

AGRICULTURA E ESTRUTURA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: CONSERVADORISMO, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO E PENALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO¹

José Sidnei Gonçalves²

RESUMO

O trabalho enfoca a questão tributária da agricultura no Brasil dentro da perspectiva de que o corte conservador da elite dominante faz prevalecer a tributação indireta, incidindo sobre o valor adicionado dentro da cadeia produtiva em vez de taxar os fluxos de renda e o estoque de riqueza. Finalizando, são tecidas considerações sobre os parâmetros de uma reforma tributária para a agricultura brasileira. A formulação básica sobre a sistemática tributária é pensada dentro dos parâmetros de uma economia continental como a brasileira que tem na agricultura um setor relevante.

Palavras-chave: agricultura, estrutura tributária, economia brasileira e finanças públicas.

AGRICULTURE AND TRIBUTARY SYSTEM IN BRASIL: CONSERVATISM, PROTECTION OF PATRIMONY AND PENALIZATION OF PRODUCTION

SUMMARY

This essay focuses on the tributary question of agriculture in Brazil emphasizing the tendency of indirect tributa-tion over the added value, instead of taxation over income and wealth. Considerations have been made on the profile of a tributary reform for the Brazilian agriculture. The basic formulation about the tributa-tion system is contemplated within the parameters of a continental economy such as the Brazilian one, which presents in agriculture a relevant sector.

Key-words: agriculture, tributary structure, Brazilian economy, public finance.

1 - INTRODUÇÃO

A questão tributária nunca foi ponto pacífico no interior das sociedades. No Brasil, o debate em torno da questão tem se pautado pela disseminação de um infindável número de meias verdades trazidas a público como fatos dados, isto é, proposições são feitas com sustentação em pontos que não são questionados como se constituíssem verdades absolutas. Dentre as várias argumentações, expressas como diagnósticos de uma realidade crítica, a que mais chama a atenção é a reprodução em vários segmentos da opinião pública que a carga tributária brasileira é elevada. Em contraposição a essa argumentação tem-se na verdade uma apropriação pelo Estado de baixa percentagem da renda nacional anual, quando cotejada com os níveis observados nos países desenvolvidos de

economia integrada. Certamente os efeitos senti-dos por segmentos específicos são produtos da inadequação do sistema tributário nacional, tanto na sua base de incidência em termos sociais, como a própria tipologia de tributos não corresponde à modernidade do parque produtivo³.

O trabalho enfoca a questão tributária com atenção voltada para a agricultura, tendo em vista que este setor, tomado no conjunto do complexo produtivo, representa 40% do Produto Interno Bruto (PIB). Isso quando se toma a indústria de insumos e máquinas, a produção agropecuária e o segmento de processamento/distribuição no seu todo (RAMALHO, 1988). Num tópico será discutida sucintamente a base teórica mais geral envolvendo a questão tributária no âmbito dos diferentes impactos de tributos sobre o

patrimônio inativo produtivamente (riqueza velha), sobre o valor adicionado (riqueza nova nas várias formas) e o incidente sobre o fluxo de renda (riqueza nova apropriada), com ênfase ao processo de produção da agricultura. A seguir são discutidas as questões inerentes à tributação da agricultura, visando balizar a propositura de um sistema tributário consistente com o movimento de expansão e modernização setoriais. Ressalte-se que perpassando a discussão realizada incorpora-se a perspectiva da necessidade de funcionalidade entre tributação e melhoria no perfil altamente regressivo da distribuição da renda no Brasil, para o que o Estado tenha papel estratégico a cumprir.

2 - A BASE DA TRIBUTAÇÃO DA AGRICULTURA: RIQUEZA VELHA, RIQUEZA NOVA GERADA E/OU RIQUEZA NOVA APROPRIADA

O modo de produção capitalista foi definido por MARX (1983) como o modo de produção de mercadorias, no qual a força de trabalho constitui uma mercadoria especial. O capital, enquanto trabalho, acumulado só pode ser reproduzido quando mergulha no processo produtivo. É o elixir do trabalho vivo que dá vida ao trabalho acumulado na forma de capital, permitindo que o mesmo saia do circuito da produção como volume de trabalho superior ao da sua entrada. O trabalho social incorporado na mercadoria faz dela portadora de valor de troca além de seu característico valor de uso. A produção de mercadorias é, portanto, uma necessidade para o capital na rota de sua valorização, criando a riqueza nova a ser apropriada na forma de renda gerada.

A riqueza produzida tem sua apropriação associada a uma dada forma de renda. À renda percebida pelos trabalhadores como vendedores de uma mercadoria universal dá-se a denominação de salário, que seria o requerido para a sua reprodução enquanto força de trabalho. À renda percebida pelos financistas, como retribuição ao empréstimo de capital ao capitalista engendrador da produção, dá-se o designativo de juros. A renda percebida pelo próprio capitalista engendrador da produção é o lucro. Finalmente, caso a atividade seja a agricultura, uma parcela da renda é percebida pelo proprietário da terra na forma de renda

fundiária. A renda nas suas diversas formas define, portanto, um fluxo de apropriação da riqueza gerada. Da ótica desse fluxo de riqueza gerada, na produção capitalista pode-se distinguir três momentos distintos da renda.

O primeiro momento, anterior à produção, no qual se tem um volume de renda acumulada nas mãos dos capitalistas. Em geral, no tocante aos trabalhadores, não possuem riqueza acumulada, pois seu desígnio é gastar tudo quanto recebem não acumulando renda (KALECKI, 1983). Qualquer renda capitalizada, compreendida como estoque de riqueza acumulado pelo capitalista, precisa do elixir do processo produtivo para rejuvenescer e reproduzir-se. Essa riqueza pode tomar a forma de ativos reais como terra, imóveis e maquinaria, recursos alocados para crédito, como também títulos ou papéis em geral.

Pode-se distinguir três tipos básicos de riqueza, enquanto renda capitalizada. O primeiro tipo é riqueza acumulada na forma de instrumentos de produção nas diversas modalidades de maquinaria, cuja ociosidade não interessa ao capitalista dada a depreciação resultante do progresso técnico. Este procurará utilizá-la produtivamente dentro de sua estratégia competitiva e seu não-uso só será decidido pelo capitalista face a condições especiais do ambiente de concorrência capitalista no qual atua. O segundo é o montante de recursos aplicado no mercado financeiro dando lastro aos mecanismos de crédito que em última instância contribuem para o movimento produtivo das empresas em geral. O terceiro é representado pelos recursos investidos em imóveis, terra, obras de arte e metais preciosos dentre outros, cujo objetivo fundamental é a valorização não produtiva ainda que possam ter importância para a produção. Dessas três formas de riqueza, enquanto renda capitalizada, a última configura-se como riqueza velha. Trata-se de estoque de riqueza, cuja valorização pretendida não será viabilizada pela mobilização desses recursos para o processo produtivo. A terra no Brasil assume essa característica ainda que tenha uma utilidade produtiva inquestionável.

O segundo momento ocorre durante o processo produtivo, no qual a partir do montante de riqueza acumulada e/ou mobilizada pelos mecanismos de financiamento se toma a decisão de produzir, visando a preservação e valorização do capital. Na agricultura, se o capitalista

engendrador não for proprietário da terra, irá arrendar esse bem natural ao seu detentor. Ao realizar esse ato, se compromete retribuir com uma parcela da renda gerada, a renda fundiária, que representa a quantidade de trabalho social que está disposta a repassar ao proprietário da terra para que este o permita fazê-la produzir. Na verdade, não faz diferença se o proprietário da terra é o próprio capitalista engendrador, pois uma parcela da riqueza gerada na agricultura sempre toma a forma de renda fundiária. Assim, ao se tomar a decisão de produzir, frente a um conjunto de expectativas que julgou favoráveis à reprodução do capital, o capitalista cria novo fluxo de geração de renda e necessariamente compra a força de trabalho que irá reproduzir o capital acumulado. Nesse sentido, a decisão de produzir é, ao mesmo tempo, uma decisão de empregar (KEYNES, 1983).

O **terceiro momento** está diretamente associado à apropriação da riqueza nova gerada. Esse processo começa com o fluxo de renda transferido aos trabalhadores na forma de salários pagos na compra da força de trabalho com o que o capitalista passa a ter domínio sobre os resultados obtidos. A sua finalização está vinculada ao pagamento dos empréstimos na forma de principal mais juros e da renda fundiária e na apropriação dos lucros. Os três momentos da produção capitalista não são estanques e transcorrem concomitantemente na produção em série. Contudo, na agricultura eles são bem distintos e permitem uma avaliação consistente de como uma dada estrutura tributária impacta a dinâmica produtiva.

