



Fundo Público e Segurança Alimentar no Brasil

Public Fund and Food Security in Brazil

Evilasio Salvador¹
Newton Narciso Gomes Júnior²

RESUMO:

Este artigo discute a insegurança alimentar e a omissão do Estado no financiamento de políticas sociais voltadas para assegurar à população condições melhores à consecução do direito humano à alimentação adequada. O texto problematiza os limites do fundo público que não tributa o latifúndio e concede generosos incentivos fiscais ao chamado agronegócio. Do ponto de vista metodológico, são apresentados e analisados os dados sobre a fome no Brasil a partir da investigação realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. As informações sobre fundo público e o financiamento das políticas sociais foram obtidas na base da Receita Federal do Brasil (RFB). No Brasil, o fundo público não cobra tributos sobre aqueles que têm maior renda e patrimônio e ainda opera no sentido de conceder generosas renúncias tributárias em benefício da fração da burguesia agrária, que é produtora de *commodities*, o que muito pouco contribui para o combate à fome e à segurança alimentar no país, na medida em que o setor se mantém literalmente voltado para fora e produzindo substâncias alimentares que, de fato, não são comida de verdade.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança alimentar; Fome; Fundo público; Financiamento; Impostos.

ABSTRACT:

This article deals with food insecurity and the state's failure to finance social policies aimed at ensuring better conditions for the population to achieve the human right to adequate food. The text discusses the limits of the public fund that does not tax the estate and grants generous tax incentives to the so-called agribusiness. From a methodological point of view, data on hunger in Brazil are presented and analyzed based on research carried out by the Brazilian Research Network on Sovereignty and Food

¹ Professor na Universidade de Brasília (UnB) na graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social (Mestrado/Doutorado). Bolsista Produtividade do CNPq. Líder do FOHPS (núcleo de estudos e pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social). E-mail: evilasioss@unb.br

² Professor Associado do Departamento de Serviço Social da UnB. Professor do quadro permanente do Pós-graduação em Política Social (Mestrado/Doutorado). IH/SER/UnB. Líder do grupo de pesquisa: Núcleo de Estudos da Insegurança Alimentar e Fome- Feijão com Arroz, pesquisador filiado à Rede PENSSAN, pesquisador associado ao Instituto Mario Schenberg. E-mail: swnewtongomes@unb.br



Security. Information on public funds and the financing of social policies was obtained from the Brazilian Federal Revenue Service database. In Brazil, the public fund does not charge taxes on those with higher incomes and assets, it still operates in the sense of granting generous tax waivers for the benefit of the fraction of the agrarian bourgeoisie that is a producer of commodities, which contributes very little to the fight against hunger and food security in the country to the extent that the sector literally keeps turning to the outside and producing food substances that, in fact, are not real food.

KEYWORDS: Food security; hunger; public fund; financing; taxes.

Introdução

A fome não é um flagelo. Num mundo que produz alimentos suficientes para satisfazer as necessidades alimentares de quase duas vezes o total de seres vivos no planeta, os números da fome são o retrato escancarado de um escândalo. Os indicadores da fome e da insegurança alimentar divulgados pela Organização das Nações Unidas, em julho de 2023, apontam para uma escalada veloz da insegurança alimentar grave, ao mesmo tempo em que revela a ascensão da obesidade e do sobrepeso pelo consumo quase exclusivo de mercadorias alimentares ultraprocessadas, ricas em sal, gordura, açúcares e miseráveis quanto aos nutrientes que o organismo humano reclama para uma vida saudável.

No Brasil, a fome radicalizou-se mais uma vez, depois de um breve período de recuo, alcançado a partir de esforços do governo entre 2003-2014. A assimetria entre a renda disponível nas massas populares e os preços dos alimentos praticados no mercado, o desemprego e o avanço da informalidade, a pandemia da covid-19 e seus desdobramentos na economia têm relação direta como dados mais recentes indicando mais de 70 milhões de pessoas em condições de insegurança alimentar, conforme dados Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan, 2022).

O artigo que apresenta-se a seguir discute insegurança alimentar e omissão do Estado no financiamento de políticas sociais voltadas para assegurar à população condições melhores à consecução do direito humano à alimentação adequada. O texto problematiza os limites do fundo público que não tributa o latifúndio e concede generosos incentivos fiscais ao chamado agronegócio.



Do ponto de vista metodológico, a primeira seção apresenta e discute os dados da fome no Brasil, a partir da investigação realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN). Na segunda seção, que discute os limites do fundo público, demonstrando como o financiamento das políticas sociais não contribui para o combate à fome no país e para a garantia da segurança alimentar, levantaram-se dados do sistema tributários brasileiro, disponibilizados pela Receita Federal do Brasil (RFB) e as renúncias tributárias concedidas a Função Orçamentária Agricultura por meio dos Demonstrativos de Gastos Tributários da RFB.

A intenção, com a argumentação que se desenvolve aqui, é contribuir para uma discussão urgente sobre o enfrentamento e superação da fome no país.

