobre a reforma e jogam luz sobre os interesses de classe envolvidos.*



## Que Reforma Tributária?

■ Nossos autores aprofundam o debate técnico sobre a reforma e jogam luz sobre os interesses de classe que até hoje impediram a adoção de um sistema tributário progressivo no Brasil.

Eduardo Fagnani, da Unicamp, apresenta um panorama da estrutura tributária brasileira – com comparações com a situação no exterior – que demonstra como nosso sistema é um dos mais regressivos do mundo. Reduzir a tributação sobre consumo e folha, compensando com o aumento da carga sobre a renda e riqueza, seria benéfico para a população pobre.

Ladislau Dowbor, da PUC-SP, destaca que a convergência dos absurdos de uma tributação regressiva, agiotagem no crédito e uma política fiscal que privilegia corporações financeiras gera uma catástrofe econômica, política e social. Nosso desafio não é o de falta de recursos, mas de organização política e social.

Sulamis Dain, do IE/UFJRJ, aponta que o debate da reforma tem uma dimensão técnica bem equacionada e dificuldades estruturais que dependem, além de soluções tributárias, de uma união nacional em torno do ideário de justiça tributária e social.

Flávio Tonelli, assessor técnico na Câmara, alerta que, sem ampliar a tributação sobre grandes rendimentos, fortunas e heranças, será impossível reduzir a tributação dos mais pobres sobre o consumo e rendas diminutas do trabalho e inverter o papel concentrador de renda do nosso sistema.

Dão Real, do Instituto Justiça Fiscal, questiona: como reduzir as desigualdades com uma tributação regressiva e promover o desenvolvimento com uma tributação que onera a indústria e privilegia a exportação de matérias-primas?

Pedro Carvalho, do Ipea, faz uma análise dos impostos sobre a propriedade (IPTU, ITR, ITCMD, ITBI e IGF), que poderiam potencialmente mais do que dobrar a sua arrecadação, tornando o sistema tributário mais progressivo.

Carolina Michelman, do Comsefaz, defende que a reforma precisa contemplar a concentração de receitas no Governo Federal, em detrimento dos demais entes federativos, o que agrava as desigualdades regionais.

Acácio Zuniga, da Abra, ressalta que a tributação rural não pode se limitar a aspectos de receita. A reforma deve ser socioambiental e precisamos combater a especulação; revisar os subsídios aos alimentos ultraprocessados; estimular o uso racional da água e substituir os agrotóxicos por bioinsumos.

## Sumário

<b>Oportunidades e riscos da tributação progressiva no Brasil.....</b>	<b>3</b>
Eduardo Fagnani	
<b>Reforma tributária e equilíbrios financeiros .....</b>	<b>5</b>
Ladislau Dowbor	
<b>Reforma Tributária no Brasil, por uma progressividade integral: propostas, oportunidade e impasses.....</b>	<b>7</b>
Sulamis Dain	
<b>Por uma reforma tributária solidária: sem justiça fiscal, não há reforma .....</b>	<b>9</b>
Flávio Tonelli Vaz	
<b>A justiça fiscal é sempre uma opção política .....</b>	<b>11</b>
Dão Real Pereira dos Santos	
<b>Tributos sobre a Propriedade no Brasil .....</b>	<b>13</b>
Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior	
<b>Uma Reforma Tributária com o Federalismo às margens .....</b>	<b>15</b>
Carolina Michelman	
<b>Por uma reforma tributária que alimente a transformação do rural brasileiro .....</b>	<b>17</b>
Acácio Zuniga Leite	

O Corecon-RJ apoia e divulga o programa Faixa Livre, veiculado de segunda a sexta de 8h às 10h. Você também pode ouvir os programas pelos sites [www.aepet.org.br/radioaovivo.html](http://www.aepet.org.br/radioaovivo.html) e [www.programafaixalivre.com.br](http://www.programafaixalivre.com.br), canal no Youtube, Facebook, Instagram, podcast no Spotify, Deezer, Castbox e SoundCloud e aplicativo gratuito.

## Jornal dos ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Sidney Pascoutto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Marcelo Pereira Fernandes, José Antonio Lutterbach Soares, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Sergio Souto, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes e Fernando D'Angelo Machado. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico, diagramação e ilustração:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Revisão:** Bruna Gama. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** Marcelo Pereira Fernandes. **Vice-presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2023-2025): Arthur Camara Cardozo, Marcelo Pereira Fernandes, Sidney Pascoutto da Rocha - 2º TERÇO: (2021-2023): Antônio dos Santos Magalhães, Fernando D'Angelo Machado - 3º TERÇO: (2022-2024): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2023/2025): Gustavo Souto de Noronha, João Hallak Neto, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2021-2023): Cesar Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2022-2024): José Ricardo de Moraes Lopes, Clician do Couto Oliveira, Antonio José Alves Junior.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2017/2020

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascoutto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

**Coordenação de Relações Sindicais:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

**Conselho Fiscal:** Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

# Oportunidades e riscos da tributação progressiva no Brasil

Eduardo Fagnani\*

■ Em entrevista à BBC News Brasil, Joseph Stiglitz afirmou que “aumentar a progressividade do sistema tributário do Brasil deve ser prioridade. Dado o elevado nível de desigualdade do país, isso deve estar no topo da agenda”. Na campanha eleitoral o presidente Lula sintetizou com mestria essa recomendação de Stiglitz: “É preciso colocar o pobre no Orçamento e o rico no Imposto de Renda”.

O fato positivo, ocultado pela grande imprensa, é que já há proposta técnica que caminha nesse sentido. Nos últimos anos, os partidos de esquerda, que fazem parte da coligação vencedora das eleições de 2022, formularam uma proposta de Reforma Tributária para “colocar o rico no Imposto de Renda”. Trata-se da “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” protocolada na Câmara dos Deputados por iniciativa das bancadas do PT, PC do B, PDT, PSB, Psol e Rede (Emenda Substitutiva Global à PEC 45 de nº 178/2019).<sup>1</sup> As “Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil 2023-2026” assentam-se nessa proposta: “proporemos uma reforma tributária solidária, justa e sustentável, que simplifique tributos e segundo a qual os pobres paguem menos e os ricos paguem mais”.<sup>2</sup>

A iniciativa dos partidos populares diferencia-se das principais propostas que se veem na mesa de negociações. A agenda prioritária do Congresso Nacional e das corporações empresariais visa preferencialmente a simplificar a tributação do consumo, sendo omissa quanto à tributação das altas rendas e riqueza. Antes da Covid-19, essa agenda já era injusta e limitada, porque nenhuma das duas propostas em tramitação no Congresso<sup>3</sup> enfrenta a principal anomalia da tributação brasileira, que é o seu caráter regressivo; não reduzem, e podem ampliar, a desigualdade

de fiscal; e são insuficientes, porque não fortalecem financeiramente o Estado.

Ao contrário, a “Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável” considera fundamental promover a justiça fiscal. Seu cerne é redistribuir as bases de incidência da tributação: reduzir a elevada carga que incide sobre o consumo e ampliar a que incide sobre as altas rendas e riquezas. Isso porque a carga tributária efetiva no Brasil é elevada para os pobres e apenas residual para as altas rendas. Por um lado, arrecada-se residualmente na forma de impostos sobre renda e riqueza da pessoa física; por outro lado, arrecada-se excessivamente por tributos sobre o consumo e sobre a folha que incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres. Em suma, temos um dos sistemas tributários mais regressivos do mundo, como demonstram os dados a seguir:

- A participação relativa dos impostos que incidem sobre o consumo na carga tributária total atinge 50%; a média da OCDE é de 32,4% e nos EUA, 17%.
- Tributamos pouco a renda e o patrimônio. Na Dinamarca, esses dois itens, em conjunto, representam 67% da arrecadação total de impostos; nos EUA, 60%; na média dos países da OCDE, 40%; no Brasil, apenas 23%.
- A carga tributária incidente sobre a renda, lucro e ganhos de capital é cerca de 7% do PIB; a média da OCDE gira em torno de 11,4% do PIB.
- A arrecadação do IRPF no Brasil é reduzida, na comparação internacional: cerca de 2,5% do PIB, versus 8,5% do PIB na média da OCDE.
- Há diversos mecanismos que tornam a tributação das altas rendas residual. A isenção da tributação sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas é um desses mecanismos. A Petrobras, por exemplo, distribuirá, ao todo,





mais de R\$ 217 bilhões em dividendos aos acionistas em 2022. E seus acionistas não pagarão um centavo de tributo.<sup>4</sup> É obsceno que um professor que ganhe R\$ 5 mil por mês pague 27,5% de imposto de renda na fonte enquanto um acionista que receba 50 milhões de dividendos, por exemplo, seja isento de tributos.

- Os dados acerca dos grandes números das declarações do IRPF de 2021 dão conta de que, de cada R\$ 100 declarados como lucros e dividendos, R\$ 70 estavam nas mãos do 1% mais rico do país, um seleto grupo de 316.348 declarantes que teve rendimentos entre R\$ 603,1 mil e R\$ 2,6 bilhões no ano de 2020.<sup>5</sup> Estima-se que a taxação de lucros e dividendos pode gerar acréscimos de receita superiores a R\$ 120 bilhões por ano.
- A alíquota máxima do IRPF praticada no Brasil é de apenas 27,5%. Nos países da OCDE ela chega a 41%, em média, sendo superior a 50% em nações como Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca e Japão, por exemplo; e entre 40% e 50% na Alemanha, França, Itália, Noruega, Portugal e Reino Unido, por exemplo. A alíquota máxima praticada no Brasil é inferior à praticada em países como Argentina (35%), Chile (40%) e Colômbia (33%).
- No IRPF, quanto maior a renda, menos impostos se paga. Quem ganha mais de 240 salários mínimos mensais, por

exemplo, tem não tributados quase 70% dos seus rendimentos.