Na agricultura, a terra representa a parcela preponderante do patrimônio das empresas rurais. Desde o sistema feudal constitui-se numa forma de riqueza velha, de renda capitalizada, que pode manter-se alheia à depreciação pela concorrência. Seus atributos naturais, ao contrário, tornam-se cada vez mais "valorizados" pelo avanço capitalista. Trata-se de um recurso escasso nas áreas de maior concentração populacional, onde o preço da terra é crescente, uma vez que em termos relativos a demanda por terras agricultáveis cresce para uma fronteira de ocupação esgotada. O mercado de terras transformou esse "ativo" real numa aplicação de baixo risco e de rentabilidade elevada a médio prazo. Do ponto de vista do aplicador, não é necessário fazê-la produzir para se obter ganhos elevados, pois a "valorização das

terras" supera toda uma gama de aplicações alternativas. O capital, aplicado nessa forma de riqueza velha, tem o condão de "valorizar-se" sem passar pela produção, o que na verdade consiste numa apropriação de renda fundiária mais elevada pela via especulativa.

O preço da terra na sociedade capitalista tem papel importante na definição do movimento da produção agropecuária. O preço da terra representa uma forma de renda capitalizada que quando elevado inibe a expansão da produção em certas regiões deslocando-as para outras, onde o custo desse "investimento" apresenta-se menor. Esse fato impacta diretamente a conformação da distribuição geográfica da agropecuária, pois o preço da terra elevado torna impraticável a produção de alguns produtos agropecuários. Dessa maneira, exclusivamente por essa razão exógena ao processo de produção em si, os capitalistas agrícolas buscam zonas de produção onde os preços da terra e, conseqüentemente, a renda fundiária a ela associada sejam menores. Isso produz a subutilização ou distorção na composição de culturas das áreas onde o preço da terra configura-se alto.

O capitalista ao comprar terra o faz em função da renda fundiária que ela é capaz de engendrar. O simples fato de ser o proprietário da terra permite-lhe a apropriação de renda absoluta derivada da diferença entre o valor e o preço social de produção da mercadoria agrícola. Caso as terras sejam mais férteis ou melhor situadas, o proprietário apropria a renda diferencial que se refere à diferença do preço de produção em geral, de terrenos piores, em relação ao preço de produção inferior propiciado pelas melhores qualidades de seu terreno. A renda diferencial pode ser decorrente de ações extensivas (renda diferencial I) que o capitalista auferem em decorrência das condições naturais de fertilidade e localização de seu terreno e de ações intensivas (renda diferencial II) em que o capitalista cria condições mais favoráveis investindo no solo (MARX, 1983).

Na sociedade moderna tem-se a "quarta renda", ou renda fundiária especulativa, decorrente do aumento do preço da terra em função do mercado de terras onde esse patrimônio valoriza-se como ativo. O capitalista ao transformar parcela da renda apropriada em renda capitalizada na terra tem em mente que esse "ativo" irá valorizar-se permitindo-o apro-

priar-se de um diferencial de renda decorrente da propriedade jurídica do solo. Essa renda especulativa difere da renda absoluta, pois surge mesmo em áreas em total ociosidade e só é recebida quando da venda da propriedade (RANGEL, 1979). A constituição do mercado de terras cria um movimento em que a terra, pela sua constante "valorização", transforma-se não apenas numa reserva de valor, mas também, em "reprodutora" do capital. Disso originam-se "investimentos" em terra cuja lógica não está associada ao uso para agricultura. O mercado imobiliário, abrindo espaço para aplicações "financeiras" em títulos de propriedade da terra, chancela essa perspectiva especulativa.

Noutro ângulo da questão tributária tem-se a fiscalidade sobre a riqueza nova, ou aquela que se consubstancia no valor adicionado. A decisão de produzir é a que tem o condão de gerar empregos. É quando o capitalista desmobiliza capital aplicado em ativos para empregá-lo na produção e o fará se o nível de ganhos esperados compensar a menor liquidez, tendo em conta, ainda, o risco e a expectativa de rendimento da aplicação. Ao decidir produzir, o capitalista cria emprego e demanda efetiva para outros setores, impulsionando a máquina de acumulação de capital. A decisão de produzir se baseia em expectativas de cuja formação participam: a) a taxa de juros que baliza tanto a rentabilidade de suas aplicações financeiras como a parcela da renda que transferirá ao financista que lhe concederá empréstimos; b) a renda fundiária que corresponde à posição inerente ao proprietário da terra; c) a taxa de lucro que corresponde à parcela de retorno líquido de sua decisão; d) a tributação sobre o produto que determina a parcela de renda a ser paga ao Estado; e e) do preço da mercadoria, elementos de custos esperados e demais condições expectantes a respeito do negócio em questão.

A decisão de produzir é um ato fundamental para a economia. Ao capitalista cabe apenas decidir produzir sem o menor controle sobre o futuro. É uma decisão irreversível no sentido de que dela não se pode retroceder sem perdas. A persistência de uma tributação elevada sobre o produto, gravando o valor adicionado no próprio circuito da produção, corrobora para uma expectativa mais pessimista do capitalista, pois além da sua estrutura de custos esperados, deve prever o montante que repassará ao fisco na forma de impostos e contribuições sociais.

Nesse sentido, como o capitalista insere a tributação do valor adicionado expectado, tem-se no cálculo capitalista para a decisão de produzir a tributação da riqueza nova expectada⁴. A economia capitalista é eminentemente instável e, nesse sentido, prevalece a perspectiva de incerteza que obriga os capitalistas a tomarem decisões sem uma clareza sobre o futuro, onde tudo é incerto⁵.

O agricultor decide produzir sem ter: a) uma definição de que preços serão praticados na comercialização de sua safra, mesmo com políticas de preços mínimos que procuram atenuar as oscilações sazonais e cíclicas e b) nem mesmo quanto irá produzir, pois está na dependência de fatores naturais. O montante dos empréstimos de crédito rural são corrigidos com base na evolução da inflação mais juros reais o que determina, ao menos para os grandes agricultores, uma parcela de renda gerada que irá ser transferida para o sistema financeiro. A tributação indireta ao incidir sobre o valor adicionado no ato de comercialização da colheita impõe ao agricultor a necessidade de levar em conta nos seus cálculos a parcela de renda que será destinada ao Governo na forma de tributos. Essa prática ao incidir sobre a sua formação de expectativas funciona como um estímulo à redução do nível de atividade ou ao aumento da sonegação, neste caso para buscar fugir do repasse de riqueza gerada para o fisco.

Num país que se constitui em grande exportador de produtos da agricultura como o Brasil, o tributo indireto onerando na origem de cada transação realizada provoca perda de competitividade externa. Na operação de exportação a sonegação torna-se mais facilmente detectável e, como nos maiores países concorrentes, prevalece outra estrutura tributária, as mercadorias dos mesmos, em especial os desenvolvidos têm preços menores, frente ao produto nacional. Apesar das tentativas realizadas para aumentar o volume das exportações brasileiras, esse problema é inerente à dificuldade de competição de vários segmentos da economia nacional. Não sem razão que muitas das medidas de estímulo à exportação são na realidade renúncias fiscais não repostas com outras fontes comprometendo as finanças públicas.

Ao Governo, essa estrutura tributária da agricultura também traz problemas importantes que são fontes de instabilidade e de dificuldades operacionais. A mercadoria agrícola, por si

própria, não é algo identificável vis-à-vis a outras da mesma categoria. Um saco de batata não tem nada que o diferencie de outros sacos de batata da mesma classificação. Por outro lado, uma vez no mesmo mercado, uma mercadoria não tem uma relação intrínseca com a firma que a produziu. Não tendo uma vinculação locacional nem uma amarração à determinada firma produtora, a ação fiscalizadora torna-se uma empreitada de difícil execução, exigindo um agigantamento da máquina arrecadadora. Por mais eficiente que seja essa ação, não atingirá níveis que garantam uma justiça entre quem honra os compromissos fiscais e quem os sonega.

Nos produtos da agricultura, que prevalece uma forte estrutura de intermediação tradicional, entre os quais se inserem os típicos de alimentação como feijão, milho e mandioca, esse problema pode ser visualizado com nitidez. As associações de agricultores e as cooperativas têm na tributação indireta uma fonte relevante de desestímulo. Não só porque o tributo grava o ato cooperativo, entendido como aquele entre um cooperado e sua cooperativa singular, mas também porque sendo alvos fáceis da fiscalização e embasadas numa legislação continuamente verificada, essas organizações não têm como competir com os atravessadores ao nível de preços de mercado. Com isso tem-se dificultado a organização da produção nessas atividades essenciais, pois a tributação estimula a venda a atravessadores que praticando a sonegação de impostos, podem oferecer preços superiores aos praticados pelas cooperativas⁶. Aos trabalhadores rurais a perspectiva atual do sistema tributário brasileiro é duplamente maléfica. De um lado, um "ativo" real como a terra pode ser valorizado especulativamente, ao não colocá-la para produzir, o capitalista oferta menos emprego. O grande proprietário de terras pode optar por atividades de menor risco e cujo produto também seja um ativo como o boi, cujo efeito multiplicador da renda e do emprego são bastante reduzidos. Por outro lado, aumenta sensivelmente a dificuldade de acesso à terra por aquisição de glebas para plantio ao mesmo tempo em que crescem as vendas de pequenas propriedades, ambas as ocorrências com impactos negativos no nível de emprego. A maior concentração fundiária nas zonas ocupadas com agricultura aumenta o contingente de trabalhadores urbanos que buscam empregos e com isso tem-se queda do nível geral dos salários.