Fome e insegurança alimentar no Brasil do século XXI

O Brasil voltou em 2015 para o Mapa da Fome³, de onde fora sacado em 2014 pela Organização das Nações Unidas, organismo responsável pela elaboração do cenário escandaloso da fome, que vitima quase 1 bilhão de pessoas em todo o mundo. Desde a adoção da estratégia Fome Zero, em 2003, o país, ano após ano, viu a vergonhosa marca de 44 milhões de famintos registrada em 2003 ser reduzida para menos de 5 milhões de pessoas em insegurança alimentar grave uma década depois. O passo seguinte seria atuar na direção da erradicação completa da fome e a construção de *satisfadores*⁴ (*satisfiers*) capazes de garantir a consecução do Direito Humano à Alimentação Adequada.

De acordo com estudos realizados por centros de pesquisas e consultorias econômicas, tendo como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio continua

³Mapa da Fome é uma ferramenta desenvolvida de Food Agriculture Organization (FAO) organismo da ONU que avalia número de pessoas em condição de insegurança alimentar no mundo. O Mapa da Fome é publicado anualmente no Relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo. Entram no Mapa da Fome países que exibem pelo menos 2,5% do total da sua população em condição de insegurança alimentar resultante da inadequação ou insuficiência no consumo de alimentos (disponível em: www.fao.org).

⁴Satisfiers: conceito desenvolvido por Ian Gough e Len Doyle na obra Basic Human Needs (1991) e que se refere a requerimentos necessários ao preenchimento adequado de uma necessidade de sorte a satisfazê-la adequadamente



(PNADc), de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo menos um terço das pessoas empregadas no país têm rendimento entre R\$ 1.212,00 a R\$ 2.424,00, ou seja, mais de 30 milhões de ocupados com trabalho têm renda no intervalo 1 Salários-Mínimos– 2 Salários-Mínimos (SM). O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) na Nota à Imprensa em 05 de maio de 2023 destacava que os gastos com a cesta básica, tomados em relação ao SM líquido (descontados 7,5% da contribuição para a Previdência Social), estavam na casa 56,51% do rendimento.

No parágrafo anterior, as duas dimensões, renda e preços dos alimentos da cesta básica, indicam que custa muito caro para a maior parte da população brasileira ocupada se alimentar. A publicação da PNAD, na edição de fevereiro de 2023, revelava que a renda média de 2022 da população ocupada atingia R\$ 2.715,00, ao mesmo tempo em que todos os indicadores, da alimentação ao aluguel, passando por mobilidade, saúde, dentre outros que afetam o cotidiano dos mais vulneráveis com rigor maior do que para os segmentos de rendas mais elevados, apresentavam viés de alta num cenário de inflação persistente.

O golpe institucional que, em 2016, levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, interrompeu a sequência de ações de combate à fome, e os anos que se seguiram sob a inspiração de um governo notadamente comprometido exclusivamente com as necessidades do capital levaram o Brasil de volta para a fome e desalento. O desmonte do arcabouço de políticas sociais promovido por uma perversa combinação de estrangulamento do financiamento das ações voltadas às demandas da cidadania e uma orientação ideologicamente marcada pela responsabilização dos mais vulneráveis pela sua própria vulnerabilidade levaria o país a uma tragédia anunciada quando a propagação das contaminações, provocadas pelo vírus Sars-cov-2, atingiu o Brasil.

Estima-se que 33,1 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar grave e outros 30 milhões de indivíduos que não têm segurança quanto às condições que lhes permitiriam pode se alimentar no dia seguinte. A pesquisa conduzida por investigadoras da Rede PENSSAN, 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da Pandemia, publicado em 2022, escancarou a volta da fome entre a



população brasileira e denunciou que quase 126 milhões de pessoas enfrentam algum grau de insegurança alimentar.

Esse cenário de desalento, considerando que as condições econômicas no país seguem sem maiores alterações, provavelmente se agravou. A inflação registrada pelo IBGE nos cálculos do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 2023 dá sinais ainda tímidos de redução da velocidade de crescimento; em 2022, o IPCA fechou com alta de 5,8%, sendo que o grupo de alimentação responde por quase 50% desse resultado. O peso da inflação dos alimentos castiga mais fortemente as populações cuja renda familiar é mais baixa e essa condição impera para a maior parte dos brasileiros.

O enfrentamento das condições de insegurança alimentar grave tem sido conduzido pela via da transferência de renda na forma do Bolsa Família e dos auxílios emergenciais. Até 2021, informa o Ministério do Desenvolvimento Social⁵, 14,5 milhões de famílias recebiam o benefício, saltando para 21,6 milhões de famílias em 2022; o acréscimo de quase 7 milhões de famílias no Programa Bolsa Família, registrado em 2022 (48,27% a mais em relação a 2021), mesmo isolando os interesses eleitoreiros, que poderiam explicar 3 milhões de famílias incorporadas nos três meses imediatamente anteriores às eleições presidenciais daquele ano, permite que se tenha uma percepção acurada da extensão do drama social que atinge a população brasileira.