- No caso da tributação sobre a renda das pessoas jurídicas, apenas 3% das empresas optantes do regime do Lucro Real estão sujeitas à tributação dos lucros efetivamente apurados. Para as empresas optantes do regime de Lucro Presumido e Simples Nacional, o imposto é calculado sobre o faturamento, não sobre o lucro efetivamente apurado.
- Outra anomalia é a baixa tributação do patrimônio. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) foi aprovado pela Constituição de 1988, mas não foi regulamentado; o Imposto sobre Propriedade de Veículos (IPVA) não incide sobre aeronaves e embarcações; a alíquota máxima (8%) do imposto sobre heranças é muito inferior às praticadas por países da OCDE, as quais, frequentemente, podem ultrapassar o patamar de 30%; e a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) representou 0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal.

Portanto, na conjuntura há a oportunidade de se “combater a desigualdade, tornando esse sistema mais progressivo”, como prega Stiglitz. Reduzir a tributação sobre consumo e sobre a folha de pagamentos seria benéfico para as corporações empresariais e para a população pobre. Em contrapartida, para compensar essa redução de receitas, a tributação da renda e da riqueza seria mais eleva-

da para, apenas, cerca de 316 mil bilionários.

Importante sublinhar que a maior tributação sobre a renda e a riqueza não requer Emenda Constitucional. Note-se, por exemplo, que a tributação de lucros e dividendos requer a revogação do artigo 9º da Lei 9.249/95; a nova tabela progressiva do IRPF pode ser implantada por ato normativo da Receita Federal; a regulamentação do IGF requer lei complementar.

Com a fragmentação da Reforma Tributária, corre-se o risco de não se corrigirem simultaneamente essas assimetrias entre consumo e renda. Dar prioridade à simplificação do consumo não caminha no sentido da necessária redistribuição das bases de incidência; e pode vir a se distanciar do que rezam as “Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil 2023-2026”. A reforma do consumo não enfrenta a raiz do caráter regressivo da tributação brasileira. E atende unicamente às demandas do setor empresarial, cujo propósito é reduzir custos, não havendo quaisquer preocupações com os anseios gerais da sociedade, que vive sob a urgente necessidade, para ricos e pobres, de reduzir desigualdades.

Por sua complexidade e pelos interesses poderosos envolvidos, acredita-se que a tramitação da reforma do consumo não será célere, podendo se arrastar ao longo de 2023. Caso isso ocorra, o poder econômico terá feito a reforma que só interessa ao topo da pirâmide. Nesse cenário, quais as chances de que a reforma sobre as altas rendas e riquezas chegue efetivamente ao “topo da agenda” em 2024?

\* É professor colaborador do Instituto de Economia da Unicamp.

1 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=2223716>

2 Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil 2023-2026, página 17. <https://pt.org.br/baixar-aqui-as-diretrizes-do-programa-de-governo-de-lula-e-alckmin/>

3 Propostas de Emenda Constitucional nº 45/2019 (Câmara dos Deputados) e nº 110/2019 (Senado).

4 <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/petrobras-triplica-os-dividendos-pagos-a-acionistas-em-2022-governo-fica-com-r-62-bilhoes.ghtml>

5 Renda de brasileiros com lucros e dividendos cresce na pandemia e atinge R\$ 384 bi. FSP, 4/03/22. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/renda-de-brasileiros-com-lucros-e-dividendos-cresce-na-pandemia-e-atinge-r-384-bi.shtml>



# Reforma tributária e equilíbrios financeiros

Ladislau Dowbor\*

*“A arte da tributação consiste em deparar o ganso de maneira a obter a quantidade máxima de penas, com o mínimo possível de chiadeira”*  
Jean Baptiste Colbert, Séc. 17<sup>1</sup>

■ Temos de partir das referências estruturais. A primeira é que o Brasil não é um país pobre. Trabalhei muitos anos montando sistemas de planejamento, no quadro das Nações Unidas, em países muito pobres, em particular na África, onde os europeus deixaram terra arrasada, sem capital acumulado nem capacidade produtiva moderna. Não tinha de onde tirar. No nosso caso, basta dividir o PIB, da ordem de 10 trilhões, pela população, 216 milhões: o que produzimos de bens e serviços anualmente corresponde a 15 mil reais por mês por família de 4 pessoas. O que produzimos é amplamente suficiente para todos viverem de maneira digna e confortável, bastando para isso reduzir de alguns porcos as fortunas dos mais ricos, por exemplo dos 290 bilionários que a Forbes apresenta.<sup>i</sup>

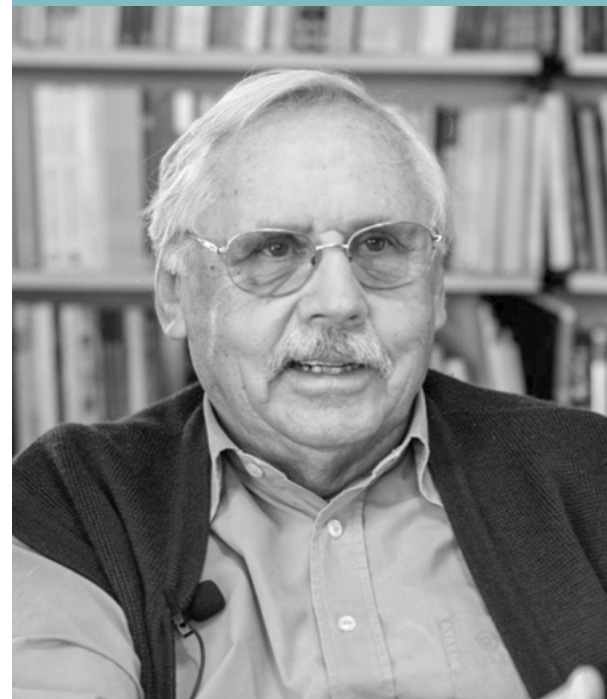
Poderíamos utilizar a Renda Nacional Líquida em vez do Produto Interno Bruto, ou acrescentar estimativas do capital acumulado, mas isso não muda a dimensão essencial: produzimos amplamente o suficiente para todos. O nosso problema, portanto, não é propriamente econômico, e sim de organização política e social. Em termos de tributação, significa que há recursos suficientes para assegurar ao Estado o papel dinamizador que lhe compete.<sup>ii</sup>

A segunda referência é o perfil de produção. Há poucas décadas, a indústria representava 22% da produção, hoje representa algo como 11%. O Brasil se desindustrializou. Paralelamente, com a fragilização dos sistemas de apoio à agricultura familiar, base da alimentação do país, e reforço da agroexportação, continuamos a produzir muito grão e carne para a exportação, mas a fome se generalizou. A privatização das estatais, por sua vez, ao abrir o controle para acionis-

tas nacionais e internacionais, levou a que a produção de minério se orientasse mais para a exportação de produtos em bruto, em vez de enriquecer a cadeia técnica de cada setor, a jusante e a montante, e financiar setores mais modernos, como o fazem hoje vários países árabes com os recursos do petróleo. O Brasil se reprimarizou, com novas tecnologias e maior intensidade. Um dreno de recursos naturais que o Banco Mundial corretamente qualifica como descapitalização.

Uma terceira referência é a financeirização da economia, tendência mundial, mas que no Brasil adquiriu características grotescas. Os bancos e o sistema financeiro em geral passaram a drenar fortunas para os grupos nacionais (Faria Lima e bancos privados) e internacionais (BlackRock, State Street, Vanguard e outros). Com a taxa Selic a 13,75%, os grupos financeiros se apropriam de grande parte dos nossos impostos, cerca de 6 a 7% do PIB. Com os juros no crédito privado atingindo 55,8% para pessoas físicas e 23,1% para pessoas jurídicas, o dreno por agiotagem atinge cerca de 15% do PIB, reduzindo a capacidade de compra das famílias e a capacidade de investimento das empresas. O esfriamento geral da economia reduz o fluxo de receitas para o Estado. No geral, podemos estimar um dreno financeiro líquido, improdutivo, bem acima de 20% do PIB. Não estamos incluindo aqui a evasão fiscal, cerca de 7% do PIB, e as renúncias fiscais, cerca de 4,7% do PIB. É bom lembrar a guerra que foi a aprovação da PEC da Transição, 145 bilhões, 1,5% do PIB, só que para os mais necessitados.

Assim, apenas dois setores avançaram desde o golpe: a exportação de bens primários e o rentismo financeiro. Nenhum dos dois enriquece o país, antes o drenam. A deformação da tributação aparece com clareza. Com a Lei Kandir, de 1996, a produção de bens primários e semiprimários para a exportação foi isenta de impostos. O agronegócio, os grupos de mineração privatizados, os que extraem madeira da Amazônia se desinteressam



CLIQUE E ASSISTA

do mercado interno. As grandes fortunas de base rentista, essencialmente grupos financeiros, também são isentos de imposto, desde 1995: são os lucros e dividendos distribuídos. No conjunto, gerou-se uma fratura entre os interesses corporativos, as necessidades da população e o desenvolvimento no médio e longo prazo do país.