Outra penalização que atinge a população, rural ou urbana, decorre de que as estruturas de mercado conformam um processo de formação de preços em que os tributos são arcados pelos agentes de menor poder de mercado numa economia de "oligopólios". O consumo final de produtos da agricultura tem efeitos diretos sobre a demanda como decisão de gasto baseada em renda apropriada. Ademais os repasses dos ônus tributários ao consumidor são prática rotineira, ainda que parcela dessa cobrança seja sonegada. Sendo assim a tributação indireta tradicional aplicada sobre os negócios de cada elo da cadeia produtiva gera profundas distorções sem desgravar o preço final em nível de varejo, ou seja, sem distribuir o ônus dentro da cadeia. Além disso, impacta a decisão de produzir penalizando o agricultor cujo poder de mercado é reduzido frente aos oligopsonios dos elos posteriores da cadeia. Noutros termos, complica o processo tributário sem ganhos de receita e de equidade fiscal.

A tributação também tem na riqueza nova apropriada uma fonte de recursos fiscais, sendo basicamente sobre ela que incidem os chamados tributos diretos modernos, gravando os fluxos de renda dirigidos da produção e do mercado para pessoas e empresas. Esse circuito corresponde a um processo de apropriação de riqueza produzida que irá transformá-la ou em nova aplicação produtiva num novo processo de valorização do capital ou torná-la inerte na patrimônio com fins especulativos. Também aí se tem um perfil das desigualdades sociais e setoriais, à medida que setores dinâmicos e, portanto, líquidos, e segmentos sociais mais fortes da ótica econômica e por isso dominantes exercem sua preponderância relativa ao se apropriarem de parcelas mais significativas do valor adicionado consubstanciado na riqueza nova. Trata-se aqui não de tributar a empresa ou as pessoas na operacionalização de suas atividades, no ato de produzir ou comercializar, mas realizar essa ação atuando sobre o resultado dessas operações. No capitalismo não se produz a mercadoria pela mercadoria, mas sim porque isso permite obter ganhos, uma vez que a expectativa é de maior volume de riqueza no final do processo produtivo.

A tributação, atuando sobre a apropriação da riqueza nova, ao incidir sobre os fluxos de renda, permite a adoção de medidas de cunho redistributivo. Poderia, para isso, atingir

diferencialmente as várias formas de renda e seus níveis. A renda na forma de salários permite uma aplicação progressiva a partir de certo nível salarial dentro de uma perspectiva de maior justiça social. Contudo, a procura de uma maior equidade social exige um maior equilíbrio entre a renda apropriada pelo trabalho, via salários, e a renda apropriada pelo capital na forma de juros, lucros e renda fundiária. Dentro das várias formas de renda apropriadas pelo capital também deve-se aplicar uma progressividade que leve à maior igualdade econômica. Os tributos diretos sobre os fluxos de renda dos capitalistas e dos trabalhadores representam, nos países desenvolvidos, a maior parcela dos recursos fiscais avocados para bancar ações redistributivas do *Welfare State* e as ações da órbita governamental.

3 - AGRICULTURA E ESTRUTURA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS GERAIS E REFLEXOS

A estrutura tributária brasileira tem historicamente sido calcada na tributação indireta que incide sobre a riqueza no fluxo cadeia produtiva, elemento dinâmico no desenvolvimento capitalista como gerador de emprego e alargador da demanda efetiva, pois a decisão de produzir é a que mais interessa ao trabalhador, uma vez que ela está associada ao emprego. Por outro lado, o patrimônio contribuiu irrisoriamente para as receitas fiscais, perpetuando a riqueza velha acumulada pela burguesia nacional de corte patrimonialista em toda a história nacional. Quando a questão tributária vem à tona, a crítica à intervenção estatal é contundente, caracterizada como perdulária e que a carga tributária elevada estaria travando a produção. Nada é mais falso que isso, uma vez que o Estado bancou a quase totalidade do investimento industrial nacional, arcando com a mobilização de recursos para o Plano de Metas, e o II Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND) e o fez de forma a não afrontar a base patrimonial das elites através da emissão primária e do endividamento interno e externo, enquanto benesses fiscais sustentavam o avanço do setor privado. A carga tributária total verificada enquanto parcela do Produto Interno Bruto (PIB) é baixa e a distribuição do ônus é inadequada. Essa é uma questão central, que

afronta a concepção patrimonialista das elites.

A agricultura é um dos exemplos dessa política deliberada de cunho elitista. A modernização setorial, que acabou consolidando um portentoso complexo produtivo nacional na década de 70, foi realizada com base em recursos públicos. Os enormes subsídios ao crédito rural incrementavam a demanda por insumos e máquinas, cuja internalização da capacidade produtiva foi realizada com os incentivos integrantes da política de execução do II PND e a transformação da produção agropecuária foi impulsionada por políticas específicas como o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL). Nesse contexto, a moderna agricultura brasileira é decorrência da ação governamental dinamizada com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1966 (KAGEYAMA et al., 1990).

Por outro lado, com o desenvolvimento do complexo produtivo nacional, a agricultura ganhou em amplitude. Não mais é suficiente para entender a dinâmica do capitalismo na agricultura a abordagem tradicional de que a atividade se resume à produção agropecuária, à ação de lavrar a terra ou realizar criações. Antes de mais nada a agricultura atual é um fluxo de onde a produção agropecuária tem papel estratégico, mas apresenta multiplicadores no seu embricamento para trás com a produção de insumos e para frente com a transformação agroindustrial e a distribuição. Esse fluxo de produção tem, portanto, um perfil distinto daquilo que se entendia tradicionalmente por agricultura (KAGEYAMA et al., 1990). A verticalização é uma característica intrínseca ao novo padrão agrário com cooperativas e agroindústrias articulando produções próprias de insumos diversos. Não tem mais sentido, a não ser restrito, falar na produção de cana para indústria, por exemplo, pois esmagadora parcela da cana moída vem de produções próprias das estruturas processadoras. Assim, os produtos são o álcool e o açúcar e não a cana para indústria. A taxa do fluxo de produção com impostos incidindo sobre o valor adicionado esperado representa nesse sentido um condicionante das expectativas. Mas não é uma questão de sobre-taxação o problema da agricultura como quer a elite agrária, mas de inadequação da estrutura tributária.

A estrutura tributária incidente sobre a agricultura atualmente em vigor tem como característica essa lógica de proteger o patrimônio

penalizando a produção. Essa conformação foi produzida historicamente pelas sucessivas tentativas governamentais de reverter a lógica tributária e a pressão da oligarquia agrária no sentido contrário. Como as camadas urbanas são as menos organizadas do ponto de vista político e apenas recentemente os sindicatos de trabalhadores tornaram-se atores decisivos da vida nacional, tem-se como resultante dessa correlação de forças o agravamento preferencial da renda da pessoa física e das transações de mercadorias e serviços, ambas recaindo sobre a ponta final do consumo, em geral os trabalhadores.

Na agricultura brasileira os dois principais impostos indiretos são o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS-PIS), de competência federal. A carga potencial do ICMS conforma uma alíquota média geral de 11,56% quando calculada por dentro e 13,07% quando esse cálculo é realizado por fora. Entretanto a dispersão em torno da média é elevada variando de 0,31% para algumas frutas a 25% para álcool e fumo. De modo geral, as maiores taxas recaem sobre produtos de nítida concentração em agroindústrias e portos no seu processo de comercialização, enquanto os atomizados e perecíveis têm taxas menores (LICIO et al., 1994).

A COFINS-PIS incide na agricultura, desde a primeira operação, se a exploração for feita por pessoa jurídica, sendo isenta a pessoa física. Para cadeias produtivas em que os vendedores são formadores de preços em função de seu poder de mercado, a carga dessa contribuição previdenciária potencial seria de 12,30% e para tomadores de preços de 15,90%. Com esses níveis a carga tributária potencial bruta sobre produtos da agricultura, na média, varia de 25,0% a 36,5% que corresponde à incidência conjunta de ICMS e COFINS-PIS. Esses níveis são próximos de 20% do PIB da agricultura quando se considera o processo até o consumidor final incluindo os tributos sobre os insumos e mão-de-obra (LICIO et al., 1994).