Os rendimentos transferidos pelo Bolsa Família giravam em torno, inicialmente em 2021, de R\$ 400,00 família/mês, evoluindo para R\$ 600,00 família/mês até dezembro de 2022. Ainda que se considerasse não ser a transferência de renda pelo programa Bolsa Família a única fonte de ingresso para as famílias beneficiárias, ganhos oriundos do trabalho informal para os segmentos mais vulneráveis tanto tendem à intermitência quanto a serem de pouca monta. Tomando como base o peso dos gastos com a aquisição da cesta básica em 17 capitais para o ano de 2022, calculados pelo Dieese (janeiro/2023), em média 56,56% do SM vigente (R\$ 1.212,00), ou R\$ 685,50, deveriam ser empregados para se ter acesso aos produtos que compõem a cesta. Não se faz necessário muito esforço para, a partir desses dados, compreendermos que, mesmo com as transferências de renda oficiais e eventuais ganhos advindos da atividade

⁵ MDS Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: www.mds.gov.br.



informal, uma família em situação de vulnerabilidade acentuada se veria convivendo com a fome, uma vez que a renda familiar se destina a gastos que desbordam a aquisição de alimentos.

Entretanto, o problema da assimetria entre a renda disponível e os preços das mercadorias alimentares carrega outros importantes contenciosos. Desde os anos 1970/1980, o principal equipamento de varejo alimentar, responsável pelo abastecimento da população, é o supermercado. Os dados da Associação Brasileira dos Supermercados (ABRA) para 2021 indicavam que operavam no Brasil 92 588 lojas e o faturamento global do setor naquele ano foi de R\$ 544 bilhões. No ranking das principais cadeias de supermercados, as redes Carrefour, Assai e GPA respondem por 26% desse faturamento, operando 1,92 % do total das lojas em operação no país; se tomadas as dez redes de supermercados mais importantes que operam em território nacional, com menos de 5% do total de lojas, o bloco responde por mais de 38% do volume total de vendas, dados de 2021. Em 2020, o faturamento do segmento supermercadista com a venda de alimento alcançou a marca de 78%, confirmando a ideia de que o negócio principal dos supermercados segue sendo vender comida.

Nesse ponto, dois fatores requerem à atenção. O primeiro destacado por Belik (2022), a partir dos dados publicados na Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017/2018, segundo os quais as famílias com rendimento superiores a 25 salários-mínimos gastavam espantosos 456% a mais com alimentação do que as famílias de baixa renda. Considerando a resiliente assimetria entre renda e preços dos alimentos na realidade dos mais pobres, a oligopolização do setor supermercadista⁶ exposta anteriormente sugere fortemente que o paradoxo clássico do abastecimento alimentar, segundo o qual os mais pobres pagam mais caro para comerem menos e com pior qualidade do que os mais ricos, segue vigorando e evidenciando que a ideia da modernização do varejo associada à consolidação dos supermercados como principal e quase única opção de abastecimento só é válida para os setores de renda mais alta, viventes em áreas urbanas consolidadas e que não enfrentam restrições de mobilidade.

⁶ Ver em Ranking ABRAS (Associação Brasileira de Supermercados). Disponível em: www.abras.com.br.



O negócio dos supermercados é sustentado pela venda de alimentos. Como observa Belik (2022), esses equipamentos dirigem sua atuação para os segmentos de renda mais elevada – 29% do total das famílias brasileiras responde por 46% do consumo de alimentos no país (Belik, 2022; IBGE/POF, 2017/2018). Assim, nos lugares onde vivem as famílias mais pobres, o sistema de abastecimento alimentar se organiza a partir de equipamentos de varejo formais e informais que, incapazes de reproduzirem nos preços as vantagens que as compras em escala podem proporcionar, praticam preços acima dos encontrados nos supermercados, alimentando o já referido aqui paradoxo do abastecimento.

O segundo fator remete a um aspecto particular das condições de acesso aos alimentos nas áreas de pobreza. Sem as vantagens de escala, que permitem aos supermercados a prática de preços acessíveis a segmentos de renda menos sensíveis que a faixa que varia entre R\$ 1.212,00 a R\$ 2.424,00, os equipamentos de varejo, formais e informais, que operam nas áreas de pobreza mais intensas tendem a ofertar mercadorias alimentares cujos tempos de prateleira – prazos de validade – sejam longos o bastante para minimizarem perdas e essa característica é própria dos alimentos ultraprocessados, comida que imita comida (Pollan, 2013). Assim, além dos preços mais elevados praticados nesses varejos, o domínio da oferta desse tipo de “imitação de comida” (Pollan, 2013; Olmstead, 2017) agrava a condição de insegurança alimentar por restrições de renda, acrescentando à insuficiência do consumo de alimentos a inadequação da dieta, que, fundada em mercadorias ricas em sal, gorduras, açúcar e uma profusão de produtos artificiais, compromete severamente a saúde dos mais pobres, exponenciando doenças crônicas não transmissíveis, associadas ao sobrepeso e à obesidade, que acompanham o consumo quase exclusivo de alimentos ultraprocessados.