A política tributária no Brasil é injusta. Os debates no Congresso são intermináveis porque se trata de homens brancos e ricos que em grande parte organizam a cobrança e o uso dos impostos em proveito de si mesmos. O básico é que os países que funcionam usam os impostos para redistribuir, equilibrando melhor a sociedade. No Brasil a tributação é utilizada para concentrar ainda mais. A metade dos nossos tributos vem de impostos indiretos, embutidos nos preços dos produtos que compramos. Como a massa da população gasta quase tudo o que ganha em compras, os pobres e remediados do país pagam proporcionalmente muito mais. Precisamos de tributação progressiva, não regressiva. O princípio ético, de redução das injustiças, é fundamental.

É também uma política tributária improdutiva. A Lei Kandir vista acima fragiliza quem produz para o mercado interno, gera custos ambientais e sociais, com poucos efeitos multiplicadores internos. O ITR que não é cobrado favorece a subutilização do solo, que atinge cerca de 160 milhões de hectares (cinco vezes o território da Itália). Somos dos poucos países com esses absurdos. A não taxação das fortunas financeiras desvia os recursos do investimento produtivo para a especulação. E os desequilíbrios da tributação são reforçados pelos desequilíbrios nas taxas de juros: para que uma pessoa com recursos vai abrir uma empresa, produzir bens e serviços, se a aplicação financeira em títulos do governo lhe rende 8% líquidos, sem risco? A incidência do imposto deve favorecer o investimento produtivo e taxar o rentismo improdutivo.

Em termos de gestão, uma deformação do sistema tributário consiste na extrema concentração dos recursos em Brasília, com acesso muito limitado aos recursos por parte dos governos de estados e em particular dos 5.570 municípios do país. Com 87% de população urbana, praticamente todos os municípios do pa-

ís têm hoje núcleos urbanos que permitiriam uma descentralização efetiva de acesso aos recursos, para o uso diferenciado em função das realidades locais. Os poderes locais numa Suécia administram cerca de 70% dos recursos públicos, enquanto no Brasil estamos no nível da ordem de menos de 20%, com prefeitos viajando para Brasília para buscar uma fatia de emendas parlamentares, transformando a política em negociata permanente. É importante lembrar que o sistema integrado informatizado permitiria seguir os fluxos de recursos e que os municípios menores têm se organizado em consórcios intermunicipais que asseguram outro nível de eficiência. O princípio geral que caracteriza os sistemas que funcionam é que o dinheiro é utilizado de maneira mais eficiente quando a decisão do seu uso é mais próxima das comunidades interessadas. A China, segundo Kroeber, é mais descentralizada ainda do que a Suécia: tem um governo central politicamente forte, mas as iniciativas e a organização são locais.

A política tributária atual é injusta, improdutiva e ineficiente. Usa-se o argumento de que fazer os ricos pagarem impostos os fará levar o dinheiro para fora. Não precisam fugir: hoje, a evasão fiscal já é da ordem de 8% do PIB e temos centenas de bilhões de dólares em paraísos fiscais. Temos de resgatar a política tributária no país, de forma justa e eficiente, mas em articulação com a política financeira em geral. O crédito deve servir para fomentar a economia, as exportações primárias para financiar investimentos em setores avançados e a política monetária para estimular as atividades produtivas. O tripé de superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação seria mais bem orientado ao assegurar renda básica, políticas sociais e garantia de emprego.

O problema básico não é “de onde” vêm os recursos, que são dos impostos e podem ser de conversão das reservas cambiais, do endividamento ou até de emissão monetária pública, e sim “para onde” vão: um bom investimento gera retorno e equilibra as contas. Não há como não ver a pilhagem generalizada dos recursos públicos que gerou a situação que se vive no país, com paralisia econômica, déficit público elevado, inflação crescente, taxas absurdas de juros, entre-

ga de recursos naturais, inclusive do petróleo, tão importante para financiar o desenvolvimento. A convergência dos absurdos de uma tributação regressiva, de agiotagem nas políticas de crédito e de uma política fiscal que privilegia corporações financeiras em vez do fomento da economia gera uma catástrofe com dimensões simultaneamente econômicas, políticas e sociais. Nosso desafio não é econômico, no sentido de falta de recursos, mas de organização política e social.

*\* É professor de Economia na PUC-SP. Os seus trabalhos estão disponíveis no site <http://dowbor.org>. Em particular, sobre o presente tema, consulte o livro *Resgatar a Função Social da Economia*, <https://dowbor.org/2022/04/resgatar-a-funcao-social-da-economia-uma-questao-de-dignidade-humana.html>.*

*1 “L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avant d'obtenir le moins possible de cris” – Jean Baptiste Colbert, Ministro de Finanças de Louis XIV entre 1661 e 1683.*

*i Forbes – 290 Bilionários Brasileiros - 2022*  
*ii Sobre o papel do Estado, saindo das idiotices do “Estado mínimo” e de “austeridade”, uma ótima sistematização encontra-se no livro de Mariana Mazzucato, *O Estado Empreendedor* – <https://dowbor.org/2019/10/mariana-mazzucato-the-entrepreneurial-sate-debunking-public-vs-private-sector-myths-anthem-press-new-york-2015.html>*  
*iii Estatísticas monetárias e de crédito – 27/01/2023 – Banco Central <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito> – Agiotagem não é palavra exagerada. Por exemplo, na França, para um montante acima de 6 mil euros, em que a taxa média anual é de 3,70%, a taxa de juros não poderá ultrapassar 4,93% ao ano, sob pena de ser qualificada de usura, portanto ilegal: Banque de France – *Taux d'usure 2022* – <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-dusure-2022t1>*  
*iv SINPROFAZ – <http://www.sinprofaz.org.br/noticias/presidente-do-sinprofaz-concede-entrevista-ao-jornal-o-povo>*  
*v Arthur A. Kroeber – *China's Economy* (Oxford U.P., 2016). <https://dowbor.org/2016/11/arthur-r-kroeber-chinas-economy-oxford-oxford-university-press-2016-isbn-978-0-19-023903-9-320-p.html>*  
*vi O melhor estudo e sistematização de propostas, bem quantificadas, *A Reforma Tributária Necessária* (2018), foi coordenado por Eduardo Fagnani, com participação de cerca de 40 pesquisadores. Está disponível em <https://dowbor.org/2018/06/eduardo-fagnani-org-a-reforma-tributaria-necessaria-anfip-fenafisco-plataforma-politica-social-sao-paulo-2018.html> Ver também Fenafisco, <https://fenafisco.org.br/28/07/2020/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais-fenafisco-e-entidades-parceiras-lancam-propostas-para-a-promocao-de-justica-fiscal/>.*

# Reforma Tributária no Brasil, por uma progressividade integral: propostas, oportunidade e impasses

Sulamis Dain\*

■ Este comentário visa a retratar os dilemas e impasses de tramitação de uma reforma tributária no Brasil de hoje. Será possível promover uma transformação mais radical do sistema tributário (e de gasto social) como instrumento de redução da desigualdade econômica, social e federativa? Qual é o limite para a transformação do sistema tributário nacional, dadas as alianças políticas estruturais do Estado brasileiro, as pressões federativas, do mundo empresarial, dos consumidores, dificilmente harmonizadas com um programa fiscal sustentável para o país sem a recuperação do crescimento econômico?

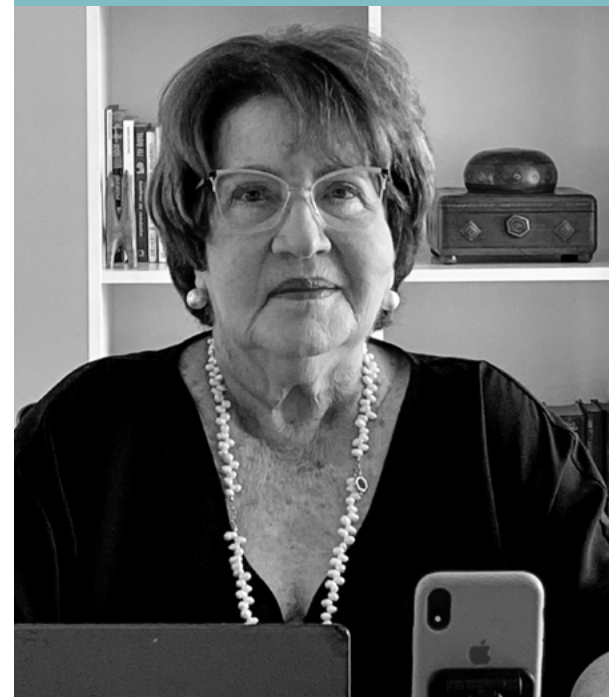
Ao revisitar o sistema de tributação nacional, a partir da ampla revisão constitucional de 1988, constata-se que, apesar de seu potencial transformador em defesa dos direitos sociais, da autonomia federativa e da descentralização tributária, o aperfeiçoamento da tributação indireta seguiu inconcluso, dadas as dificuldades em substituir a tributação na origem pelos tributos no destino, com agravamento da guerra fiscal entre estados. O espaço de desigualdade federativa foi ampliado e a hegemonia dos estados produtores foi mantida. O tratamento tributário diferenciado e a multiplicidade de alíquotas dificultam as relações entre estados, bem como a gestão pública e privada dos impostos indiretos. A fragmentação municipal, estimulada pela garantia de receita dos fundos de participação desde 1967, foi mantida, pela elevação das alíquotas sobre as bases partilhadas, sem qualquer revisão dos critérios de partilha, que desconsideram carências locais na distribuição da infraestrutura de serviços públicos.

Por outro lado, a criação da Seguridade Social, com inequívoco impacto redistributivo, não se traduziu em força política capaz de ampliar a progressividade da carga tributária, garantindo a coerência entre os critérios de arrecadação e gasto.

