# PRIORIDADE DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO CONGRESSO NACIONAL

RENATO CONCHON

Coordenador do Núcleo Econômico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)

Da Redação

A PROPOSTA do governo federal para reformar o sistema tributário brasileiro, com extinção de impostos e modernização da arrecadação, remonta ao final do século passado. Para possibilitar um ambiente mais favorável e eficiente de negócios, será necessário sanar as cobranças diferenciadas de vários setores. Esse passo para dar transparência aos mercados e facilitar a tributação de bens e serviços faz parte da agenda de prioridade do Congresso Nacional (CN). Com experiência e um estudo aprofundado nesse tema, Renato Conchon, coordenador do Núcleo Econômico da CNA, traz uma visão preliminar da evolução desse processo.

**AGROANALYSIS: EXISTEM MOTIVOS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA (RT) NO BRASIL?**

**RENATO CONCHON:** Esse tema vem sendo discutido há mais de duas décadas. A economia brasileira cresce pouco, com 3,4% ao ano de 2000 a 2009 e 1,4% a.a. de 2010 a 2019. A RT visa melhorar a competitividade geral dos setores econômicos do País, sem que haja detrimento ou benefício entre eles. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* brasileiro equivale a 25% do americano, enquanto, em 1980, equivalia a 38%. Há algo de errado nesse desempenho, sendo a questão tributária uma delas, mas não a única.

Para o Brasil promover um crescimento econômico sustentável, cabe um conjunto de reformas nas áreas administrativa, política e tributária. Isso deve dar garantia de segurança jurídica aos contribuintes e de equilíbrio para a concorrência das empresas. Para colher melhores resultados, há a necessidade de se fazer ajustes bem-feitos na tributação sobre patrimônio, renda, consumo e folha de salários. Mesmo com essa providência básica, não há como afirmar que apenas ela terá o condão de fazer a nação crescer.

**COMO ESTÁ O QUADRO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO?**

**RC:** Pela Constituição Federal, os princípios de equidade, neutralidade, progressividade e simplicidade devem ser a base da legislação tributária. Mas há problemas. O litígio tributário nacional equivale a 75% do PIB, segundo o Insper, comprovando pouca simplicidade. Na tributação do PIS/PASEP e da COFINS, por exemplo, falta neutralidade. Segundo um levantamento da CNA, foram expedidos, até 2019, 357 atos do poder público entre Leis, Decretos, Instruções Normativas e Portarias.

Na tributação sobre renda, a tabela progressiva está sem atualização desde 2015. A inflação corrói os valores reais da tabela do Imposto de Renda (IR) e desequilibra a sua progressividade.

Nos projetos que tramitam no CN, há propostas de alíquota única de imposto sobre bens e serviços. Ou seja, 1 litro de leite terá o mesmo imposto de um *smartphone*, com mecanismo de devolução do imposto pago às famílias de baixa renda. E, sobre esse mecanismo, ainda não é conhecido como será aplicado; por exemplo, não se sabe se a devolução entrará na "regra do teto de gastos", entre outros detalhes importantes. A maioria dos países no mundo utiliza o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), mas não com alíquota única. De 35 países adotantes do IVA, a apuração da CNA mostra que apenas três possuem alíquota única, sendo que nenhum deles possui agropecuária relevante em sua economia.



DIVULGAÇÃO

> **“NÃO FAZ SENTIDO SERMOS O TERCEIRO DO MUNDO NA PRODUÇÃO E COBRARMOS O MAIOR IMPOSTO SOBRE ALIMENTOS.”**

### QUAIS SÃO AS PROPOSTAS DE MAIOR PESO POLÍTICO NA RT?

**RC:** Existem três propostas sobre tributação do consumo: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/19, tramitando na Câmara dos Deputados (CD); a PEC nº 110/19, no Senado Federal (SF); e o Projeto de Lei (PL) nº 3.887/20, também na CD. Já o PL nº 2.337/21, que altera a tributação sobre renda, passou pela CD e aguarda deliberação do SF. Não há projetos em debate, semelhantes ao que ocorre nas PECs, para alterar a tributação sobre patrimônio e folha de salários.