Assim, junta-se à insegurança alimentar por restrições de acesso aos alimentos e que atinge 58,7% da população brasileira (PENSSAN,2022) outro dado não menos assustador, revelado na Pesquisa Nacional de Saúde (PNS,2020), pelo menos 96 milhões de adultos no Brasil convivem com excesso de peso, sendo que 41,2 milhões são obesos. O excesso de peso, revelam os estudos em todo o mundo, relaciona-se fortemente ao



consumo de alimentos ultraprocessados, que, por serem, normalmente, mercadorias baratas, são consumidos predominantemente nos segmentos de renda mais baixa da sociedade. No Brasil, isso não é diferente e os argumentos que sustentam essa afirmação são apresentados nesta reflexão.

A argumentação buscou destacar que a condição de insegurança alimentar e nutricional no país, que submete, em alguma medida, mais da metade dos 214,3 milhões de brasileiros (IBGE,2021) decorre tanto da assimetria entre a renda disponível para consumo de alimentos e os seus preços no mercado quanto pela inadequação da dieta fundada no consumo de ultraprocessados, que dominam a oferta voltada para as populações mais vulneráveis.

Para além da relação adversa entre a renda disponível e os preços dos alimentos, a concentração do varejo dominado pelo segmento do autosserviço provoca o surgimento de desertos e pântanos alimentares⁷(Mcentee,2007), que se instalam nos territórios onde vivem as massas populares, especialmente, os segmentos dos trabalhadores com menores ingressos. Essas duas condições, desertos e pântanos alimentares, instalados no “vazio” deixado pelos equipamentos de varejo alimentar de maior porte e economicamente mais dinâmicos, além de reproduzirem o paradoxo do abastecimento alimentar, sustentam suas vendas essencialmente na oferta de comida que imita comida (Pollan, 2013) mercadorias alimentares artificiais, ricas em sódio, gordura e açúcar e miseráveis em nutrientes necessários à promoção de uma vida saudável.

Assim, a questão alimentar para os segmentos mais pobres da sociedade, traduzida pelas restrições de acesso provocadas pela escassez de renda disponível frente aos preços da comida e pela inadequação da rede capilar de varejo instalada nas zonas onde vive essa população, não será equacionada por intermédio exclusivamente das ações de transferência de renda.

⁷ Define-se como Desertos Alimentares territórios que abriguem mais de 500 moradores os quais precisa se deslocar pelo menos 1,5 km para terem acesso a estabelecimentos que ofereçam produtos alimentares saudáveis. Entende-se por saudáveis, alimentos in natura ou minimamente processados associados a uma dieta adequada e segura. Por pântanos alimentares identificam-se áreas de até 4Km² na qual pelo menos 90% dos equipamentos de varejo alimentar vendem preferencialmente alimentos ultraprocessados.



Uma política pública voltada à superação da insegurança alimentar requer uma intervenção mais ampla envolvendo estímulos à agricultura familiar produtora de comida em cadeias curtas, desoneração das importações de alimentos, apoio ao pequeno e médio varejista instalado nas regiões dominadas por desertos e pântanos alimentares, revitalização do sistema de centrais atacadistas públicas (CEASAS), integração das políticas de abastecimento alimentar voltadas para o barateamento do custo da alimentação no país envolvendo as ações sob a governança do nível central de governo com as instâncias subnacionais, estados e municípios.

Nesse sentido, o fundo público poderia operar no caminho do financiamento e da priorização de políticas públicas que priorizassem a agricultura familiar e combatessem o latifúndio, incidindo favoravelmente a redistribuição de renda e riqueza no país. A implementação de uma ação dessa natureza pressupõe instrumentos de política econômica que, como se verá em seguida, escapam completamente das possibilidades oferecidas pelo novo arcabouço fiscal em processo de implantação no país.⁸

Fundo público e a insegurança alimentar

O fundo público envolve a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos, principalmente tributos, para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade socioeconômica do país. O fundo público, em particular a sua face mais visível, o orçamento público, é determinante para a acumulação do capital e a reprodução social no modo de produção capitalista, espelhando as contradições entre as classes

⁸ Refere-se ao PLP 93/2023 denominado de Regime Fiscal Sustentável, conhecido como Novo Arcabouço Fiscal, encaminhado pelo Governo Lula que já foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em 08/08/2023 encontrava-se novamente na Câmara dos Deputados para votar as alterações feitas pelo Sandor Federal. A iniciativa proposta vem a substituir a malfadada EC 95 (teto dos gastos), mas não foi em nenhum momento discutida com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais e sindicais. Mais uma vez, é uma iniciativa que blinda a economia do debate político na esfera pública, limitando-o aos iluminados da tecnocracia econômica, criando uma engenharia criativa para garantir a captura do fundo público para o pagamento juros e encargos da dívida pública e limitar o crescimento do orçamento social do governo (Salvador, 2023a).



sociais e a correlação de forças políticas na sociedade.