Esses níveis potenciais elevados estão evidentemente muito longe da real contribuição fiscal da agricultura, onde a prática de sonegação, como atividade dispersa geograficamente, tornou-se comum com amplo aparato de burla da fiscalização desenvolvido ao longo dos anos⁷.

Outro aspecto distorcivo relaciona-se ao fato de que a cadeia produtiva genérica de produtos da agricultura tem no seu núcleo um oligopsônio de compra e oligopólio de venda que determina os preços em toda a cadeia. Assim, para agricultores dispersos, têm-se nos elos seguintes das cadeias uma concentração de poder de mercado na mão de oligopsônios cada vez mais poderosos. Esse atacadista tem capacidade de distribuir os ônus tributários, pois são oligopólios para a frente. Isso vale para produtos perecíveis submetidos à intermediação tradicional como o feijão, às *tradings companies* como nas frutas, nas agroindústrias processadoras como nos industrializados e mesmo as cooperativas presentes em diversas cadeias.

Qualquer que seja o tipo de empresa atuante nesse núcleo, quando na ponta final do varejo encontra-se o supermercado, o repasse dá-se tanto para o consumidor como para o agricultor dependendo da negociação entre atacadistas e supermercadistas. Nos anos de escassez ou em que a "administração do mercado" pelo atacadista foi eficiente os encargos encaminham-se para frente. Essa situação produz preços muito mais elevados em nível do consumidor do que a própria "escassez" exigiria, pois prevalecem o poder de mercado do atacadista sobre o varejista. Nos anos de abundância, os encargos são repassados para trás produzindo preços recebidos pelos agricultores mais baixos que aqueles decorrentes do excedente de oferta. Os consumidores são mais desprotegidos quando a cadeia produtiva flui na ponta final do varejo por equipamentos de distribuição mais dispersos como feiras e quitandas, pois os atacadistas repassam a esses comerciantes o ônus tributário⁸.

No contexto da federação brasileira uma questão relevante refere-se ao conflito federativo derivado da presença do ICMS nas transações interestaduais. O primeiro tipo de problema está em que os "estados importadores" estariam sendo penalizados em favorecimento dos "estados exportadores" decorrentes da incidência do ICMS na origem. Os "estados ricos", como São Paulo, estariam sendo privilegiados em detrimento dos "estados pobres" agravando os desequilíbrios regionais, uma vez que a balança do comércio interestadual penderia para os primeiros. A sistemática tributária drenaria renda dos estados pobres para os estados ricos em função da prevalência da tributação na origem. Isso tem

engendrado uma luta acirrada entre as unidades da federação de maneira a tentar-se "um equilíbrio" nas operações interestaduais. Os mecanismos utilizados de "quebra" das alíquotas interestaduais, ensejadas para redistribuir renda prejudicam o próprio estado importador, dado que produziram uma carga real de 67% do ICMS para o atacadista que agrega pouco valor ao produto. A sonegação torna-se assim inevitável (LICIO et al., 1994).

Entretanto, esse tipo de conflito tributário entre os estados brasileiros configura-se apenas como um dos lados da questão. Ocorre um conflito tão grave quanto esse, entre estados "industrializados" e estados "não-industrializados". Durante a segunda metade da década de 80 multiplicaram-se as políticas de benefícios tributários executadas pelos "estados não-industrializados" para atrair investimento e mesmo "roubar" indústrias dos "estados industrializados". Os mecanismos de uso com mais frequência são os créditos de impostos e o alargamento dos prazos de recolhimento.

Na agricultura, isso tem enorme importância com a constituição de fundos e programas de crédito de investimento e custeio com subsídios significativos. O prolongamento dos prazos para recolhimento sem correção monetária incidindo sobre o imposto devido, numa conjuntura de inflação elevada, praticamente torna nula a tributação. Da mesma maneira, o rebate na correção monetária no crédito rural reverte-se em taxas de juros negativas para o investimento e o custeio agrícolas⁹. Por essas razões muitas indústrias deixaram São Paulo, desmontando suas estruturas produtivas e migrando para esses "paraísos fiscais". Paradoxalmente, essa mudança foi em grande parte financiada com recursos fiscais arrecadados em território paulista e distribuídos a essas regiões como condição de busca do equilíbrio inter-regional de renda. Converteu-se, contudo, numa frente de batalha da guerra fiscal entre as unidades da federação¹⁰.

No tocante aos impostos diretos incidentes sobre a agricultura encontram-se o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto de Renda (IR). O ITR tem como fato gerador a propriedade, domínio ou posse de imóvel fora da área urbana dos municípios. A base de cálculo é o valor da terra nua, representado pela diferença entre o valor venal do imóvel e o valor dos bens incorporados ao mesmo. Tem incorporado uma

progressividade temporal para imóveis que persistam com níveis de utilização abaixo dos limites fixados e as alíquotas são progressivas em relação ao número de módulos fiscais, partindo de 0,2% para 2 módulos a 3,5% para imóveis acima de 100 módulos. São imunes os imóveis pertencentes a partidos político, entidades de trabalhadores, instituições religiosas, entidades de assistência social e de caráter educacional. São também isentas as áreas de interesse ambiental como de preservação permanente e reserva legal. Além disso, o imposto calculado pode ser reduzido em até 90%, segundo o grau de utilização do imóvel (LICIO et al., 1994).

Conquanto, conceitualmente, a estrutura do ITR possa ser considerada adequada, na realidade essa legislação não tem sido aplicada em face dos valores venais baixos e prevalência de redutores elevados sem que haja uma fiscalização efetiva. O volume arrecadado caiu em 51,6% em valores constantes entre 1973, quando atingiu o maior montante do período 1972-91, e o ano de 1989. Apesar da recuperação dos anos seguintes, tem-se uma crescente redução das receitas advindas desse tributo mesmo com a brutal incorporação de área realizada pela agricultura brasileira nas décadas de 70 e 80, quando todo o Brasil Central foi ocupado. Dados comparativos do valor lançado e arrecadado mostram que em 1990 o percentual pago representou apenas 34,41% do imposto devido, ou seja, percentual elevado de sonegação. Como inexistem penalidades para o não-pagamento, o ITR na agricultura revela-se objetivamente nulo (LICIO et al., 1994). Portanto, não necessariamente é verdadeiro o argumento corriqueiro que em face de alíquotas menores tem-se menor sonegação e acréscimo de arrecadação.

Noutros termos, no Brasil, a terra foi "transformada" num ativo extremamente líquido, de custo de manutenção quase nulo pela ausência de maiores tributos e de remuneração elevada, além de uma segurança máxima em face de proteção quase irrestrita da propriedade da terra. Nas principais regiões brasileiras, nas últimas décadas, a valorização da terra supera aquela que ocorre no mercado de ações e títulos (CAMARGO & FERREIRA, 1989). Isso tem produzido inúmeras distorções alocativas da área agrícola brasileira com a migração de investimento nas lavouras para áreas de preço da terra menores e manutenção de terras socialmente subutilizadas

em regiões já dotadas de infra-estrutura.

Exemplo disso está na ocupação do Centro-Oeste brasileiro com plantações de grãos, quando o noroeste paulista ainda tem extensas áreas de pastagens aptas ao plantio de lavouras. A expansão da agropecuária no Brasil Central pode ser explicada tanto pelo menor preço da terra como pela expectativa de ganhos especulativos. Isso porque a ampliação da exploração da região com lavouras eleva o preço da terra e com isso o volume de renda capitalizada sem que o proprietário tenha "investido" mais renda, ou seja, o movimento expansivo propicia ganhos especulativos¹¹.

A exemplificação dessa ocorrência pode ser dada com base no fato de que proprietários fundiários de regiões de colonização antiga do Centro-Sul brasileiro vendem suas propriedades e com o preço da terra das antigas propriedades compram áreas até cinco vezes maiores na fronteira agrícola, mesmo que mais férteis e planas e, portanto, mais aptas às lavouras. Não se trata da perspectiva de renda diferencial pura e simples, porque na mesma região o preço da terra tem crescido de ano para ano, mesmo que os índices de produtividade da terra sejam constantes. Essa lógica especulativa acompanhou a ocupação das várias fronteiras agrícolas brasileiras, do oeste paulista ao Brasil Central, passando pelo norte paranaense (GONÇALVES, 1993).