Caso aprovadas, as PECs gerarão Leis Complementares a serem definidas. Essa regulamentação refletirá no tamanho dos investimentos, pois as decisões empresariais precisarão conhecer a tributação dos próximos anos. Durante a pandemia de 2020 e 2021 e o processo eleitoral do ano passado, os debates não fluíram, sem nenhum estudo de impacto sistêmico das reformas apresentado à sociedade pela Receita Federal (RF). Chegou a hora de o CN priorizar uma RT de verdade.

### EXISTEM REIVINDICAÇÕES DO AGRONEGÓCIO?

**RC:** Sim, sem reivindicar benefício econômico próprio em detrimento de qualquer outro setor. A exemplo de outros países, as lideranças do setor defendem uma tributação diferenciada para assegurar competitividade aos produtos nacionais no mercado internacional. Não faz sentido sermos o terceiro do mundo na produção e cobrarmos o maior imposto sobre alimentos. O caminho está em garantir segurança jurídica com carga tributária adequada para viabilizar resultados positivos mesmo em tempos tão difíceis.

Apenas para se ter uma ideia, tomemos como referência a União Europeia (UE). O bloco não obriga os produtores rurais a fazerem uma contabilidade mensal. Aqui, as PECs, caso aprovadas, inseririam essa obrigação para os produtores pessoas físicas (PFs), que são 98% em todo o Brasil, segundo dados do Censo Agropecuário de 2017. Faz sentido exigir isso de um produtor cujo ciclo de produção é de curto/médio prazo? Ou de um produtor de madeira, que, após o plantio, terá receitas a partir do sétimo ano? Faz sentido exigir que um pequeno produtor tenha uma contabilidade e obrigações acessórias mensais?

### HÁ POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE O CUSTO DA CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS?

**RC:** Caso as atuais PECs sejam aprovadas na forma em que se encontram, a sociedade brasileira pagará mais caro pelos alimentos devido à tributação. Isso é fato. Nessa análise, há de se considerar os setores com benefícios tributários e direitos assegurados durante o prazo de transição. Em 2021, o setor agropecuário foi o que menos recebeu subsídios tributários entre os setores econômicos (11,6%).

Segundo um estudo da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), 71% da população brasileira direciona mais de 40% da sua renda para alimentos. Justamente quando temos mais de 20 milhões de brasileiros desempregados ou desalentados (segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e, portanto, sem renda, serão cobrados mais impostos sobre alimentos? Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), o impacto da desoneração deve tornar a cesta básica 22,7% mais cara. Além disso, um estudo da CNA aponta que a tributação sobre alimentos poderá ampliar o índice de inflação em 1,0% no período de até um ano e em 1,8% no longo prazo.

### O CENÁRIO FISCAL DESAFIA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

**RC:** Sim. Para aumentar a carga tributária e suprir as necessidades de caixa, os olhos do fisco crescem sobre os setores com bons resultados. O desafio está posto na agropecuária que cresce e necessita de crédito para custeio e investimento. Existem dificuldades para o Governo ampliar os recursos institucionais do Plano Agrícola e Pecuário (PAP) das safras anuais. Assim, o Estado não consegue atender essa demanda com recursos subsidiados a taxas de juros controlados inferiores à taxa Selic.

> **“(...) OS TÍTULOS DO AGRONEGÓCIO CONTINUARÃO TENDO BENEFÍCIOS, A EXEMPLO DO QUE OCORRE HOJE, INCLUSIVE, PARA INSTRUMENTOS DE OUTROS SETORES.”**

> **"O ITR FICA EXATAMENTE COMO ESTÁ, CHEIO DE INSEGURANÇA JURÍDICA SEJA PARA OS CONTRIBUINTES, SEJA PARA O FISCO."**

Onde há oportunidades, os formuladores da arrecadação tendem a ampliar a tributação. O PL nº 2.337/21 visava cobrar IR dos investimentos nos Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro). Graças à atuação da CNA, junto do Instituto Pensar Agropecuária (IPA) – que assessora a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) –, o dispositivo de cobrança foi revogado. Caso o projeto seja aprovado, os títulos do agronegócio continuarão tendo benefícios, a exemplo do que ocorre hoje, inclusive, para instrumentos de outros setores.