Behring (2021) destaca que o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, em que predomina o neoliberalismo e a financeirização, em que pese todas as odes puramente ideológicas em defesa do estado mínimo, que vem sendo amplamente difundidas desde década de 1980. Para autora, o fundo público no capitalismo maduro busca garantir “as condições de rotação e valorização do capital e assegurar a subsunção do trabalho ao capital em condições precárias, ou seja, para a máxima exploração” (Behring, 2021, p. 117).

A composição do fundo público está fortemente relacionada à arrecadação tributária do Estado capitalista, que, juntamente com o poder de emissão de moedas, de contrair empréstimos, de cobrar *royalties* relativos à extração de recursos naturais e minerais, os lucros e dividendos das empresas públicas, constituíram a totalidade de recursos a disposição do Estado para a realização de políticas públicas.

Um dos aspectos fundamentais para o estudo do fundo público é a compreensão da estrutura tributária que forma a principal base de financiamento do Estado capitalista contemporâneo. Partindo da compreensão da categoria fundo público desenvolvida por Behring (2021, p. 91), “um compósito de mais-valia – incidindo sobre o lucro/juro e a renda da terra – e sobre o trabalho necessário, há vista a crescente tributação sobre os rendimentos da classe trabalhadora e também sobre as mercadorias que compõe sua cesta básica de reprodução (tributação indireta)”, pode-se afirmar que a estrutura tributária brasileira é extremamente regressiva.

Pesquisas realizadas por Salvador (2010, 2023b), Gobetti e Orair (2016) Rezende (2021) e Pires (2022) demonstram que o elevado peso dos tributos indiretos na composição do sistema tributário do Brasil e, por corolário, a sua regressividade que onera proporcionalmente mais a classe trabalhadora e os mais pobres, em relação à tributação incidente sobre os mais ricos na sociedade. Um dos maiores exemplo da desigualdade tributária em vigor no país é a não cobrança de imposto de renda sobre lucros e dividendos recebidos, desde 1996.

Convém ressaltar que essa política de ajuste fiscal tem sua viabilização e



fortalecimento a partir de 1993, quando da elaboração do Plano Real, por meio do seu tripé macroeconômico: política monetária, baseada em elevadas taxas de juros; política de câmbio livre, sem controle de entrada e saída de divisas; e política fiscal, fundamentada no elevado superávit primário. Uma das principais vigas da sustentação macroeconômica tem sido a política fiscal, que, no lado das receitas governamentais, promoveu uma forte isenção dos impostos dos mais ricos e aumentou a regressividade do sistema tributário; e, no lado das despesas, viabilizou a realização de sucessivos superávits primários, como sinalizador de economia de recursos orçamentários para pagamento de juros da dívida pública.

A tributação sobre bens e serviços, ou seja, sobre a base econômica do consumo, é a que melhor expressa a regressividade do sistema tributário brasileiro e sua enorme carga de tributos indiretos, que compromete de forma considerável o fundo de consumo da classe trabalhadora em contexto de superexploração da força de trabalho no Brasil. Os tributos incidentes sobre bens e serviços ou que possam ser repassados ao consumo respondem por 59,2% da arrecadação tributária brasileira (Salvador, 2023b).

Os dados da Receita Federal do Brasil (RFB, 2022) revelam que o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o tributo de maior arrecadação no país, sendo de competência dos Estados e do DF. O ICMS foi responsável por 19,52% do montante da arrecadação tributária no país, em 2021, sendo uma peculiaridade do sistema tributário brasileiro em relação aos sistemas de outros países, visto não ser comum o principal imposto de um país pertencer a uma esfera subnacional em países organizados em forma de federação.

Como já destacado em estudos anteriores (Salvador, 2014), o ICMS é essencialmente um tributo regressivo, que incide diretamente sobre bens e serviços, onerando a população mais pobre do país. Uma das principais questões sobre este imposto diz respeito às inúmeras alíquotas envolvidas e à falta de harmonização da legislação no país. As alíquotas das operações internas são estabelecidas pelos Estados e pelo DF, podendo ser seletivas em relação à essencialidade do bem, isto é,



produtos básicos deveriam ter alíquota menores, enquanto os supérfluos deveriam ter alíquotas maiores, conferindo assim maior justiça fiscal.