Também não é por outra razão, que a pastagem ocupa metade da área agrícola, mesmo em São Paulo, sendo a pecuária uma atividade predominante no oeste e um dos principais produtos da economia, embora bastante intensiva em terra. Na agricultura paulista de uma área agrícola de 18 milhões de hectares, 11 milhões são ocupados com pastagens (GONÇALVES et al., 1990). Com a manutenção da pecuária, o "especulador com terras" consegue três objetivos básicos de uma só vez: a) mantém um ativo valorizando em região onde a fronteira agrícola de terras a desbravar está esgotada e, com isso, o crescimento da oferta só pode ser realizado com alterações na composição de culturas, o que aumentaria a demanda por terra e, portanto, seu preço; b) realiza uma atividade produtiva extensiva que, dentro dos padrões de exigência de utilização da terra na cobrança do ITR, permite uma considerável redução do imposto a ser pago além de, estando produzindo, ficar seguro frente a possíveis desapropriações para reforma agrária,

pois pode argüir na justiça que cumpre a função social da propriedade e, portanto, ela é produtiva; c) a pecuária de corte, quando extensiva, é uma atividade com pouca exigência de mão-de-obra e cujo produto pode ser preservado no pasto em caso de baixa de preços, além da possibilidade de especular com o "boi" na bolsa.

A tributação da renda agrícola foi regulamentada com base na Lei nº 8.023/90 que eliminou inúmeros incentivos existentes na legislação do IR adotados desde 1969. A nova forma de tratamento da renda agrícola visa aumentar a carga tributária sobre a agropecuária e sustentar o financiamento rural com menores pressões sobre o Tesouro Nacional. Os efeitos dessa mudança só poderão ser convenientemente aquilatados com base no exercício de 1994, para o qual ainda não existem dados disponíveis (LICIO et al., 1994). Contudo, os mecanismos declaratórios de aferição da base de cálculo do tributo não alteraram significativamente o panorama vigente até então. Em nível internacional a renda agrícola é estimada com base em retorno esperado sobre o valor da propriedade e cobrada junto com o imposto sobre o patrimônio, dada a dificuldade de organizar-se fórmulas de cálculo consistentes. Assim, tem-se uma baixa tributação da renda agrícola.

Essa realidade cria no campo brasileiro condições irreais apenas para usufruir dessa insignificância dos impostos diretos incidentes sobre a agricultura. Na região de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, por exemplo, a expansão da produção de cana para a indústria sucroalcooleira permite visualizar a questão da renda da terra numa economia onde o mercado de terras tem perfil especulativo. A intensa procura por terra na região circundante às usinas para ampliação do plantio elevou em muito o preço da terra e com isso acresce níveis significativos de renda especulativa à renda capitalizada na terra.

Para contornar o problema da necessidade de inversão de vultosas somas de capital para ampliação dos canaviais, os usineiros passaram a arrendar terras de terceiros. Trata-se de um "arrendamento sob parceria", pelo qual o proprietário continua fornecedor, pois recebe o pagamento em produto, fixado em toneladas de cana. Na verdade, como o proprietário é fornecedor da usina que lhe arrendou a terra, recebe a renda fundiária fixada em produto na forma monetária.

Desse modo, como o sistema tributário brasileiro incide a taxas reduzidas sobre a renda capitalizada, gravando o patrimônio rural com taxas baixas, também o proprietário arrendante contorna a tributação. Essa renda fundiária não é alcançada pelo tributo que toma a forma de renda agrícola, ou seja,

lucro de atividade não exercida, permitindo viver de renda, incorporada no preço do açúcar e do álcool. Como a tributação da renda agrícola conforma-se como reduzida, fica praticamente imune à tributação, seja como proprietário que realiza a produção de cana ou como arrendante para a usina fazê-lo.

No conjunto da análise do sistema tributário brasileiro incidente sobre a agricultura tem-se uma baixa contribuição efetiva do setor para a receita tributária nacional como proporção do PIB setorial. Isso decorre de inúmeros mecanismos de burla ao fisco engendrados principalmente em função de que a tributação indireta prepondera sobre a direta. Conquanto alguns segmentos, caso pretendam cumprir com a legislação, convivam com elevados níveis de impostos em face da alta tarifa fixada para os impostos indiretos. A prevalência da lógica patrimonialista de cunho conservador em que o patrimônio encontra-se preservado enquanto penaliza-se a produção com tributos repassáveis aos elos mais frágeis da cadeia produtiva. Entretanto, não se trata de uma irracionalidade técnica produzida pelo acaso, fruto do perdularismo e sede de recursos do Estado sufocador da sociedade. Ao contrário, a situação foi produzida historicamente pela predominância política das forças conservadoras na elite nacional.

4 - AGRICULTURA E REFORMA TRIBUTÁRIA: LINHAS GERAIS DE UM SISTEMA TRIBUTÁRIO MENOS REGRESSIVO

As postulações da elite agrária se baseiam num compêndio de equívocos perpetuados por suas lideranças políticas na defesa do setor. É importante destacar os principais deles: a) a agricultura seria excessivamente taxada enquanto atividade econômica, sendo discriminada em relação a outros setores, e os agricultores não estariam suportando essa situação¹² e b) a tributação incidente sobre as exportações estaria reduzindo a competitividade externa dos produtos brasileiros. O primeiro porque o imposto sobre circulação de mercadorias e serviço (ICMS) incidiria duplamente sobre o setor ao não haver deferimento ou créditos dos tributos já recolhidos nas transações envolvendo insumos e máquinas. O segundo porque a atividade exportadora estaria sendo gravada por impostos que encareceriam demasiadamente as mercadorias destinadas ao mercado externo. Esses são os pontos mais importantes que mesmo tendo base na realidade, não tocam nas distorções essenciais do sistema tributário, preconizando simplesmente uma visão setorial do problema.

O primeiro destaque a ser dado é a real dimensão da questão fiscal em termos da economia nacional como um todo, para evitar equívocos de posições unilaterais ajustadas sob os preceitos de uma visão setorialista. A política fiscal é um componente da política macroeconômica e, como tal, deve ser pensada e ensejada. A crise brasileira dos anos 80 é, antes de mais nada, uma crise proveniente de um padrão de financiamento esgotado. Como foi o Estado o mobilizador dos recursos de investimento no Brasil e o fez pela linha de menor resistência passando ao largo do patrimônio e dos ganhos do capital (fluxo de renda), não há como recuperar a capacidade de investimento estatal sem rever drasticamente o perfil da carga fiscal e sua expansão. Trata-se, pois, de adotar numa economia industrial moderna, mecanismos de mobilização de capital para investimentos próprios desse tipo de economia. A elevação da carga fiscal e a revisão da tipologia de tributos são condições fundamentais para se efetuar a adequação do Brasil a um novo ciclo expansivo. Essas premissas macroeconômicas para a tributação, válidas para toda a economia nacional, também o são para a agricultura.

No caso brasileiro não basta verificar as tarifas dos impostos indiretos e a partir delas afirmar que a agricultura é sobretaxada, mesmo porque isso não encontra respaldo na realidade. É preciso olhar a estrutura tributária do setor como um todo, e não ficar propalando essas constatações como gerais. Nem é boa prática investir desesperadamente na defesa setorial sem reflexões, pois isso pode levar a se incorrer no ridículo¹³. A questão central é que o sistema tributário incidente sobre a agricultura é estruturalmente inadequado, mantendo incólume a riqueza velha e os ganhos do capital (fluxo de renda) e agravando a riqueza nova no fluxo de produção, sendo nesse sentido formulado erroneamente como um desestímulo à produção. É produto histórico do prevailecimento de uma ótica patrimonialista que perpetua e acentua essas distorções¹⁴.

O Imposto Territorial Rural (ITR), que hoje praticamente inexistente quanto à sua efetividade, deveria ser substituído por um Imposto sobre o Patrimônio, de abrangência geral. Com tarifas mais elevadas deveria eliminar a baixa tributação da renda capitalizada na terra que tem sido funcional com a especulação de terras e permite a manutenção de uma estrutura patrimonial, produzindo menos que sua potencialidade. A revisão do sistema tributário para a agricultura exige a adequação do mesmo à modernidade inerente ao complexo produtivo brasileiro, taxando de forma mais incisiva e progressiva o patrimônio representado pela propriedade da terra.

Para estimular a modernidade, tarifas mais elevadas seriam adotadas junto com acentuação da progressividade a partir de um tamanho de propriedade baseado na área correspondente à escala desejável calculada para um *mix* de culturas definido para cada microrregião¹⁵.

Essa sistemática tem o condão de penalizar a terra improdutiva de forma drástica gravando o latifúndio notadamente de pecuária extensiva. Promoveria, portanto, uma reviravolta na lógica de ocupação do solo em regiões, onde a fronteira agrícola dá mostras de esgotamento, como é o caso de São Paulo, e ainda, assim, a pecuária ocupa mais da metade da área agrícola da maioria das regiões, exceção às mais desenvolvidas, representadas por Campinas e Ribeirão Preto (GONÇALVES et al., 1990). Ao se exigir uma eficiência da grande propriedade está se obrigando através de instrumentos econômicos a plena utilização do solo e com isso o cumprimento da função social da propriedade. Embora isso, por si só, não resolva o problema da concentração fundiária, ao penalizar-se as grandes extensões de terra, produzindo abaixo de sua potencialidade, abre-se perspectiva de ampliação da oferta agropecuária.