Enquanto existe a possibilidade de mudanças no Convênio ICMS nº 100/97, que trata da taxação de insumos agropecuários, há o interesse do setor privado em financiar o setor agropecuário. Isso vem ao encontro da necessidade de diversificar os financiadores e de o Estado participar como sócio desse processo por meio de impostos.

### OS IMPACTOS DAS RTS PREJUDICARAM AS PESSOAS JURÍDICAS (PJS)?

**RC:** Esse ponto mostra a falta de clareza das PECs que tramitam no CN. De um lado, os produtores são induzidos a se formalizar como PJs, pois terão de fazer um acompanhamento tributário de forma mensal. Isso trará burocracia, complexidade e ampliação do custo, ao contrário do que as propostas buscam atingir. De outro lado, o PL do IR traz mudanças significativas para a tributação das PJs, uma vez que reduz a alíquota do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Apesar de isso ser benéfico, serão implementadas novas tributações, que, até o momento, eram isentas, tal como a distribuição de lucros e dividendos.

Na redução da alíquota do IRPJ para distribuir lucros e dividendos, o princípio de neutralidade visa reduzir a desigualdade dos extratos superiores de renda e incentivar a poupança das empresas. A mudança de PFs para PJs precisa evitar a dupla incidência tributária sobre recursos da mesma origem e a caracterização da distribuição disfarçada de lucros e dividendos. O tema fará toda a diferença na opção dos produtores rurais quanto ao estabelecimento de seu negócio. Qualquer proposta que não se dê dessa forma aumentará a carga tributária.

### NO FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL (FUNRURAL), AS REFORMAS GARANTEM UMA MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA?

**RC:** Sobre a contribuição previdenciária rural, o chamado FUNRURAL, nenhuma das propostas propõe mudanças nesse tributo, ou seja, a cobrança continuará exatamente como ocorre hoje. Dúvidas e insegurança jurídica no não recolhimento do FUNRURAL sobre as exportações indiretas, que, hoje, são um desafio para os produtores rurais, permanecerão.

### NOS CRÉDITOS DA LEI KANDIR, REFORMAS RESOLVEM PENDÊNCIAS COM O FISCO?

**RC:** A Lei Kandir trata da desoneração das exportações de produtos primários ou semielaborados e faz o regramento para os estados; portanto, o ICMS. As PECs preveem a desoneração das exportações, assegurando o direito a crédito para os exportadores. Esse ponto positivo é imprescindível seja para a agropecuária, seja para o Brasil. Entretanto, nenhuma das PECs determina as condições e o tempo em que os créditos atuais serão ressarcidos aos contribuintes.

No balanço da empresa exportadora de produto agropecuário, há ativos relativos aos créditos tributários (ICMS, PIS/PASEP e COFINS) que serão unificados pelas PECs. Cabe, agora, esclarecer como serão utilizados esses recursos no novo modelo. Só existem hipóteses no caso de as empresas possuírem créditos no prazo final da operação. Trata-se de uma dúvida importante a ser dirimida.

### E A SITUAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR)?

**RC:** O ITR fica exatamente como está, cheio de insegurança jurídica seja para os contribuintes, seja para o fisco. Será preciso debater de maneira conjunta às PECs em tramitação. Trata-se de um tributo que incide sobre patrimônio, com convênios da RF e das Prefeituras para administrar, fiscalizar e arrecadar esse processo. O Valor da Terra Nua (VTN), base de cálculo desse imposto, pode variar entre o laudo de precificação feito pelo proprietário e a Prefeitura, e o acerto administrativo passa a ser judicial.

Outra insegurança no ITR é quanto à obrigatoriedade de entrega do Ato Declaratório Ambiental (ADA) e do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que são declarações equivalentes. Não faz mais sentido a existência do ADA, mas, se o contribuinte não elabora essa declaração, o tributo será cobrado sobre a área não utilizada para produção. Por isso, o debate da PEC precisa ocorrer de maneira ampla, de modo a corrigir as distorções na tributação sobre renda, patrimônio, consumo e previdência. O debate de ajustes em apenas um tributo, ou sobre uma base contributiva, não pode ser chamado de "reforma", porque será, no máximo, um ajuste. ■