Contudo, a situação que predomina no país é exatamente o inverso, com os bens supérfluos sendo menos tributados do que os bens essenciais (Lima, 2009). O ICMS responde por 45% dos tributos que incidem sobre os alimentos (Salvador, 2014). Não há harmonização entre as normas desse imposto e, na prática, o ICMS é regulamentado por 27 legislações. Ademais, é prática usual no Brasil a cobrança por dentro, isto é, os tributos incidem sobre eles mesmos, de tal forma que as alíquotas nominais são menores do que as efetivas (Brasil, 2009). Sem falar dos problemas federativos vinculados ao ICMS, devido à Lei Kandir (Lei complementar nº 87, de 1996), que desonerou o ICMS nas operações de produtos primários e semielaborados destinados ao exterior. Essa lei implicou perdas de receitas estaduais e municipais para os entes que possuíam expressiva arrecadação de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e beneficiou a agroindústria.

No Brasil, a carga tributária sobre patrimônio ou propriedade é irrisória e equivale a somente 1,6% do PIB (Salvador, 2023b) ou 5,11% do total da Carga Tributária (RFB, 2021). Nesse sentido, em um país com enorme contingente de pessoas passando fome, conforme apontado na primeira parte deste artigo, chama a atenção a irrisória arrecadação do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

O ITR foi um dos tributos que teve a sua base de incidência alterada no contexto das contrarreformas neoliberais realizadas na década de 1990 no Brasil e que beneficiou o latifúndio no país. A baixa arrecadação do ITR reflete as alterações realizadas pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que desonerou o patrimônio rural. Entre as modificações realizadas destacam-se: a supressão do dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30%; redução da “progressividade no tempo”, modificando a legislação anterior, com diminuição de alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos; extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm); e a substituição das três tabelas previstas na lei anterior por



apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país.

Com isso, apesar da enorme concentração fundiária no país⁹, o único tributo sobre a propriedade rural, o ITR, arrecadou o insignificante valor de R\$ 2,17 bilhões em 2021, o que equivale a 0,08% da carga tributária no Brasil (Salvador, 2023b). O ITR é de competência da União, conforme o art. 153 da CF de 1988¹⁰, sendo que foi instituído pela Lei nº 9.393/96 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.382/02. O imposto é cobrado dos proprietários rurais e a receita obtida pela arrecadação é dividida de forma igual entre a União e o município onde se localiza a propriedade. Ademais, nos casos em que os municípios firmem convênio com a União para fiscalizar os tributos, podem ficar integralmente com a arrecadação do ITR.

Leão e Frias (2016) apontam uma “série de equívocos” na política tributação da terra, que, na prática, contribui para sonegação do tributo e a subtributação do latifúndio no Brasil. A começar que “o montante do tributo é calculado apenas com base em declaração do proprietário contribuinte, não havendo uma base de dados estatal, abrangente de todo o território, que possa ser usada em contraponto às informações fornecidas pelos donos das terras” (Leão; Frias, 2016, p. 108). Tal situação favorece a evasão fiscal e, assim, o tributo sobre propriedade rural, criado no século XIX, segue sendo lançado por declaração. Leão e Frias (2016) destacam que historicamente nunca houve a fiscalização do Estado no sentido de averiguar a integralidade e veracidade das informações dos proprietários para fins do recolhimento do ITR.

De acordo com os autores, “a sonegação do tributo ocorre por meio de declaração que informa números falsos do valor da terra, do grau de utilização do solo e também por meio da declaração de porcentagem de área de preservação, que é área não tributável, maior que a real” (Leão; Frias, 2016, p. 108).

⁹ Dados disponíveis em: www.ibge.br. Atlas do Espaço Rural Brasileiro/Estrutura Fundiária. Dados sustentados a partir das informações extraídas do Censo Agropecuário 2017.

¹⁰ Na realidade ITR tem sua origem na República de 1891 e, ao longo de sua história, “foi competência dos Estados e depois dos municípios, sendo atribuídas finalidades extrafiscais desde o Estatuto da Terra de 1964 e a competência de sua instituição e arrecadação pela União, a partir da CF/88, teve por finalidade permitir sua atuação como instrumento de reforma agrária no nível nacional” (Leão; Frias, 2016, p. 103).



Na realidade, como destacam Farias, Silva e Leite (2018, p. 408), o ITR nunca teve seu “potencial plenamente aproveitado, por razões diversas, desde a chamada falta de ‘vontade política’ (arranjo entre os interesses das elites rurais e o governo); ausência de fiscalização adequada; e precário sistema de arrecadação (ausência de cadastro público unificado), que ampliou a evasão fiscal (...)”. Para os autores, essas razões têm raízes no processo histórico de constituição do Estado Nacional, marcadas pelo patrimonialismo, a não realização da reforma agrária e o pacto agrário de hegemonia política. E apontam que a “a persistência da pobreza, o avanço dos bolsões de miséria, a perpetuação das desigualdades sociais assim como as condições de trabalho, ampliam as tensões agrárias e impõem reestruturação do tributo rural” (Farias; Silva; Leite, 2018, p. 408). Com essa perspectiva é que o debate do ITR deve estar diretamente relacionado à reforma agrária, como instrumento fundamental para inibir e onerar o latifúndio no país e combater a fome e a miséria. O ITR deixa de ser um instrumento importante para incentivar a reforma agrária no país.