Essa forma de tributação funciona como reguladora do uso do solo. Evitaria por exemplo, a especulação imobiliária característica dos loteamentos estabelecidos às margens de grandes represas hidroelétricas que direcionam para o diletantismo terras produtivas que poderiam ter uso econômico importante como agricultáveis. As "chácaras" instaladas nesses locais e margens de rios estão ocupando terras férteis e de fácil acesso à água, ocorrendo também ao redor de centros urbanos, proliferam "sítios" de lazer em áreas às vezes estratégicas para o abastecimento de solos privilegiados quanto ao uso produtivo. O agravamento via tributos acoplado a um estímulo do uso alternativo poderia criar por exemplo, um cinturão de agricultura irrigada com elevada produtividade ou mesmo a criação de peixes em cativeiro ao longo das represas, alavancando a moderna aquicultura.

Outro corolário que poderia ser obtido é acoplar-se o sistema tributário à preservação de matas e florestas. A sociedade como um todo imputa ao agricultor o ônus da preservação de matas e florestas existentes na sua propriedade, sem atribuir-lhe estímulo econômico. Com a manutenção de uma base de cálculo elevada para a terra como patrimônio e a renúncia fiscal através da isenção do tributo incidente sobre áreas preservadas cravadas em escritura, a sociedade estaria estimulando a proteção do meio ambiente. As mudanças preconizadas para o Imposto Sobre o Patrimônio representado pela terra, atenderiam

ao preceito de procurar transformações estruturais condizentes com a modernidade econômica e social, em nível de distribuição de renda, de uma política ambiental e da depreciação da riqueza velha.

A mudança na tipologia dos tributos deve ressaltar também a taxação da renda agrícola correspondente ao lucro empresarial e à renda fundiária. A renda agrícola tem sido historicamente mantida ao largo da tributação, em razão de vários mecanismos de abatimentos e da diminuição da base de cálculo do Imposto de Renda (IR). Assim os agricultores têm sido historicamente privilegiados com baixo recolhimento, independentemente do nível de renda advindo da produção na forma de lucro ou percebido pelo arrendamento de terras. Tem-se, nesse contexto, também o caso de um sistema tributário que não corrige as distorções em nível de apropriação da renda entre os agricultores, bem como não incorpora instrumentos redistributivos com relação a uma grande contingente de trabalhadores rurais, perpetuando uma estrutura de políticas sociais marcadamente deficiente.

A taxação da renda agrícola é um tipo de tributo moderno que tem o condão de impulsionar uma diminuição das disparidades sociais, com um tributo direto que arrecada de setores onde o volume de riqueza nova produzido e apropriado seja elevado para propiciar maior equidade social, redistribuindo-o a segmentos essenciais e de menor poderio econômico, seja de agricultores, seja de trabalhadores. O paraíso fiscal na agricultura, nas décadas de 70 e 80, contemplou um enorme conjunto de incentivos fiscais baseado primordialmente em renúncia tributária em nível de imposto de renda. O caminho correto é exatamente o inverso, caso se queira obter efeitos redistributivos, taxar com progressividade a renda agrícola não só alterando alíquotas como eliminando abatimentos e aprimorando os mecanismos de obtenção da base de cálculo. Essa técnica produziria uma sensível modernização da estrutura tributária para a agricultura.

A reordenação do perfil da tributação, com a adoção de tributos diretos progressivos sobre o patrimônio fundiário e a renda agrícola em níveis compatíveis com o volume de recursos a serem arrecadados da agricultura e com as políticas setoriais, deve vir acompanhada de uma mudança radical nos demais impostos, incidentes sobre o produto. Nesse sentido, as principais modificações devem estar assentadas na revisão da tributação indireta com diminuição de alíquotas e base de cálculo eliminando a tributação excessiva do produto. A bitributação apresenta níveis bastante baixos de problemas com a série de medidas ensejadas pelos Governos Estaduais e

Federal no reordenamento provocado pela regulamentação dos dispositivos tributários da Constituição de 1988¹⁶.

Uma grande conquista realizada com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 está associada à equalização dos direitos previdenciários entre os trabalhadores rurais e urbanos. Nas regiões mais pobres do Brasil e em vários segmentos da vida rural, muitas famílias, que anteriormente não tinham acesso a esse benefício, passaram a obtê-los. Os reflexos dessa política previdenciária em termos de resgate da miséria rural não foram ainda convenientemente mensurados, mas torna-se visível esse aspecto principalmente nas zonas de extrema pobreza em que as casas onde existem "velhos" têm renda que permite ao menos a sobrevivência. Entretanto, ainda não foram gestadas estruturas de financiamento da previdência social compatíveis com a extensão dos benefícios e principalmente com a ampliação dos mesmos, além da garantia para gerações futuras de aposentados.

A instituição da contribuição social sobre o faturamento da empresa poderia ser na agricultura incidente sobre o valor da produção. Deve-se adotar, para evitar-se evasões de receita, uma estimativa de valor da produção, para cada microrregião, compatível com o cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade. Dessa maneira abre-se espaço para maior formalização do trabalho rural retirando-o da quase marginalidade pela dimensão tomada pelas contratações informais submetidas ainda hoje a situações perversas de coerção extra-econômica. Para estimular o emprego e reduzir o fenômeno da sazonalidade, poderiam ser fixados mecanismos de dedução, redutores da base de incidência da contribuição social com créditos progressivamente proporcionais ao número de empregados mantidos sobre registro por todo um ano. A compatibilização disso com a modernização produtiva configura-se como desejável para que a norma não constitua em obstáculo às transformações produtivas.

Na sistemática atual, aquilo que representa a questão central da inadequação do sistema tributário no que se refere à agricultura relaciona-se com os limites decorrentes da prevalência da tributação indireta do produto agrícola por meio do ICMS. Nesse contexto, o papel das alíquotas é fundamental. Antes, contudo, é importante rebater argumentos falsos normalmente utilizados na defesa de uma menor tributação e que campeiam no populismo exacerbado. O mais comum é aquele que vincula a isenção da tributação sobre a cesta básica a uma conseqüente diminuição dos preços e, com isso, haveria uma melhora no padrão nutricional da população de baixa

renda. Não é verdade que a totalidade do imposto isentado será repassado ao consumidor final, pois o mercado não é neutro, nele atuam agentes de poderes distintos, sendo as estruturas de intermediação no atacado as mais fortes. Os intermediários se apropriariam quase da totalidade dos benefícios.

Por outro lado, a questão da alimentação é um problema de renda e a escassez não vem da estrutura tributária, mas do fato que em níveis salariais e de população sem emprego formal vigente, o acesso ao consumo de muitos produtos básicos é proibitivo para parcela significativa da população. A própria disparidade de renda exige medidas diferenciadas para o tratamento da questão, pois se a renda é desigual não são medidas gerais de isenção que resolverão o problema, sendo potencialmente injustas por não distinguirem ricos e pobres.

A experiência dos países onde se implantou o *Welfare State* mostra que ações pelo lado da despesa são mais efetivas que aquelas implantadas pela ótica da receita na busca de efeitos redistributivos. A adoção de *food-stamps*, comum nos Estados Unidos, com um selo alimentação para a população de baixa renda, associada a programas dirigidos de política social governamental é mais efetiva no combate à subnutrição que a isenção generalizada. No Estado de São Paulo, os hortigranjeiros são isentos e o feijão, arroz, farinha de mandioca e carnes têm alíquotas menores ou nulas de ICMS e o problema de acesso ao consumo pela população pobre continua. Medidas isencionistas não conduzem à propalada equidade com que são defendidas pois sendo de caráter geral, não levam em conta exatamente o que estariam combatendo¹⁷. As políticas sociais exigem recursos fiscais e uma disposição de equalizar, via tributos, os desequilíbrios de renda, arrecadando dos ricos e redistribuindo aos pobres.

A argumentação de redução das alíquotas da tributação indireta sobre a agricultura deve estar calcada simplesmente no fato de que esse tipo de tributo tem efeitos perversos na formação de expectativas da riqueza a ser gerada e grava a riqueza nova efetivamente produzida. Com o valor adicionado sendo taxado no fluxo de produção tem-se um conjunto de impactos negativos no emprego e, conseqüentemente, nos salários. Isso não é válido apenas para a agricultura, mas para todos os setores econômicos. A possibilidade de se utilizar de alíquotas diferenciadas para diversos produtos é um instrumento importante de política fiscal. Essas tarifas incidentes sobre os principais produtos agrícolas devem ser contudo, reduzidas a patamares bem menores, em contraposição a um incremento da arrecadação via

taxação do patrimônio fundiário e da renda agrícola.