O avanço da municipalização e estadualização dos impostos foi matizado pelo poder da União, através da criação de uma super tributação centralizada sobre o faturamento, justificada pelo financiamento à Seguridade Social, mas em parte alocada ao pagamento dos encargos financeiros da dívida pública federal. A desigualdade na tributação foi também agravada pela diversificação dos regimes de tributação da pessoa jurídica. A sustentação histórica do rentismo e do patrimonialismo impediram novos avanços na tributação da renda e da riqueza e a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, previsto na Constituição.

Com a globalização, cresceu a dissociação entre avanços tecnológicos, bases potenciais de arrecadação e nosso sistema passadista de tributação. O crescimento concentrado da riqueza mundial, agudizado tanto na crise de 2008 como a partir da pandemia, trouxe à tona uma questão central, levantada por Piketty: a maior concentração de riqueza imune à tributação, responsável pelo aumento da desigualdade intra e interpaises.

As transformações locais e mundiais tecnológicas, produtivas e laborais alargaram o campo de discussão e de recomendações sobre o sistema tributário, impondo a modernização do sistema de impostos indiretos e das contribuições sociais. A tributação direta também tem sido enfatizada no debate mundial por seu potencial transformador sobre o cenário de desigualda-



de (Piketty, OCDE, FMI) e será aqui considerada, em adição à perspectiva fiscalista de reforma, de iniciativa do Executivo, ora em discussão no Congresso.

Deste início de discussão no Congresso Nacional, sabe-se que a proposta atual de reforma tributária é focalizada na fusão de tributos indiretos e contribuições em um único imposto não cumulativo, com base ampla de incidência sobre bens, serviços e intangíveis (IBS), com arrecadação centralizada e partilhado entre os três níveis de governo. O imposto teria uma alíquota uniforme para todos os bens e serviços, sem benefícios fiscais, com um *trade off* entre a simplificação do sistema e o aumento da produtividade fiscal. Ao racionalizar o atual emaranhado tributário, a proposta geraria maior equilíbrio federativo, pela maior participação dos estados consumidores e introduziria um *cashback* para mitigar a incidência sobre os grupos de menor renda. Em adição, um imposto seletivo teria a finalidade de penalizar consumos indesejáveis, como bebida e fumo.

O êxito de uma possível primeira etapa de um projeto mais abrangente depende da difícil arbitragem de interesses polarizados no Congresso e da garantia de governabilidade neste início do mandato presidencial. A proposta atual extingue as contribuições sociais com base no faturamento, mas este



acerto técnico afeta os recursos tradicionalmente vinculados à Seguridade Social, demandando nova pactuação dessas responsabilidades de gasto, severamente afetadas e ampliadas pela pandemia.

Caso aprovada, ela terá provavelmente uma temporalidade dilatada, podendo diminuir os ganhos de receita no curto prazo. Não por acaso, acaba de ser aprovada pelo Executivo Federal, uma compensação de ICMS aos Estados, pelas desonerações tributárias do passado recente. Na área do Imposto de Renda, já foram isentados os rendimentos de até dois salários mínimos, com promessas de ampliação até 5 salários mínimos. Com isso, mais a diferenciação de alíquotas (maiores para combustíveis fósseis) do ICMS para combustíveis e a tributação de jogos e das exportações, já decididas, se completa a ação inicial do governo no campo tributário.

Uma segunda perspectiva (é etapa necessária) contemplaria a mudança mais radical da tributação indireta, incorporando as transformações nos negócios digitais à base da tributação (Afonso, J.R.). Esta não é uma discussão nova, mas ganhou força nos organismos internacionais e países avançados a partir da pandemia, por conta do crescimento dos gastos públicos de natureza compensatória e da necessidade de financiá-los a partir da tributação de setores mais dinâmicos.

A terceira etapa consistiria em encarar mudanças há muito necessárias na tributação sobre as rendas. Mesmo antes da pandemia, a ideia de revisão do imposto de renda corporativo foi divulgada pelo FMI, generalizando a compreensão de que um projeto redistributivo é necessário e não se esgota no gasto público, dependendo cada vez mais da progressividade da tributação. Para que no Brasil isto não se transforme numa discussão maniqueísta, opondo capital e trabalho, é preciso lembrar que há um campo enorme de clarificação obrigatória das ambiguidades do imposto de renda, para que, através da legislação infraconstitucional, se possa calibrar adequadamente a carga tributária deste imposto independentemente de decisão do Congresso.

As propostas de tributação de lucros e dividendos vêm ganhando força na discussão brasileira. Mas para limitar e qualificar a renúncia associada às faixas superiores da tributação da pessoa física, é preciso atentar para o impacto das mudanças recentes no mundo do trabalho, que diluiu as fronteiras tradicionais entre trabalhadores, empresa e empreendedores, e, portanto, entre pessoa física e jurídica, criando novos formatos e regimes de tributação (Afonso, J.R.). No Brasil, sob pena de reproduzir iniquidades na tributação, é preciso enfrentar as mudanças necessárias na tributação de lucros e dividendos, sempre associando novas incidências ao pleno conhecimento e transparência decisória na configuração da carga. Para tanto, as informações referentes à tributação da pessoa jurídica devem ser ampliadas.

Para combater a desigualdade estrutural brasileira, seria essencial atuar de forma incisiva sobre a tributação do patrimônio. As propostas encaminhadas por um conjunto expressivo de economistas e juristas encabeçados por Fagnani, que propõem a única revisão ampla do sistema tributário das últimas décadas no país, contemplam a regulamentação tardia de nosso imposto sobre grandes fortunas, e a revisão dos impostos de transmissão intervivos e *causa mortis*, assim como a tributação das contribuições, folha de salário, lucros e dividendos e impostos indiretos. O cenário econômico e legislativo desfavorável aliado à nossa desigualdade estrutural historicamente pactuada explicam as dificuldades desta transformação, já alcançada em sociedades onde o bem-estar coletivo se sobrepõe ao interesse individual. Não há que se ter ilusões sobre os ganhos de receita advindos destas transformações. Mas nos países avançados, a combinação entre a tributação dos mais ricos e a desoneração ilustra a possibilidade de direcionar renúncias fiscais para investimentos em ciência, tecnologia e cultura, promovendo a longo prazo a diminuição da desigualdade.

Uma etapa final, mais avançada, nos levaria ao casamento de progressividades entre o financiamento e o gasto social. O equilíbrio federativo requereria ainda a

transformação dos atuais fundos de participação em fundos de equalização fiscal, uma vez que, apesar do crescimento dos gastos dos governos subnacionais com políticas públicas, a partilha federativa atual não está associada a critérios que promovam uma distribuição adequada da oferta de bens e serviços públicos no território. Isto só poderia ocorrer em perspectiva de longo prazo e exigiria a convergência de projetos entre Fazenda e Planejamento, uma administração orçamentária consistente e o apoio societário e parlamentar.

O debate aqui sintetizado tem uma dimensão técnica bem equacionada, apoiada em trabalhos e propostas nacionais e globais, e um mundo de dificuldades estruturais a enfrentar no Brasil, que dependem, além de soluções tributárias, de uma união nacional em torno ao ideário de justiça tributária e social. Alguns autores (Barros) acreditam ser o Brasil o avesso do sistema tributário democrático idealizado por Piketty. Outros reconhecem tais dificuldades, mas apontam para o potencial transformador de sociedades em momentos de guerras e catástrofes.

Aqui, a crise sanitária poderia funcionar como oportunidade (Lessa). Embora nosso caminho seja dificultado pela dissociação entre o auge da crise sanitária e o retorno da vontade política de transformação, o primeiro passo foi dado. Resta reconhecer a reforma tributária como compromisso de governo para os próximos anos.

*\* É professora titular aposentada do IE/UFRJ e do Instituto de Medicina Social da Uerj. Tem doutorado em Economia pela Unicamp e pós-doc em Berkeley, UC e é livre docente pelo IE/UFRJ. Foi secretária executiva do projeto de reforma tributária enviado a Constituinte em 1988 pelo Ministério do Planejamento e em seguida secretária geral adjunta do Ministério da Previdência Social.*





# Por uma reforma tributária solidária: sem justiça fiscal, não há reforma

Flávio Tonelli Vaz\*

■ Há muito o Brasil clama por uma reforma tributária. Há motivos de sobra para atribuir ao modelo tributário brasileiro a pecha de ser um dos mais injustos, considerando o que existe nas maiores nações. Mudanças virão, mas como garantir que as alterações se deem no rumo que o país precisa?

Quando os liberais enumeram princípios desejáveis de um sistema tributário, um dos mais falados é o da “neutralidade tributária”, aquele em que os tributos não interferem nas opções dos agentes econômicos ou não distorcem os preços relativos. Outro é o da “equidade”, pelo qual o ônus tributário é repartido de acordo com a capacidade econômica dos agentes. Por fim, falam da simplificação tributária.

No Brasil, o nosso sistema tributário se rege pelo reverso desses princípios. Protege o rentismo com privilégios concedidos a ganhos de capital, em detrimento de setores produtivos de bens e serviços. Não é neutro, portanto. Tem ênfase na tributação indireta, extorquindo os mais pobres no consumo de alimentos, bens e serviços essenciais. Taxa salários e as pequenas rendas do trabalho, direta e indiretamente, para beneficiar as rendas em lucros e dividendos. Ao mesmo tempo, desonera os mais ricos e os segmentos mais dinâmicos, como os segmentos do setor financeiro, serviços tecnológicos (inclusive as plataformas de serviços) e da exportação de bens primários. E está longe de representar qualquer sentido de equidade e de justiça.