Somam-se a isso as elevadas renúncias tributárias concedidas ao chamado “agronegócio” no Brasil. Por detrás das chamadas desonerações tributárias e dos incentivos fiscais, encontra-se um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas, constituindo-se em renúncias tributárias do fundo público, geralmente em benefício das empresas. Uma análise na perspectiva da totalidade dos recursos do fundo público deve considerar o chamado financiamento indireto das políticas públicas, pois torna possível identificar a transferência indireta e extraorçamentária de recursos para o setor privado da economia.

Trata-se dos chamados gastos tributários, que são desonerações equivalentes a gastos indiretos de natureza tributária. Portanto, são renúncias que são consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no código tributário com o objetivo de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor econômico ou de uma região (Beghin; Chaves; Ribeiro, 2010). Os gastos tributários também são chamados de “renúncia fiscal” em alusão ao fato de que, desta forma, o Estado desiste de parte ou de toda a aplicação do regime



fiscal geral, com base em um objetivo maior da política econômica ou social.

O relatório do Demonstrativo de Gastos Tributários (RFB, 2022), que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária de 2023, apresentado ainda no governo Bolsonaro, aponta que a função orçamentária agricultura será beneficiada com uma renúncia tributária de R\$ 60,5 bilhões, o que corresponde a 12,14% do total das renúncias estimadas pela União em 2023. Soma isso, a renúncia da não contribuição previdenciária do chamado “agronegócio” para exportação da produção rural no valor de R\$ 10,2 bilhões.

O cenário macroeconômico do país no século XXI é marcado por movimentos e rearranjos no interior do bloco no poder¹¹, aumentando o poder da fração da burguesia produtora e exportadora de commodities (Ribeiro, 2020).

O fundo público no Brasil, além de não cobrar tributos sobre aqueles que têm maior renda e patrimônio, ainda opera no sentido de conceder generosas renúncias tributárias em benefício da fração da burguesia agrária que é produtora de commodities, o que muito pouco contribui para o combate à fome e à segurança alimentar no país, na medida em que o setor se mantém literalmente voltado para fora e produzindo substâncias alimentares que, de fato, não são comidas de verdade.¹²

O chamado Novo Arcabouço Fiscal (NAF), em discussão no país, não caminha no sentido do fortalecimento dos direitos sociais, pois não traz em seu bojo quaisquer compromissos com metas sociais, quiçá de expectativa de universalização de direitos, o que deve ser prioridade para cumprir o artigo 6º (direitos sociais) da Constituição Federal e de viabilizar recursos para uma política pública voltada à superação da insegurança alimentar. Ao contrário, propõe uma engenharia criativa para garantir a captura do fundo público para o pagamento juros e encargos da dívida pública e limitar o crescimento do orçamento social do governo.

¹¹ Um estudo atualizado sobre a burguesia dependente, bloco no poder e a conformação da hegemonia no Brasil pode ser visto em Ribeiro (2020).

¹² A ideia de comida de verdade não é propriamente nova, mas, com o avanço dos ultraprocessados na composição da dieta das populações, especialmente as mais pobres, ganhou força o significado de comida de verdade como expressão da comida socialmente referenciada. Para melhores informações ver entre outras fontes Guia Alimentar para a População Brasileira disponível em: www.saude.gov.br/guiaalimentar



Considerações finais

Encerra-se o artigo como o iniciado: a fome não é um flagelo, resultado de eventos imprevisíveis sobre os quais nada poderia ser feito. As causas da fome nas suas distintas gradações ancoradas na ideia de insegurança alimentar e nutricional, não só são conhecidas nas suas origens, como são perfeitamente enfrentáveis, desde que os Estados e os governos à sua frente considerem as necessidades humanas básicas e sua satisfação adequada pelo menos tão importantes quanto as necessidades do capital.

A volta do Brasil para o Mapa da Fome é um alerta para governo e sociedade dos riscos de estiolamento do tecido social, exponenciado pelo avanço acelerado do empobrecimento geral da população resultante e da deliberada atitude assumida pelos últimos governos de converter políticas sociais em iniciativas de benemerência. Não se trata de empreender esforços que somente retirem o país do Mapa da Fome. Esse passo indiscutivelmente é prioritário, contudo, 2,5% da população que seguirão convivendo com restrições alimentares de todas as ordens representarão o mesmo escândalo que é convivermos hoje com 70 milhões de famintos.

O fundo público, devido às características do capitalismo dependente brasileiro, é limitado na sua possibilidade de redistribuição de renda e riqueza, o financiamento, em termos tributários, é regressivo, cobrando proporcionalmente mais impostos sobre a classe trabalhadora mais pobre, não operando com políticas sociais universais e que pudessem atuar de forma sistêmica no combate à fome no país.