A tributação indireta deveria atender ainda a dois requisitos fundamentais: a) unificação do ICMS e do IPI em um único Imposto Sobre o Valor Adicionado (IVA) e b) criação de um Imposto Sobre o Comércio Externo (ICE). A unificação de impostos indiretos criando o IVA, além de significar uma simplificação desejável da estrutura tributária tem maior aderência com a realidade de cadeias produtivas da agricultura moderna, pois a grande maioria dos produtos agropecuários sofre algum processamento ou beneficiamento antes de chegar ao consumo. Por outro lado há uma significativa estrutura de insumos e máquinas que dão suporte à própria produção agropecuária. Pode-se generalizar esse padrão da agricultura moderna porque mesmo produtos consumidos *in natura* passam por um processo de tratamento pós-colheita e armazenamento para atender à exigência do consumidor no que se refere à qualidade do produto final e superação da sazonalidade da oferta. Desse modo deixam de existir diferenças fundamentais que justifiquem a diferenciação entre o ICMS e o IPI. Outra medida poderia ser o pagamento do tributo no consumo, ou seja, recolhido no destino na ponta do sistema de comercialização. Isso facilitaria a cobrança e a fiscalização em face da oligopolização dos equipamentos varejistas nos grandes centros, em virtude da emergência dos supermercados. Por outro lado, as alíquotas reduzidas e diferenciadas segundo o produto funcionariam como um estímulo a evitar-se a sonegação.

Essa forma de recolhimento no destino com cobrança na ponta do sistema de comercialização permitiria a criação do ICE incidindo tanto nas importações como nas exportações. As operações de exportação seriam isentas do IVA mas sujeitas ao ICE. Esse imposto seria um poderoso instrumento de gestão da política econômica fixado com alíquota variável entre zero e um máximo definido. Quando o objetivo fosse exportar para geração de divisas e empregos, utilizar-se-ia da alíquota nula. Na situação em que existisse a possibilidade de desabastecimento, em razão de preços internacionais extremamente estimuladores, seria adotada uma alíquota compatível com a retenção da quantidade necessária ao mercado interno. Nas importações as alíquotas estariam sujeitas à exigência de proteção da produção nacional, em casos de produtos estrangeiros subsidiados em países de origem ou nulas se o objetivo fosse a redução dos preços internos. Os produtos importados estariam sujeitos ao IVA e a tributação no destino na ponta da comercialização equalizaria o tratamento dado a esses produtos em relação aos similares nacionais.

A viabilidade dessa proposta exige uma mudança na distribuição da competência tributária entre União, Unidades da Federação e Municípios dentro da federação brasileira. Atualmente, apenas o IPI se configura como imposto da órbita da União sendo as receitas do ICMS partilhadas entre Unidades da Federação e Municípios. Assim a adoção, tanto de mecanismos de estímulo às exportações com a criação do ICE como da prática de cobrança do IVA no destino, estariam comprometidas pela dificuldade operacional. Sendo atividade distribuída geograficamente em todo o território e, cujo movimento interno de matérias-primas e insumos é intenso, a agricultura dentre os setores econômicos é aquele que mais sofre com o emaranhado decorrente do conflito tributário existente entre Unidades da Federação brasileira.

Para superar essa limitação poderiam ser utilizados mecanismos como o de gestão compartilhada reduzindo o poder de tributar, mas garantindo constitucionalmente parcela da receita não sujeitas a qualquer tipo de bloqueio às Unidades da Federação. Outra alternativa seria a de troca de impostos na distribuição da competência tributária passando todo o IVA para a União e transferindo o Imposto Sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) para as Unidades da Federação. O grande ganho dessa alteração está no fato de que ela inibe a possibilidade de retaliações fiscais entre membros da federação, garantindo por isso a livre movimentação de mercadorias dentro do território nacional. A agricultura seria beneficiada, pois estaria desvencilhando-se de amarras que conformaram poderoso mecanismo de burla da legislação e conseqüente sonegação fiscal em face da tributação realizada na origem, seguindo determinações diferenciadas em cada Unidade da Federação.

A máquina arrecadadora racionalizada seria outra conseqüência da diminuição da importância

e alteração dos mecanismos de tributação indireta na agricultura. Os agricultores estão dispersos geograficamente e transacionam suas mercadorias também de maneira dispersa. A fiscalização do recolhimento do tributo se realiza com unidades móveis e postos nas rodovias, e a possibilidade de evasão fiscal é enorme mesmo com grande rigidez no controle, pois os produtos agrícolas são rapidamente ou consumidos ou transformados e nem todas as viagens são analisadas. A propriedade e o empresário são alvos bastante definidos, o que reduz a potencialidade da sonegação com endereços e estrutura definidas e, cujo conhecimento do objeto é acumulativo e menos sujeito a alterações bruscas de preço.

A manutenção de alíquotas altas de tributos indiretos estimulam, em face dos ganhos inerentes, a sonegação fiscal, cujo controle é praticamente impossível como é o caso do abate clandestino de animais sem seguir normas de higiene mínimas. A alíquota baixa desestimularia essa prática e colocaria em igualdade os intermediários e as organizações da produção, uma vez que estas tendem a recolher mais corretamente o imposto e os primeiros a sonegar com a manutenção de tarifas elevadas. A mudança na tipologia da estrutura tributária provoca uma maior qualidade e eficiência no sistema de fiscalização.

A reforma tributária deve, portanto, completar a simplificação da tipologia de tributos iniciada com a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que propicie uma diminuição da penalização da riqueza nova e com isso estimule a produção. Por outro lado, na mesma medida, a adoção de tributos progressivos sobre a renda pessoal e lucros e de impostos sobre o patrimônio tornariam o sistema tributário brasileiro mais moderno e justo. No global, esse ajuste fiscal deve proporcionar um aumento da carga tributária de forma a recuperar a capacidade estatal de realizar inversões, adequando-a ao estágio vivido pela Economia Nacional. Isso é romper com a perspectiva patrimonialista da elite brasileira que historicamente tem entravado as reformas estruturais requeridas, o que geram a extremada dicotomia inerente a uma economia industrial forte convivendo com a miséria absoluta de parcela expressiva da população.

NOTAS

¹Trabalho referente ao projeto SPTC 16-011/92. Recebido em 20/02/95. Liberado para publicação em 22/05/95.

²Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³Uma abordagem histórica das mudanças dos sistemas tributários no processo de desenvolvimento econômico pode ser encontrada em GONÇALVES (1995).

⁴A riqueza nova expectada corresponde ao acréscimo de riqueza que o capitalista espera obter na forma de valor adicionado calculado ex-ante à ação produtiva. Noutros termos, significa quanto o capitalista prevê que, frente às expectativas, obterá de valor adicionado, por isso mesmo também expectado. Na verdade, apesar da tributação incidir formalmente sobre a riqueza nova gerada no cálculo ex-post à produção do valor efetivamente adicionado à mercadoria no processo produtivo, a tributação indireta participa da conformação das expectativas anteriores à produção que podem concretizar-se ou não. A riqueza nova apropriada representa a parcela da riqueza nova gerada distribuída pelos vários agentes econômicos.

⁵Para uma visão da incerteza na economia capitalista, ver KEYNES (1984).

⁶Para uma análise da relação entre as formas de capital e o progresso tecnológico na agricultura paulista ver GONÇALVES (1990).

⁷A prática de notas frias e firmas fantasmas são conhecidas dos operadores e estudiosos dos fluxos produção-consumo de mercadorias da agricultura, tanto o é que a maioria das cotações simplesmente ignora os tributos. Um exemplo disso está na não-efetivação legal da venda para reduzir a tributação. Por esse mecanismo, o intermediário compra do agricultor mas não realiza a transferência formal para sua firma e, tendo posse do talão de notas do agricultor, ele realiza as operações seguintes chegando às vezes até o varejo como se fosse o agricultor. Como o agricultor é menos tributado isso significa "economia de tributo" mas, caso seja "pego" e tenha que recolher alguma taxa, ele repassa para trás, pois é tomador de preços nos elos finais da cadeia. Além disso, executa várias viagens com a mesma nota, ou seja, a carga fiscal efetiva representa muito menos que a potencial. Para feijão, o observado para operações dentro do Estado de São Paulo atinge a proporção de uma unidade tributada para cinco não-tributadas e no açúcar uma unidade taxada para três não-taxadas (dados colhidos pelo autor em entrevista com agentes de comercialização dos dois produtos). Se esse problema ocorre em São Paulo, onde a fiscalização é maior, em outros estados a sonegação amplia-se em proporção.

⁸Nesse quadro não fica difícil entender que muitos produtos da agricultura em épocas de abundância são destinados à alimentação animal ou mesmo nem colhidos, ainda que parcela importante da população brasileira sequer tenha acesso aos mesmos. Como todos os custos da comercialização são normalmente repassados para trás, inclusive os tributos, os preços deprimidos tornam a colheita e a comercialização mais onerosas. Com isso aumentariam os prejuízos que os baixos preços já estariam provocando e, racionalmente, seria melhor não colher.

⁹A explicação do dinamismo de várias frentes de expansão da agricultura brasileira, principalmente no Nordeste e Centro-Oeste, está em muito relacionada à presença desses mecanismos utilizados para atrair agricultores capacitados de outros estados. Além disso, o montante liberado por hectare chega a ser o dobro do efetivamente utilizado na implantação da atividade. Com os prazos estabelecidos e as taxas favorecidas vigentes, o empresário tomava um montante de crédito, aplicava parte no mercado financeiro e a outra parte na implantação da atividade. Vencida a carência, o montante da parcela aplicado no mercado financeiro cobria todo ou quase todo o débito do financiamento. Com isso tem-se a implantação da cultura a custos de formação nulos ou negativos, principalmente na realidade de inflação elevada. Porém, se os custos privados são nulos, os custos sociais são elevados.

¹⁰Essa guerra fiscal, em que "estados importadores e pobres" dizem-se lesados e explorados por "estados exportadores e ricos", e "estados industrializados" falam o mesmo dos "estados não-industrializados", reflete-se numa negação do próprio Estado Nacional Brasileiro. Para elucidar isso basta lembrar que uma característica precípua do Estado Nacional refere-se ao livre trânsito de mercadorias, bens e serviços dentro de um território delimitado. Assim tem-se como condição de existência do Estado Nacional o mercado unificado livre de constrangimentos ao comércio, dentre os quais a taxaço diferenciada de bens, serviços e mercadorias em geral. Na passagem do feudalismo para o capitalismo na Europa, o Estado Nacional criou o mercado nacional ao impor o fim das taxas cobradas aos comerciantes pelos antigos senhores feudais. A contrapartida disso foi a criação do Estado Absolutista, com a proeminência da figura do Rei. Numa realidade de integração econômica em que o Brasil quer desonerar suas exportações para os demais países, a persistência dessa guerra fiscal, que em si só já é um anacronismo, torna-se insustentável.

¹¹Nesse sentido, os subsídios governamentais que sustentam a ocupação do Centro-Oeste representam um estímulo ao

crescimento do preço da terra na fronteira agrícola. Os solos do cerrado, naturalmente problemáticos para o plantio de lavouras, transformam-se em terrenos excelentes, após a fosfatagem e calagem intensivas. Essa ação realizada com base no crédito subsidiado para investimento agropecuário torna-se assim funcional com a expansão da ocupação especulativa. Mesmo sentido tem a construção de infra-estrutura, como silos, armazéns, rodovias e ferrovias como a Norte-Sul. Nas condições brasileiras não deixam de ser elementos impulsionadores da especulação fundiária.

¹²Um ex-secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo foi taxativo ao afirmar: "temos a agricultura mais tributada do mundo e também a menos incentivada do planeta. Os países que lideram o Primeiro Mundo, como os europeus, japoneses e norte-americanos, subsidiam pesadamente seus agricultores" (SP. AGRICULTURA, 1991). Essa posição foi corroborada no plano nacional quando posteriormente foi Ministro da Agricultura.

¹³PINAZZA (1991) carrega nas críticas ao sistema tributário ao propugnar que "do lado tributário, não obstante o cruel retrato da subnutrição existente entre os brasileiros, assiste-se à voracidade dos governos sobre os alimentos básicos. A incidência de impostos diretos sobre os gêneros alimentícios alcançou 20,74% nos produtos in natura e 26,74% nos industrializados. Tais tributos são representados pelo ICMS, FUNRURAL, PIS, FIS e Taxa de Abate, não estando aí contemplados os indiretos como o Imposto de Renda (IR)". O primeiro equívoco é que a desnutrição está ligada à distribuição de renda, notadamente entre salários e lucros, e nos países desenvolvidos como a Suíça e França, citados pelo autor, aciona-se exatamente o sistema tributário para corrigir essas distorções. O ICMS é imposto indireto e o IR direto, e não o contrário.

¹⁴Deve-se ressaltar que a questão tributária antes de mais nada é uma questão política. Nos debates sobre o sistema tributário brasileiro a crítica de suas distorções tem sido incisiva e excelentes propostas surgiram de tributaristas de grande qualidade técnica. Desde que surgiu o movimento pela reforma constitucional, muitas dessas sugestões vieram a público. e por conseguinte muitas das propostas aqui inseridas são semelhantes a outras muitas já formuladas. Dentre muitos bons trabalhos, destaca-se o estudo de COELHO (1994), que trata da reforma tributária da agricultura. Entretanto, a resultante não obedece a determinações de requisitos técnicos, mas às injunções derivadas da correlação das forças políticas, cujos grupos majoritários têm perfil conservador.

¹⁵Esse poderia ser um instrumento eficaz de planejamento da ocupação do espaço geográfico, pois a definição da área base em cada região atenderia a preceitos de cumprimento da função social da propriedade, cujos determinantes são diferentes nas diversas realidades abrangidas pela agricultura brasileira.

¹⁶O deferimento do ICMS incidente sobre insumos e a redução das alíquotas para máquinas agrícolas realizados pelo governo paulista, através do Decreto nº 33.194, de 24/04/1991, reduziu o problema da bitributação à insignificância. No plano federal, a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre máquinas e equipamentos agrícolas no ensejo do pacote agrícola de julho de 1991 veio na mesma direção. Ambas medidas estimulam a modernização setorial.

¹⁷O feijão é um produto básico em que a estrutura de intermediação pratica elevados níveis de sonegação e, mesmo assim, seu consumo *per capita* é cadente. Por outro lado, é exemplo típico do comportamento oscilante dos produtos alimentares não-processados. A um pequeno aumento da oferta provoca grande queda de preços e, mesmo assim, parcela significativa da população não pode consumir. A qualquer possibilidade de redução da oferta por quebra ou atraso de safra os preços sobem vertiginosamente. O problema não é de tributação, mas de renda, cuja concentração se agrava no Brasil, e de superação da arcaica estrutura de intermediação prevalecente na comercialização desse produto alimentar. O critério da essencialidade do produto adotado pelo governo paulista em dezembro de 1991, aumentando a alíquota sobre combustível e reduzindo sobre os alimentos, foi um caminho interessante, embora a isenção não seja o principal instrumento de combate à desigualdade social.

LITERATURA CITADA

- CAMARGO, Ana M. M. P. & FERREIRA, Célia R. R. P. T. Evolução do preço da terra no Brasil, 1966-86. *Agricultura em São Paulo*, SP, 36(1):41-72, 1989.
- COELHO, Carlos N. A reforma tributária na

- ultural, 1983. ag. (Os Economistas) substituição do ICMS. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, 3(3):11-14, 1994.
- emprego (1937). In: SZMRECSÁNYI, Tomas org. **John Maynard Keynes**. São Paulo, Ática, 1984. p.167-179.
- GONÇALVES, José S. Estado e progresso tecnológico: os resultados da pesquisa agropecuária paulista e a acumulação de capital. **Agricultura em São Paulo**, SP, 37(2):1-71, 1990.
- ril Cultural, 1983. v.1. (Os Economistas).
- GONÇALVES, José S. A taxa de imobilização e o preço da terra: especulação financeira e defesa patrimonial. **Informações Econômicas**, SP, 23(5): 9-18, maio 1993.
- _____. et al. Mudanças na composição da área cultivada no Estado de São Paulo e suas regiões agrícolas, 1970/72 a 1987/89. _____, SP, 20(12):69-92, dez. 1990.
- _____. **Tributação e desenvolvimento econômico**: aspectos gerais da metamorfose dos sistemas tributários. São Paulo, IEA, 1995. mimeo.
- KAGEYAMA, Angela et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme C.; GASQUES, José G.; VILLA VERDE, Carlos M. org. **Agricultura e política públicas**. Brasília, IPEA, 1990. p.113-224.
- KALECKI, Michal. **Teoria dinâmica econômica**: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo, Abril Cultural, 1983. p.1-258. (Os Economistas).
- KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego do**
- LICIO, Antonio M. A. et al. **A tributação da agricultura no Brasil**. Brasília, IPEA, 1994. 141-p. (Estudos de Política Agrícola, 7).
- PINAZZA, Luiz A. A crise agro-alimentar no país. **Jornal do Engenheiro Agrônomo**, SP, 21(188):7, 1991.
- RAMALHO, Yolanda M. M. coord. **Mudanças estruturais nas atividades agrárias**: uma análise das relações intersetoriais no complexo agroindustrial brasileiro. Rio de Janeiro, BNDES, 1988. 126p. (Estudos Econômicos, 9).
- RANGEL, Ignácio. Questões agrária e agricultura. In: **ENCONTROS COM A CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979. p.172-192.
- SP. Agricultura**, SP, v.5, n.55, p.1-12, jul. 1991.