As mudanças defendidas pelos nossos liberais estão longe de buscar essas correções. Hoje, se dirigida por esses senhores, a reforma vai preponderar exclusivamente os objetivos relacionados à simplificação e redução da carga tributária. E, apenas residual-

mente, haverá avanços associados à justiça tributária ou que beneficiem o desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda para os amplos setores populacionais.

As duas propostas que estão sendo utilizadas como base das mudanças (PEC 45 – CD e PEC 110 – SF, ambas de 2019) propõem, como essência, a unificação de impostos e contribuições sociais da União (IPI, PIS e Cofins – na PEC 110, também IOF, salário-educação e Cide-combustíveis), dos estados (ICMS) e dos municípios (ISS) que incidem sobre o valor de bens e serviços em um único Imposto sobre Operações de Bens e Serviços – IBS, muito parecido com um IVA que existe em diversos países. Haverá ainda um Imposto Seletivo (IS).

O IBS pretende-se uniforme, mas respeita a competência tributária de estados e municípios, exclusivamente para fixação de alíquotas próprias. Na PEC 45, há um IBS nacional. Os entes federados fixam sua taxa, cobradas conjuntamente, portanto para o agente econômico seria como pagar um tributo único. Na PEC 110, há um IBS dual, uma alíquota federal e uma subnacional, para substituir ICMS e ISS.

Uniformiza-se a legislação sobre o fato gerador (base de cálculo) e procedimentos tributários acessórios. Há uma grande simplificação normativa, diminuindo o custo das empresas. O recolhimento e a distribuição privilegiarão o destino e não a origem, como prepondera hoje. Busca-se evitar a guerra fiscal que ainda existe e consome uma parcela considerável da capacidade arrecadatória do poder público, com prejuízos ao financiamento dos serviços públicos e benefícios distribuídos para um conjunto privilegiado de empresas e segmentos econômicos.

Desde 2014, um conjunto muito grande de gastos tributários (renúncias) foi aprovado. Somente em relação ao governo federal, em



2022, esses gastos acumulavam R\$ 320 bilhões<sup>1</sup> – sem contar os relacionados ao Simples, que desde 2021 deixaram de ser considerados nesses relatórios. Isso representou 16% das receitas arrecadadas em impostos e contribuições sociais – um em cada seis reais. Trata-se de uma grande evasão, que em maior parte nem se justifica mais, está sem qualquer acompanhamento que identifique os resultados concretos desse volume de recursos. Essa montanha de recursos equivale a quase dois programas do Bolsa Família no novo formato, que custa em benefícios e despesas administrativas R\$ 177 bilhões ao ano.

A proposta da CD veda a existência desses benefícios. Na proposta do SF, há permissão para concessão de benefícios fiscais previamente identificados, de modo a evitar a farra que existe hoje. Zerar ou estancar essa sangria permitirá arrecadar mais cobrando menos em cada transação.

Há benefícios associados a alimentos, medicamentos, transporte público, saneamento, entre outros bens e serviços essenciais. A PEC 45 prevê compensação, devolvendo o imposto que será cobrado por esses serviços por meio de programas sociais. Uma forma mais apropriada de assegurar que esses benefícios estejam dirigidos a quem, por exemplo, compõe os segmentos de menor renda. Mecanismos de devolução individualizada de valores pagos (como previsto na PEC 110) para os mais pobres encontrarão dificuldades, como por exemplo, a diferença entre adquirir um produto ou contratar um serviço de uma grande rede ou de uma empresa do Simples, onde os níveis de tributação diferem. Ou comprar frutas na feira da agricultura familiar, onde na imensa maioria das vezes sequer há registros da operação. O melhor parece ser devolver sob a forma de benefícios e serviços para aqueles que estão no Cadastro Único (que registra todas as famílias com renda *per capita* de até três salários mínimos).

Já o Imposto Seletivo ficará reservado a itens como bebidas, fumo e outros produtos e serviços cujo consumo deixa externalidades negativas.

O texto que será votado ainda está indefinido, mas as mudanças devem ser restringidas à tributação indireta, com a unificação daquela que incide sobre a circulação de bens e serviços. A tributação sobre renda

e patrimônio deve ser deixada para depois. Argumenta-se que um leque tão extenso de mudanças acabaria por facilitar o chamado veto cruzado, onde, por motivações diferentes, vários segmentos se unificam para vetar o conjunto das mudanças.

É preciso salientar pelo menos quatro pontos.

1. O resultado da reforma precisa assegurar ao Estado, tanto nas esferas federal, estadual e municipal, a capacidade de cumprir as suas funções de prestar melhores serviços públicos e ainda instrumentalizar o crescimento econômico e o desenvolvimento social.
2. Na esfera federal, haverá um grande prejuízo com a extinção das contribuições sociais (PIS e Cofins), pela sua vinculação ao Orçamento da Seguridade Social e por diferenças que a Constituinte concedeu a essas formas de arrecadação, porque são associadas exclusivamente aos gastos sociais de saúde, previdência e assistência social. Como exemplo dessas diferenças, temos a capacidade de ser diferenciada por segmento econômico – de onde resultam alíquotas maiores para o setor financeiro – e a possibilidade de ser majorada e cobrada em apenas noventa dias – para os impostos, é preciso esperar o próximo exercício financeiro.
3. Há grandes problemas federativos a solucionar. Com uma tributação direcionada ao destino de bens e serviços, privilegia-se os maiores mercados consumidores, seja pela concentração populacional, seja pela maior renda disponível. Dessa forma, afronta-se um dos objetivos fundamentais da República: a redução das desigualdades regionais e sociais. Para compensar perdas derivadas do fim da capacidade de utilizar o sistema tributário para atrair empresas, investimentos e empregos, é preciso que a reforma resulte também em um grande fundo de desenvolvimento regional e compensador pela isenção tributária concedida às exportações. Em 2020, calculava-se que esse fundo precisaria somar R\$ 485 bilhões em uma década, segundo a proposta da Comsefaz<sup>2</sup>.
4. Mesmo que esse processo de simplificação tributária seja um grande sucesso, resul-

tando em ganhos econômicos e aumento do PIB, como é alardeado, não equacionará a maior parte das injustiças do nosso sistema tributário. É preciso tributar rendas de capital, de pessoas físicas e jurídicas, grandes heranças e grandes fortunas. Segundo os dados da IRPF, foram declarados em rendimentos tributáveis R\$ 2 trilhões e R\$ 1,1 trilhão em rendimentos não-tributáveis. Mais da metade desse valor (63%) tem como fonte lucros e dividendos, rendimentos de empresas e transferências patrimoniais (doações e heranças). E estão concentrados em categorias profissionais como dirigentes de empresas, produtores agropecuários, profissionais do setor financeiro e contribuintes que não informaram a sua ocupação principal (esse conjunto acumulou quase a metade dos rendimentos não-tributáveis)<sup>3</sup>.

É fato que a reversão desses privilégios não exige mudanças constitucionais; essas isenções estão prescritas em leis ordinárias e complementares. Mas nem assim é uma tarefa simples e vai exigir um grande esforço governamental e movimentação dos setores que apostam e lutam por um país mais justo.

Sem ampliar essa tributação relativa a grandes rendimentos, grandes fortunas e maiores heranças, será praticamente impossível reduzir significativamente a tributação que hoje pagam os mais pobres sobre o consumo básico ou sobre as suas diminutas rendas do trabalho (sem prejudicar o financiamento estatal) e muito menos inverter o papel concentrador de renda que hoje marca o nosso sistema tributário.

*\* É advogado e especialista em orçamentos públicos. Assessor técnico na Câmara dos Deputados, coordena a assessoria da bancada do PCdoB.*

*1 Relatório de Gastos Tributários em Bases Efetivas 2019, série 2017 a 2022. RFB, disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia>.*

*2 Proposta apresentada pelo Conselho de Secretários da Fazenda, em reunião mista do CN, em 12/08/2020. Valor Econômico, 13/08/2020.*

*3 RFB - Grandes Números do IRPF 2021 – ano calendário 2020. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/imposto-de-renda/estudos-por-ano/gn-irpf-2021-2020.xlsx/view>.*

# A justiça fiscal é sempre uma opção política

Dão Real Pereira dos Santos\*

■ Poucas coisas são tão consensuais na pauta política brasileira quanto a necessidade de reforma tributária. Podemos dizer que esse assunto está na ordem do dia há pelo menos 30 anos. Entra governo e sai governo e o tema permanece, ainda que muitas modificações pontuais venham sendo implementadas. No próprio conceito de reforma está implícita a ideia de corrigir, consertar, ajustar algo que está com problemas ou de aperfeiçoar o que pode ser melhorado. Ninguém pensa em reforma para piorar alguma coisa. As questões, no entanto, são: melhorar como, para quem e para quê?

Evidentemente que o sistema tributário brasileiro apresenta problemas, que precisam ser corrigidos, bem como necessita de aperfeiçoamentos, afinal a sociedade e a economia mudam o tempo todo e a tributação precisa se ajustar. O sistema tributário de um país não se constitui de uma hora para outra, ele é o produto de um processo de acumulação, em que os problemas vão sendo resolvidos e o sistema vai sendo aperfeiçoado ao longo do tempo. Se, por um lado, há consenso sobre a necessidade de uma reforma, por outro, os problemas e os aperfeiçoamentos necessários têm significados distintos em função das diferentes expectativas que cada um carrega sobre o modelo de Estado, de desenvolvimento e de sociedade.