O tributo de maior arrecadação no país, o ICMS, de competência dos estados, é regressivo e ainda incide sobre produtos básicos de consumo da população. Demonstrou-se que o único imposto sobre a propriedade rural, o ITR, que poderia corroborar para uma reforma agrária no país, é desprezível em termos de arrecadação tributária. Ademais, o chamado agronegócio recebe generosos incentivos fiscais.

As políticas sociais, no Estado dependente brasileiro, são submetidas de forma



estrutural ao ajuste fiscal permanente, que impõe restrições aos gastos sociais, drenando recursos do fundo público ao capital portador de juros e fictício, cujos proprietários são credores dos títulos da dívida pública brasileira, o que será reforçado com o novo arcabouço fiscal.

O entendimento é de que são conhecidas as causas que agravam e infelicitam a vida de milhões de brasileiros, assim como são conhecidos os mecanismos políticos nas mãos do governo para um novo ciclo de desenvolvimento social e econômico, no qual as massas populares possam resgatar o seu direito destruído, de pensar o futuro a partir de uma vida com sentido.

Referências

ABRA. *Associação Brasileira de Supermercados*. Disponível em: www.abra.com.br acesso em: 2 junho,2023.

BEGHIN, Nathalie; CHAVES, José; RIBEIRO, José. Gastos Tributários Sociais de Âmbito Federal: Uma Proposta de Dimensionamento. In: CASTRO, Jorge; SANTOS, Cláudio; RIBEIRO, José (orgs.). *Tributação e Equidade no Brasil*. Brasília: IPEA 2010, p. 375-408.

BEHRING, Elaine. *Fundo Publico, Valor e Política Social*. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BELIK, Walter. Dilemas do abastecimento e da distribuição de alimentos no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula. *Da Fome à Fome*. São Paulo: Editora Elefante, 2022, p. 247-258.

BRASIL. *Fome Zero*. Disponível em: www.planalto.gov.br/consea. Acesso em: 10 de junho de 2023.

BRASIL. *Indicadores Da Equidade Do Sistema Tributário Nacional Relatório de Observação nº 1*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social- MDS*. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 2 de junho de 2023.

DIEESE. *Nota à Imprensa de 5 maio 2023*. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: dieese.org.br. Acesso em: 2 de julho de 2023.

FARIAS, Fátima; SILVA, Raimundo; LEITE, Acácio. *Imposto Sobre a Propriedade*



Territorial Rural (ITR). In: FAGNANI, E. (Org.) . *A Reforma Tributária Necessária Diagnóstico e Premissas*. Brasília: Anfip; Fenafisco, 2018, p. 394-410.

FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION – *Mapa da Fome in Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo, 2023*. Disponível em: www.fao.org. Acesso em: 30 de maio de 2023.

GOBETTI, Sergio; ORAIR, Rodrigo. *O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada* Texto para discussão (IPEA). Brasília: IPEA, 2016.

IBGE. *Atlas do Espaço Rural Brasileiro- Estrutura Fundiária*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. *Pesquisa Nacional Por Amostra Domiciliar PNADc 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: www.ibge.br. Acesso em: 30 de maio de 2023.

LEÃO, Cecília.; FRIAS, Lincoln. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). *Revista Debate Econômico*, v. 4, n. jul-dez, p. 93–107, 2016.

LIMA, Augustinho. *Avaliação da arrecadação dos principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – em relação a Produto Interno Bruto*. Dissertação de mestrado em Ciências Contábeis. São Paulo: Fecap, 2009.

MCENTEE, Jesse. *Food Deserts in Vermont: identifying inadequate food accesses*. Vermont: Oakdesk Publishing Company, 2007.

OLMSTAED, Larry. *Real Food and Fake Food*. Chapel Hill: Algonquin Books of Capel Hill, 2017.

PIRES, Manoel. *Progressividade tributária e crescimento econômico*. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2022.

POLLAN, Michael. *Em defesa da Comida*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil* [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: . Acesso em: 10 de agosto de 2023.

REZENDE, Thiago de. *Valor e fundo público: análise do sistema tributário brasileiro*. (Tese). Doutorado em Política Social. Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS). Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2021.

RFB. *Demonstrativo dos Gastos Tributários. PLOA 2023*. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2022.



RIBEIRO, Isabela. *Burguesia dependente, bloco no poder e a conformação da hegemonia no Brasil entre 2003 e 2018*. (Tese). Doutorado em Política Social. Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS). Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2020.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SALVADOR, Evilasio. *As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda*. Brasília: INESC, 2014.

SALVADOR, Evilasio. *O arcabouço fiscal e as implicações das políticas sociais*. São Paulo: Outras Palavras, 2023a. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>. Acesso em: 4 de julho de 2023.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e Questão Tributária no Brasil. In: BEHRING, Elaine et al. *Fundo público, orçamento e política social: 20 anos do GOPSS/UERJ*. Curitiba: CRV, 2023b, p. 117-140.

Recebido em: 07/10/2023

Aceito em: 22/12/2023