Portanto, o que para alguns são soluções, para outros, são problemas. Reduzir a carga tributária, por exemplo, é uma solução para os defensores do Estado mínimo, mas um problema para quem defende o Estado de bem-estar. Para os defensores da economia primário-exportadora, a desoneração das exportações de matérias-primas é uma solução; para os defensores da ampliação das cadeias produtivas,

pode ser um problema. Isso porque a tributação nunca será neutra, ela estrutura a sociedade a partir de uma concepção previamente determinada.

A configuração do sistema tributário brasileiro é resultado da atuação de pelo menos duas forças importantes. A primeira, exercida pelos setores dominantes, define a estrutura do sistema, ou seja, a distribuição da carga entre diferentes segmentos sociais, bem como o seu papel na orientação da atividade econômica. A segunda, que não muda a estrutura, diz respeito às mudanças de caráter funcional, que são realizadas, normalmente, para corrigir problemas e organizar a tributação para que tenha aplicação prática efetiva e coerência interna.

Alguns analistas classificam as propostas de reforma tributária entre amplas, que modificam todo o sistema, ou pontuais, que alteram apenas alguns tributos, e atribuem à disputa entre essas formas de fazer os problemas para o avanço das reformas em curso. Prefiro tratá-las como estruturais e funcionais e me parece que é aí que está localizado o conflito essencial. Uma reforma pode ser ampla e não modificar a estrutura, outra pode ser pontual e alterar substancialmente a estrutura da tributação.

O pragmatismo operacional e a hegemonia de um poder dominante desalinha com os objetivos constitucionais determinam a configuração do sistema tributário como estruturalmente regressivo, orientado para privilegiar a acumulação, disfuncional para o desenvolvimento industrial e geração de empregos e extremamente benéfico aos mais ricos, inclusive no que se refere à sua aplicação efetiva, haja vista as enormes dificuldades impostas, por exemplo, às administrações tributárias para enfrentar as fraudes e os grandes planejamentos tributários abusivos<sup>1</sup>.





Ou seja, a tributação, desenhada sob medida para atender os interesses dos mais ricos, tem funcionado como um obstáculo ao cumprimento dos objetivos constitucionais. Para quem se aproveita deste modelo, as reformas de seu interesse serão sempre de caráter apenas funcional. Para os defensores do Estado social, é a estrutura que precisa ser modificada, ainda que seja por meio de mudanças pontuais. Afinal, como reduzir as desigualdades com uma tributação regressiva? Como promover o desenvolvimento com uma tributação que onera a produção industrial e privilegia a exportação das matérias-primas? Como erradicar a pobreza se os pobres são os que mais pagam tributos? Como proteger o meio ambiente se concedemos benefícios fiscais a atividades que o degradam? Mais da metade da arrecadação tributária decorre de tributos sobre o consumo, que oneram mais os mais pobres. Somente 25% de toda a arrecadação vêm de tributos sobre patrimônio e a renda. Sem modificar esta composição estrutural do sistema, a exemplo do que a maioria dos países desenvolvidos já fez, e sem reconhecer a importância instrumental da tributação na indução do desenvolvimento, nossos problemas reais dificilmente serão resolvidos.

A influência dos setores dominantes fica evidente quando analisamos a evolução histórica da tributação da renda, desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, quando foram estabelecidas as bases para a construção do nosso Estado de bem-estar social, para garantir os direitos sociais (Artigo 6º) e construir uma sociedade justa, livre e solidária, promover o desenvolvimento, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades e promover o bem de todos (Artigo 3º).

Obviamente que estes compromissos não seriam alcançados unicamente pelos gastos públicos, mas também pela tributação progressiva, como demonstram as experiências dos países que implementaram seus Estados sociais e que inspiraram os nossos constituintes. É inegável que tivemos avanços significativos nos investimentos sociais a partir da Constituição. Em 1990,

a União utilizava cerca de 12% do PIB com gastos primários. Em 2016, este percentual estava próximo de 20%, longe ainda dos patamares, acima de 30%, dos principais países europeus, mas suficiente para quase universalizar o acesso à educação e à saúde públicas.

A tributação, no entanto, andou em sentido oposto. A progressividade tributária foi esvaziada em diversos momentos, contrariando o princípio da capacidade contributiva. Já em 1989, as alíquotas do Imposto de Renda das pessoas físicas foram reduzidas de 7 para apenas 2, e a máxima, de 45% para 25%. A sinalização não poderia ser mais explícita: os ricos não estavam dispostos a financiar o Estado social.

Não bastasse isso, em 1995, a Lei 9.249 isentou de imposto os lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas das empresas, inclusive quando remetidos ao exterior, desonerando outra vez os mais ricos do compromisso de financiar as políticas públicas. A partir também de 1995, a tabela do Imposto de Renda deixou de ser corrigida regularmente<sup>2</sup>, fazendo com que a tributação se deslocasse, ano a ano, para rendas cada vez mais baixas, a ponto de o limite de isenção, que correspondia a aproximadamente 8 salários mínimos naquele ano, ser reduzido para menos de 1,5 salários mínimos em 2022. Ou seja, tivemos uma reforma estrutural na tributação da renda na década de 1990, que alterou de forma expressiva a repartição do ônus tributário entre os diversos segmentos da sociedade. Além disso, outra sinalização dessa influência dos poderosos é que, passados mais de 34 anos da promulgação da Constituição, ainda não conseguimos regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas.

Uma reforma tributária que tenha como guia o Estado social, um desenvolvimento inclusivo e sustentável e a redução das desigualdades, tal como definidos na Constituição Federal, de 1988, precisa ser estrutural e no sentido oposto ao que ocorreu na década de 1990. No entanto, é evidente que, diferentemente de uma reforma funcional, reformas estruturais não se resolvem somente no campo da técnica, mas, princi-

palmente, no campo da política e da correlação de forças.

O verdadeiro debate, portanto, deveria ser entre uma reforma estrutural ou uma reforma funcional, e entre as diferentes concepções de Estado e de sociedade, nem sempre explícitas, dos seus proponentes e defensores. Reformar apenas para tornar funcional um sistema estruturalmente injusto e desalinhado com a Constituição pode até aprofundar as injustiças. Por outro lado, alterar sua estrutura, no sentido da justiça fiscal, onerando mais os mais ricos e desonerando os setores mais pobres, vai torná-lo muito mais funcional aos objetivos constitucionais, inclusive, no que se refere ao desenvolvimento econômico.

O alinhamento da tributação à Constituição exige mudanças estruturais do sistema tributário, que podem ser implementadas mesmo sem necessidade de emendas constitucionais. No entanto, é preciso ter em conta que a implementação de qualquer medida, mesmo pontual, que contrarie os interesses dos setores dominantes depende da construção de uma nova correlação de forças, e isso é possível desde que a sociedade, os movimentos sociais e os trabalhadores incorporem em suas pautas de lutas também o tema da justiça fiscal.

*\* É auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil, presidente do Instituto Justiça Fiscal e diretor de relações internacionais e intersindicais do Sindifisco Nacional.*

*1 Ver estudo do IJF sobre o Conselho de Administração de Recursos Fiscais ([https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2022/08/estudo\\_contencioso\\_17\\_08.pdf](https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2022/08/estudo_contencioso_17_08.pdf)).*

*2 Estudo do Sindifisco Nacional revela que a defasagem da tabela do Imposto de Renda das pessoas físicas atingiu quase 150% ([https://www.sindifisco.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Defasagem\\_IR\\_1996\\_a\\_2022\\_Janeiro\\_2023\\_10\\_01\\_IPCA\\_IBGE\\_Revisado-1.pdf](https://www.sindifisco.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Defasagem_IR_1996_a_2022_Janeiro_2023_10_01_IPCA_IBGE_Revisado-1.pdf)).*



# Tributos sobre a Propriedade no Brasil

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior

■ Os impostos sobre a propriedade são aqueles incidentes sobre a propriedade do capital ou de sua transmissão. No Brasil seria o caso do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e do ITR (Imposto Territorial Rural), sobre a propriedade urbana e rural, do ITCMD (Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação), sobre heranças e doações, do ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), sobre a venda de imóveis urbanos e rurais, e do IGF (Imposto sobre Grandes Fortunas), ainda não regulamentado, sobre o patrimônio individual.<sup>1</sup> Os impostos sobre a propriedade têm um grande potencial distributivo, mas têm arrecadado apenas 1% do PIB em período recente, embora esse resultado seja muito superior ao de últimas décadas.

O IPTU é de longe o imposto mais relevante, com dois terços dessa arrecadação. Para melhorar a sua progressividade, é necessário que os municípios periodicamente atualizem as Plantas Genéricas de Valores e promovam recadastramento imobiliário. Eles também devem aplicar alíquotas progressivas para aumentar a tributação de imóveis de alto padrão a valores de mercado.

O ITR, por outro lado, possui arrecadação incipiente, cerca de R\$ 4 bilhões em 2021, apesar de todo o dinamismo do setor do agronegócio. O principal entrave é uma legislação ultrapassada (Lei 9.393/96) que estabelece alíquotas entre 0,03% e 20%, ou seja, ora mínima, ora confiscatória. Além disso, o próprio contribuinte atribui o valor e o grau de utilização da terra, sem nenhuma validação pela RFB. Uma legislação mais simples, com valores da terra rural atribuídos pela RFB após estudos de mercado e uma alíquota uniforme, tornaria a tributação da terra rural mais eficaz.

O ITBI é o segundo imposto sobre a propriedade mais importante, arrecadando 0,25% do PIB em 2021. Ao contrário dos

países europeus, a alíquota no Brasil é proporcional e tem se situado entre 2% e 3%, mas a arrecadação tem crescido significativamente devido à melhor administração tributária de algumas cidades. Inclusive, em regiões do agronegócio, a arrecadação do ITBI sobre a venda de terras rurais tem sido muito superior à do ITR, indicando a inefetividade deste último. Por exemplo, Santa Rita do Tocantins teve apenas R\$ 582 mil arrecadados com ITR, mas R\$ 4,5 milhões com ITBI em 2021.

Em relação ao ITCMD, a tributação sobre heranças chega a ter alíquota ao redor de 40-50% na França, Bélgica, Japão e Coreia, arrecadando cerca de 0,5% do PIB. Não obstante, a alíquota no Brasil é limitada pelo Senado Federal em 8% e a arrecadação foi de apenas 0,15% do PIB em 2021, mesmo com uma série de medidas promovidas pelos estados nos últimos anos, como a adoção de alíquotas progressivas. A sua legislação impede uma redução da concentração intergeracional da riqueza. Além da baixa alíquota, a sua progressividade só foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, e mesmo assim os três estados mais economicamente importantes da federação, São Paulo, Paraná e Minas Gerais, possuem alíquotas proporcionais de 4% e 5%. Finalmente, a tributação de



bens ou doadores localizados no exterior está atualmente isenta em virtude de sua não regulamentação pelo Congresso Nacional. Com isso, os mais ricos criam fundos *trusts* no exterior para realizar as transferências patrimoniais isentas. Segundo dados da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, apenas 30 famílias litigaram judicialmente R\$ 2 bilhões em ITCMD através do uso desse mecanismo em 2021. Como propostas de reforma no ITCMD, a mais importante seria aumentar o valor da alíquota máxima via nova Resolução do Senado Federal, nacionalizar a legislação, tributar heranças e doações da mesma maneira, e acumular as transmissões recebidas nos últimos cinco anos para se evitar o planejamento tributário através do fracionamento das transmissões.

O IGF, apesar de estar previsto na Constituição Federal, nunca foi regulamentado por Lei



Complementar, sendo rejeitado duas vezes em votações no Congresso Nacional, a primeira em 2000 na Comissão de Tributação e Finanças da Câmara, e a segunda em 2010, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. No debate legislativo, as quatro principais justificativas foram: baixa arrecadação, alto custo administrativo, extinção em diversos países europeus e possibilidade de fuga de capitais. Cabe, porém, relativizar aqui esses quatro argumentos.

O primeiro não é verdadeiro. Vários países têm ou já tiveram arrecadação ao redor de 0,5% do PIB, como a Argentina, Colômbia, Alemanha e Noruega. Inclusive na Suíça o imposto é usado para financiar os governos locais, arrecadando 1,4% do PIB em 2021.

Com relação à administração tributária, atualmente há a disponibilidade de grandes bases de dados informatizadas, bem como o programa da OCDE/G20 de troca automática de informações fiscais (*Automatic Exchange of Information*), reduzindo o custo administrativo.

Já a extinção do imposto em países europeus se deu basicamente por motivos políticos, como plataforma de governos de direita que vieram a ganhar em algum momento as eleições nestes países.

A possibilidade de fuga de capitais deve ser relativizada. A alíquota efetiva teria que ser alta, o que não é o caso das propostas vigentes. Além disso, a mobilidade de capital só ocorre com ativos financeiros, mas de acordo com dados da RFB, em 2020, 45,2% do total da riqueza dos contribuintes estava sob a forma de imóveis e automóveis (em valores de aquisição). Além disso, o IGF incide sobre o patrimônio dos brasileiros no exterior e de estrangeiros no país, requerendo uma mudança de domicílio fiscal e remessa internacional tributada, o que seria algo muito improvável. O próprio imposto sobre ganhos de capital gera maior impacto econômico que o IGF, visto que ele desencoraja a venda de ativos, principalmente quando não há correção do valor de aquisição pela inflação.

Para montar uma proposta de estrutura do IGF, utilizou-se o patrimônio dos 0,05% indivíduos mais ricos (idade superior a 24 anos), formulando-o de tal forma que arrecadasse ao redor de 0,37% do PIB em 2020, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 - Dados Patrimoniais e Previsão de Arrecadação do IGF, 2020.**

Nº de Indivíduos	Riqueza Média (em R\$ milhões)	Tributação Efetiva (em %)	Arrecadação (em R\$ bilhões)
13.567	15,79	0,6	1,29
28.007	61,11	1,6	25,67
41.574	46,32	1,4	26,96

Fonte: RFB (Base DIRPF 2020).

**Tabela 2 - Arrecadação dos impostos sobre a propriedade (% do PIB, 2019-2021)**

País	IPTU e ITR (Property Tax)	ITBI (Transfer Tax)	ITCMD (Inheritance Tax)	IGF (Wealth Tax)	Total
Noruega	0,43	0,30	-	0,60	1,33
Suíça	0,19	0,05	0,18	1,41	1,83
França	2,37	0,05	0,65	0,09	3,16
Bélgica	1,33	0,60	0,65	0,22	2,80
Espanha	1,17	0,67	0,22	0,20	2,26
Reino Unido	3,05	0,54	0,24	-	3,83
Japão	2,00	0,20	0,43	-	2,63
Canadá	3,27	0,36	-	-	3,63
EUA	2,95	-	0,12	-	3,07
África do Sul	1,42	0,11	0,05	-	1,58
Argentina	0,41	-	-	0,76	1,17
Colômbia	0,91	-	-	0,10	1,01
Brasil (atual)	0,71	0,24	0,15	-	1,10
Brasil (potencial)	1,30	0,35	0,30	0,40	2,35

Fonte: OCDE

É importante que a legislação estabeleça poucas isenções, visto que o IGF só atingiria o que excedesse cerca de R\$ 8 milhões. Ele teria em torno de 40 mil contribuintes e as alíquotas da legislação devem ser calibradas para gerar as arrecadações previstas na tabela. Além disso, parte-se do pressuposto que um aumento da elisão ou evasão seria compensado pela atualização da base dos imóveis, que devem ser declarados pelo valor de mercado para efeitos do IGF.

A tabela 2 mostra a arrecadação dos impostos sobre a propriedade em alguns países e estima seu potencial para o Brasil.

De acordo com a tabela, é possível mais que dobrar a arrecadação dos impostos sobre a propriedade, estimando-se um ganho de R\$ 54 bilhões para o governo federal, R\$

15 bilhões para os estados e R\$ 55 bilhões aos municípios (dados de 2022).

Atualmente, devido ao crescimento da concentração da riqueza e dos vários mecanismos com que as elites contam para escapar da tributação, a FMI e OCDE têm estudado a possibilidade de um *Wealth Tax* dentro de um pacote de recomendações de reformas inclusivas na tributação. O Brasil pode aproveitar as discussões da reforma tributária para ter sistema tributário mais progressivo, com maior peso na tributação da propriedade.

\* É pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e doutor em Política Tributária pela Universidade de Pretória.

1 O IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores) é considerado um imposto indireto pela OCDE e FMI.



# Uma Reforma Tributária com o Federalismo às margens

Carolina Michelman\*

■ Mais uma vez, como em tantas outras na história recente desse país, fala-se sobre a necessidade de aprovar a Reforma Tributária. É senso comum que precisamos de um sistema tributário de melhor qualidade.

Quem acompanha um pouco mais de perto esse debate logo percebe que cada interlocutor tem uma proposta na cabeça. Não faltam diagnósticos sobre a ineficiência sobre o nosso atual sistema. Mas a questão central pouco apareceu no debate público: quais o problema fundamental do nosso sistema tributário?

A busca pela implementação do Estado de bem-estar social previsto em nossa Constituição Federal de 1988 foi urdida a partir de um modelo descentralizado, como forma de contrapor o modelo federativo regressivo da ditadura, com competências compartilhadas entre os três entes da federação, que deveriam atuar de forma cooperativa na elaboração e aplicação das políticas – saúde, educação, segurança pública, assistência social, etc.

A descentralização de competências foi um caminho adotado para dar uma resposta às proporções continentais do nosso país e às imensas desigualdades regionais e sociais. Ao dividir o poder com outras esferas, é possível coordenar políticas e atender às especificidades de cada território.

E assim se definiu, pela ótica da execução das políticas públicas, a formação do federalismo brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. Um modelo eficiente que, quando conta com os devidos espaços de interação federativa, consegue um amplo acesso à população, principalmente à camada mais vulnerável da sociedade. Aqui, o maior exemplo é o SUS.

Mas, para que tudo isso seja possível e que de fato o Brasil consiga garantir aces-

so universal e irrestrito de todos os cidadãos às políticas públicas, um outro lado do nosso federalismo precisa estar estruturado, um lado que o texto constitucional tratou de forma mais superficial – a garantia de receitas.

Quando olhamos a distribuição de receitas disponíveis<sup>1</sup> por ente da federação ao longo das últimas décadas, é possível observar um grave cenário: em 1964, antes dos ímpetus centralizadores da Ditadura Militar, os estados detinham 38,3% dos recursos. Já em 1983 esse percentual foi reduzido para 21,3%. A Constituinte buscou, ainda que de forma tímida, reverter esse cenário e, de fato, os anos que a sucederam foram marcados por um pequeno avanço da distribuição de receitas, chegando a 29%.

Entretanto, tal movimento, além de insuficiente, não criou raízes. Ao longo da década de 90 se consolidou um “novo federalismo”, um federalismo que curiosamente concentra receitas no ente central, esvazia os impostos de bases compartilhadas e reduz os aparatos políticos dos governadores. Um caso emblemático foi a isenção da tributação de dividendos no Imposto de Renda, onde metade da arrecadação pertence aos estados e municípios e, em contrapartida, o aumento das contribuições sociais, receitas não partilhadas, destinadas apenas ao Governo Federal.

A corrosão das receitas estaduais, bem como a redução da capacidade de realizar políticas de coordenação de seus municípios e ou de realizar investimentos haja vista as privatizações dos bancos estatais, colocou em risco a autonomia federativa e a manutenção e expansão dos serviços públicos, uma conta que invariavelmente gera aumento das desigualdades. Atualmente, os estados detêm 25% das receitas disponíveis – 13% a menos que pré-Golpe





Militar – e uma gama infinitamente maior de atribuições.

Essa, com certeza, deveria ser um dos principais pontos enfrentados pela reforma tributária. É ilógico, ao que parece, pensar em reforma tributária sem discutir o Pacto Federativo, ainda mais em um país em que o federalismo sofre constantes ataques e não é, nem em seu texto constitucional, garantido de forma completa. Ainda mais grave se colocarmos na conta as enormes desigualdades regionais.

Uma federação não é, não pode ser, uma hierarquia entre os entes. O ente central tem função de coordenar, de buscar um desenvolvimento harmônico entre os diversos territórios, mas não impor suas políticas e suas vontades. A relação pretendida é de cooperação, ainda que os conflitos existam pela própria natureza de uma federação.

O caminho para uma Reforma Tributária que coloque no centro a federação deve buscar tratar os desiguais de forma desigual. Isso é condição necessária não só para melhorar a tão necessária progressividade do sistema tributário e colocar a camada mais abastada da sociedade para financiar os serviços sociais, afinal, quem

ganha mais deve contribuir mais. Essa premissa deveria inspirar a nossa abordagem do que deve ser nossa federação.

O fortalecimento da federação e a construção de um sistema tributário justo passa necessariamente pela garantia de que todo cidadão tenha o mesmo acesso ao Estado, ou seja, que os entes subnacionais tenham uma disponibilidade de receita *per capita* que possibilite que o cidadão que nasça em um estado X tenha a mesma oferta de recursos públicos que um cidadão do estado Y. Nesse sentido, a federação alemã pode ser uma grande inspiração na elaboração de emenda constitucional – o país possui garantia constitucional de transferência de recursos entre os entes para assegurar o mesmo gasto *per capita* por governos locais<sup>2</sup>.

Também é necessário atentar para a diferença entre o grau de autonomia. Deveríamos vislumbrar a transição gradual da simples transferência de arrecadação, que cumpre um papel importante via Fundo de Participação, para a arrecadação própria, sobretudo nos impostos progressivos. A autonomia dos entes necessariamente passa pela capacidade tributária ativa,

com plenos poderes de arrecadar, fiscalizar e executar a legislação tributária. Não da forma que vemos hoje, onde há estados que vivem com 95% de arrecadação própria e outros com apenas 30%.

Já no que tange aos impostos sobre o consumo, além de sua substituição parcial por imposto sobre renda, é inadiável a mudança para o princípio do destino. Após décadas de espera, esse é um passo que parece estar cada dia mais próximo. Com a mudança, o imposto pertencerá ao estado consumidor, não mais ao produtor, como acontece atualmente. O imposto sobre o consumo ficará no local onde é consumido.

Além de equalizar as receitas correntes, um passo ainda mais relevante para reverter o caráter concentrador da nossa federação é enfrentar os problemas estruturais das desigualdades regionais. Um plano de investimentos em infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas para gerar crescimento do PIB regional acima do PIB nacional.

Só uma ruptura na trajetória dos investimentos no Norte e Nordeste é capaz de harmonizar o desenvolvimento das regiões brasileiras e reduzir as desigualdades. Obviamente, esse esforço deve ser feito com planejamento estratégico que selecione e organize os setores que irão alavancar o investimento, atuar em nichos realmente necessários para a população.

Assim, colocando as questões federativas e as desigualdades regionais no centro do debate, será possível uma Reforma Tributária justa e com respeito ao Pacto Federativo que, ao fim e ao cabo, terá capacidade de impactar na vida da população e viabilizar o Estado de bem-estar social tão almejado.

\* É graduada em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Unicamp e assessora técnica do Comitê de Secretários de Fazenda dos Estados e DF (Comsefaz).

1 Ver: PRADO, Sérgio. *O Federalismo inconcluso*. In: REZENDE, Fernando (org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2013. p. 171.

2 Ver: LOPREATO, F. L. C. *O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica*. Texto para Discussão (Campinas) v. 440.

# Por uma reforma tributária que alimente a transformação do rural brasileiro

Acácio Zuniga Leite\*

■ A tributação sobre a terra existe em quase todos os países do mundo. Sob a ótica dos efeitos fiscais, gera fundos a serem empregados pelo Estado; pelo ângulo extrafiscal, pode estimular o adequado uso da terra e atividades econômicas específicas, ou mesmo a proteção de terras voltadas para os interesses social e ambiental. Por ora, ficamos com os aspectos extrafiscais.

Desde a década de 1970, diversos são os alertas emitidos por conjuntos de cientistas sobre os limites do crescimento e a necessidade de estabelecimento de novos padrões de desenvolvimento que caminhem rumo a uma transição para sistemas sustentáveis de produção agropecuária, garantia de segurança alimentar e atenção para a questão climática, dentre outros. Em muitos países, em especial na Europa, os planejamentos estatais e empresariais foram ajustados para atender a essas questões. Infelizmente, não houve acompanhamento adequado desta discussão no Brasil, apesar da Constituição Federal definir que a propriedade rural somente é um direito quando observa o dever de cumprir o princípio múltiplo da função socioambiental.

Nos últimos 20 anos, nosso país aderiu a um projeto de economia política focado no fortalecimento do agronegócio voltado para a exportação, já bem documentado por Guilherme Delgado e outros economistas de renome. Consequentemente, a agenda fiscal relacionada à terra, que historicamente já sofria com efeitos anômalos derivados do poder ruralista, sofreu ainda mais.

Vivenciamos o avanço da grilagem, do desmatamento, da violência no campo e, contraditoriamente, dos recordes de produção agrícola. Enquanto isso, o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da Organização das Nações Unidas aponta que sofreremos cada vez mais com temperaturas intensas, tempestades

frequentes e secas longas. As consequências são vistas nos noticiários. Algo soa estranho nessa combinação de elementos que compõem a realidade rural brasileira.

Em 2019, grileiros e desmatadores atearam fogo de forma combinada em diversas áreas de mata na Floresta Amazônica. As queimadas criminosas foram precedidas por diversas falas do ex-presidente Bolsonaro contra a agenda ambiental. Tudo ocorreu para tentar dar legitimidade à apropriação irregular de áreas públicas de terra e demonstrar fúria contra a legislação ambiental. Não bastasse a tragédia local, a fumaça originada pelas queimadas costeou a Cordilheira dos Andes e, potencializada por queimadas na Bolívia, Paraguai e no Pantanal, desembarcou em São Paulo. O céu escureceu, transformando a tarde em noite. Infelizmente esse não é um caso isolado.

A recente pandemia escancarou ainda mais as aberrações desse modelo de desenvolvimento. Enquanto batemos recordes de uso e importação de agrotóxicos, o agronegócio teve ganhos exorbitantes. Dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional demonstram que 33 milhões de pessoas viviam em situação de insegurança alimentar grave no país em 2022. Ao mesmo tempo, a nossa política fiscal estimula o consumo de ultraprocessados e açucarados, que trazem diversos problemas de saúde pública para a nossa população.

Apesar de todos os alertas, que envolvem as questões climática, alimentar, agrária, social e ambiental, as tentativas de implementar agendas que enfrentem esses problemas geram gritaria desproporcional. A questão fiscal andou ao largo dessas preocupações, quando não na contramão. Para ficarmos restritos ao aspecto tributário e a título de exemplo, podemos citar as tentativas de derrubada da isenção de ICMS dos agrotóxicos em Santa Catarina em 2019 e em São Paulo em 2020. O mesmo ocorre com a atual tramitação do texto da reforma tributária no Congresso: a Frente



Parlamentar da Agropecuária esperneia frente à tramitação, demonstrando a existência de um perverso bloqueio para tratar do tema.

Incômodos de lado, uma fração importante da sociedade já compreendeu a necessidade de o Brasil avançar para um modelo de desenvolvimento rural que enfrente as questões apontadas. Parte desse avanço passa por pressões de mercado, inclusive em escala global. Entretanto, uma política fiscal adequada, ainda que não seja capaz de resolver todas as questões por si só, é urgente e necessária para dar suporte ao processo de transição.

A reflexão sobre a tributação rural não pode estar enclausurada a aspectos de receita, mas deve incluir uma ampla revisão dos atuais e remotos padrões agrários de dominação tradicional. Numa agenda mínima, devemos, ao mesmo tempo, combater a especulação; revisar os subsídios aos alimentos ultraprocessados; estimular o uso racional da água, em especial devido às enormes perdas em sistemas ineficientes de irrigação; incentivar a produção de bioinsumos em substituição aos agrotóxicos, em especial aqueles de maior toxicidade; e incentivar a produção de alimentos saudáveis. A reforma tributária deve ser socioambiental.

Certamente o caminho não é simples e depende tanto da decisão da sociedade brasileira quanto de esforços dos governos. Os desafios são enormes, mas a importância deles é ainda maior.

\* É presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra).