

# Nota Técnica de Avaliação do Relatório do GTSTN sobre as diretrizes para a Reforma Tributária<sup>1</sup>

A Reforma Tributária é uma mudança nas leis que determinam a cobrança e o pagamento de impostos e tributos. Ela se faz necessária sempre que há mudanças relevantes no ambiente econômico, para garantir a evolução permanente do sistema tributário. Sua implementação, no entanto, é sempre lenta, pois reflete as fortes resistências de parte da sociedade e do próprio Estado a mudanças, movidos pela necessidade - compreensível - de se proteger dos riscos a que estarão expostos.

Não é difícil mensurar essa lentidão na história brasileira das reformas. Mesmo com a proclamação da República, o Brasil manteve como herança boa parte da estrutura tributária do Império, cuja fonte principal de receitas públicas era o comércio exterior. Desde esse tempo, nossa balança comercial continua baseada na agricultura<sup>2</sup>, ao passo que foi só em 1924 que o governo instituiu pela primeira vez um imposto sobre a renda. Durante a ditadura militar, a primeira grande reforma tributária criou o Sistema Tributário Nacional, mas estimulou incentivos fiscais para a acumulação de capital e desprezou considerações sobre a equidade. Essa concessão massiva de incentivos corroeu a receita nacional e, mantendo sua base agropecuária, o Brasil seguiu seu processo de “desindustrialização”. Com a Constituição de 1988, o federalismo ganha força e consolida-se a descentralização da arrecadação, com ganhos na receita tributária para entes subnacionais, por um lado, mas com aumento das “guerras fiscais” entre estados, por outro. A consequente elevação no chamado “Custo Brasil” teve que ser tratada em 1995, em meio a uma nova proposta de Reforma Tributária.

Nossa trajetória de um século de discussão sobre sistema tributário evidencia vários elementos que não devemos deixar relegados às gavetas da história e aos interesses de ocasião. Assim é que estamos há décadas na espera de condições políticas e sociais para concretizar mudanças estruturantes na sociedade, ou seja, a Reforma Tributária continua sendo necessária para sanar o desequilíbrio na cobrança de impostos no Brasil. Como consequência almejada, deve também tornar a cobrança realmente progressiva, de modo que **quem tem mais, recebe mais ou polui mais, terá que pagar mais** para que se cumpra o mandamento constitucional da justiça tributária e socioambiental.

Sem realizar esse efeito, o Sistema Tributário continuará ampliando as desigualdades porque a maior parte da carga ainda se concentra nos impostos indiretos, cobrados no consumo, que pesa mais para quem ganha menos. A própria Receita Federal demonstrou<sup>3</sup>, em [estudo de 2021](#), que 44,02% de toda a carga tributária brasileira foi de impostos sobre o consumo de

---

<sup>1</sup> Autores: Mateus B Fernandes (IDS), Livi Gerbase (Inesc), Jefferson Nascimento (Oxfam Brasil).

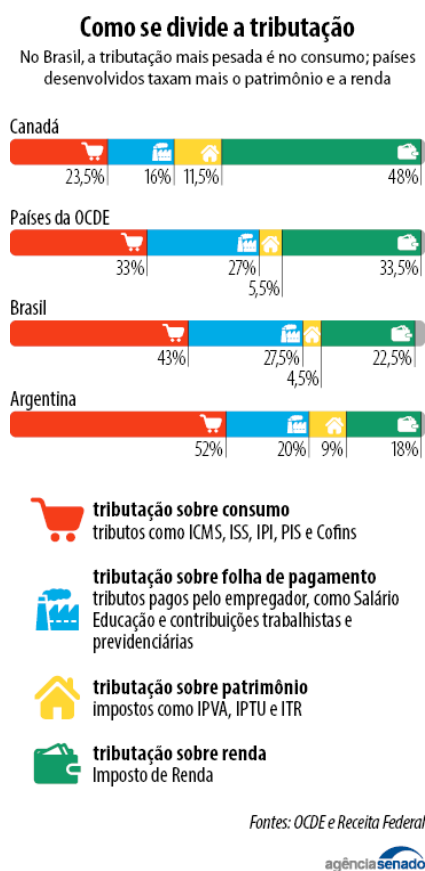
<sup>2</sup> Embora as exportações brasileiras ainda sejam marcadas pela agropecuária, dados do IBGE indicam que o setor agropecuário contribui, em média, com apenas 5,4% do PIB, enquanto o setor industrial com 25,5% e o setor de serviços 52,4%. Disponível em:

<<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18319-20211027.pdf>>. Por outro lado, em uma metodologia intitulada *PIB do Agronegócio Brasileiro*, elaborada pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea/USP) e financiada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), essa contribuição salta para 26,6% do PIB, com dados de 2021. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>.

<sup>3</sup> BRASIL, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros - RFB. *Carga Tributária no Brasil em 2021: Análise por tributos e bases de incidência*, dezembro/2022. Disponível em:

<<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/view>>.

bens e serviços, enquanto os impostos diretos sobre a renda e sobre o patrimônio contribuíram com apenas 23,92% e 4,87%, respectivamente. O quadro abaixo ilustra percentuais de outros países para efeito de comparação.



Se, por um lado, esse números evidenciam o ponto de partida para reformar o sistema tributário - começar pelo que mais pesa no conjunto, os mesmos números mostram que o caminho não estará completo sem passar por uma revisão dos tributos diretos, reformando a distribuição da conta no contexto de um dos países mais desiguais do mundo, segundo o [World Inequality Report 2022](#).<sup>4</sup>

Por isso, é preciso reafirmar: a simplificação é importante para a sociedade - e absolutamente necessária para a eficiência do Estado que cobra e da grande empresa que paga ao produzir - mas ainda é insuficiente para o consumidor final, para as pequenas empresas e grandes empregadoras, para as famílias mais pobres que precisam ver a redistribuição nas fontes de cobrança. A simplificação, dessa maneira, não pode significar o mero rearranjo na cobrança mais simples e com menor custo político, essa que é diluída em impostos indiretos no consumo diário de todas as pessoas. Redistribuir, portanto, significa reequilibrar a balança de cobranças com a taxação de grandes fortunas, dos lucros e dividendos, das propriedades de ricos herdeiros, dos intensamente emissores de carbono; em suma, de quem pode - e deve - pagar mais, de acordo com sua maior capacidade contributiva e responsabilidade socioambiental.

Ainda sim, nas linhas gerais apresentadas por meio de "diretrizes", a proposta do relatório ([REL 2/2023 GTSTN](#)) aponta para o **saneamento de alguns dos principais problemas do atual sistema tributário brasileiro**: i) a complexidade da cobrança (e seu efeito como incerteza e insegurança); ii) a assimetria entre bens e serviços (e seu efeito como desigualdade entre consumidores ricos e pobres); iii) o local de cobrança (e seu efeito como guerra de vantagens tributárias artificiais); e iv) o modo de cobrança (e seu efeito como acúmulo de tributos na cadeia de produção e consumo).

Mas sabemos que, diante da evolução da economia, cada vez mais atrelada às alterações no clima global, à resiliência das populações e territórios e à capacidade de regeneração dos recursos naturais, essas diretrizes precisam indicar também a progressividade em relação a quem polui mais, diminuindo gradativamente a regressividade e os incentivos injustificáveis e insustentáveis, sobretudo à economia fóssil. Em suma, repetimos mais uma vez que a **Reforma Tributária para o século XXI precisa contribuir com o aumento da qualidade de vida das pessoas**, com a alteração nos padrões insustentáveis de consumo, com a redução das desigualdades sociais, ambientais e climáticas, além de contribuir com o estímulo à transição justa para a nova economia: **mais saudável, mais solidária, mais sociobiodiversa e mais sustentável**.

<sup>4</sup> CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel; *et al.* (2022), *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab. Disponível em: <<http://wir2022.wid.world>>.

## Problemas

### *Como conciliar benefícios para “a produção rural” sem definir sua abrangência?*

Com o IVA (ou IBS), a lógica da tributação garante que cada empresa pague apenas o imposto referente ao valor que adicionou ao produto ou serviço, acabando com a cobrança de imposto em cascata (imposto sobre imposto). Se o mérito é economicamente indiscutível, ainda é nítida a preocupação de setores que estão no início da cadeia produtiva, como parte da agropecuária e o extrativismo. O que não está evidente é o critério a ser adotado pelo relator para manter essa equivalência, no que chamou de “produção rural” (p. 78), entre setores tão diferentes - entre seus produtores, consumidores e apoiadores - quanto o agronegócio, a agricultura familiar e as economias da sociobiodiversidade.

Mesmo que as duas propostas em discussão vedem a concessão de benefícios fiscais, o relatório da PEC 110 já mencionava a intenção de conceder benefícios a “segmentos socialmente relevantes” e o relatório do GTSTN repete que “alíquotas diferenciadas devem ser aplicadas apenas a determinados casos” (p. 78). Contando com isso, as demandas do agronegócio para garantirem seus benefícios com a reforma tributária estão na mesa de negociação<sup>5</sup>: i) da adoção de alíquotas múltiplas até a exclusão de produtores rurais da sistemática do IVA; ii) manutenção do crédito presumido para quem adquire a produção agrícola; iii) desoneração da cesta básica e dos insumos agropecuários; iv) adequado tratamento ao cooperativismo, sem incidência de tributos sobre a cooperativa; v) incentivo ao uso de biocombustíveis com diferenciação da carga tributária entre o biocombustível e combustível fóssil; vi) exclusão da incidência do Imposto Seletivo sobre alimentos.

Os alimentos *in natura*, notadamente os hortícolas e frutas, hoje gozam de uma redução a zero dos tributos federais indiretos (PIS/Pasep e Cofins) e do ICMS, tanto nas operações internas quanto interestaduais. Os demais alimentos da cesta básica (original), tais como as carnes, o arroz e feijão, o trigo (e pão), também possuem alíquota zero para o PIS/Pasep e a Cofins, além de reduções importantes de ICMS na maior parte dos estados brasileiros.

Embora essas reduções tributárias por si só não sejam capazes de promover um adequado consumo desses alimentos, concordamos que elas podem ser ferramentas importantes para a sua disponibilização e o acesso a preços razoáveis, notadamente para a população de baixa renda. A não adoção de mecanismo de redução tributária na Reforma implicará em aumento de custos desses produtos, compelindo o brasileiro ao consumo de alimentos ultraprocessados. Isso terá reflexos mais imediatos na população de baixa e média renda, com todas as consequências de super demanda do SUS.

Se não houver mecanismos de compensação na fase inicial da cadeia agroextrativista, o agricultor e a agricultora familiar, agroextrativistas, ribeirinhos, quilombolas, isto é, o grupo de pequenos produtores rurais irá sofrer uma sobrecarga tributária com a cumulatividade – justamente no elo que se apropria da menor fatia do lucro das cadeias produtivas.

---

<sup>5</sup> Informação publicada no Estadão, em 28/02/2023:

<https://www.estadao.com.br/economia/agro-respeito-negociacoes-reforma-tributaria-contra-oneracao-cesta-basica/>

O texto constitucional da Reforma Tributária não poderá deixar de definir o conceito e a abrangência da “produção rural” e, com isso, terá de definir que parte dessa produção é composta por alimentos que promovem a segurança alimentar e nutricional com desenvolvimento regional e equilíbrio ambiental e climático - culminando então no conceito de cesta básica de alimentos saudáveis, justamente aqueles preconizados pelo [Guia Alimentar para a População Brasileira](#)<sup>6</sup>, como sendo aqueles alimentos cujo consumo deveria ser maximizado e, portanto, deveriam ter seus custos reduzidos ao máximo. É evidente que os produtos e serviços da sociobiodiversidade brasileira cumprem esse papel, pois necessitam da floresta em pé para a sua produção. E o restante?

### *Qual será a resposta sobre a desoneração de produtos da cesta básica?*

Diversos especialistas ouvidos pelo Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária (GTSTN) destacaram a importância da desoneração de produtos da cesta básica, em linha com o preceituado pelo Art. 155, § 2º, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, entre os argumentos trazidos está o fato de que a eliminação da desoneração da cesta básica não seria totalmente compensada pelo estabelecimento de mecanismo de “cashback”, principalmente em famílias de classe média que, hoje, não se encontram no Cadastro Único.

É necessário, ainda, considerar o impacto interseccional de gênero e raça na avaliação sobre a desoneração de produtos da cesta básica. Um exemplo mencionado por [Tathiane Piscitelli](#), professora da FGV Direito SP, durante audiência pública no GTSTN: pessoas trabalhadoras domésticas, uma categoria composta por 92% de mulheres e, dentre essas, 65% são negras, tem um piso remuneratório de um salário mínimo, o que as coloca fora do escopo dos programas de transferência de renda – ou seja, em princípio fora do Cadastro Único e, por conseguinte, do mecanismo de “cashback” –, deixando-as expostas integralmente ao aumento da alíquota do novo IBS. O argumento de que as desonerações de produtos da cesta básica também favorecem os mais ricos não pode ser justificativa para, em retribuição, prejudicar os mais pobres.

Esse importante debate, porém, passou ao largo do relatório do GTSTN, cujas diretrizes para elaboração do substitutivo à PEC 45/2019 afirma apenas que se deve “avaliar a possibilidade de manter o tratamento diferenciado aos produtos da cesta básica” (p. 78).

### *Quando será implementado o mecanismo de “Cashback”?*

O estabelecimento de mecanismo de devolução personalizada de imposto sobre o consumo, o “cashback”, foi mencionado no relatório do GTSTN como medida de mitigação da regressividade inerente de impostos indiretos cuja adoção é recomendada. O relatório do GTSTN, porém, fala em definição posterior do público elegível a ser beneficiado, remetendo à regulamentação futura do mecanismo. A depender do lapso temporal entre o estabelecimento do novo IBS e a regulamentação do “cashback”, pode-se deixar milhões de famílias de baixa renda expostas ao aumento da alíquota sobre produtos essenciais, a depender da revisão da desoneração de itens da cesta básica (conforme discutido acima). Nesse sentido, é bem-vinda

---

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf).

a menção do relatório (p. 79) à sugestão do deputado Ivan Valente sobre a importância da simultaneidade entre a implementação do "cashback" e a implantação do novo IBS.

Os desafios do estabelecimento do mecanismo de "cashback" foram minimizados nas diretrizes para o substitutivo à PEC 45/2019, conforme texto do relatório do GTSTN, que menciona a experiência da iniciativa na Bolívia, Colômbia, Equador, Uruguai, Argentina e Canadá, além do exemplo do Rio Grande do Sul, que adota política pioneira sobre o tema. Além do impacto interseccional de gênero e raça do estabelecimento do "cashback" com escopo eventualmente circunscrito ao Cadastro Único (conforme discutido na pergunta anterior) – e, aqui, vale destacar a menção à sugestão da deputada Tabata Amaral sobre norteadores do programa alinhados ao combate às desigualdades regionais, de renda, raça e gênero –, é preciso considerar ainda o fato que parcela considerável do consumo da população de baixa renda se dá no mercado informal, uma limitação do alcance da devolução personalizada que não foi ponderada no relatório do GTSTN. Conforme exemplo mencionado por [Isac Falcão Santos](#), presidente do Sindifisco Nacional, durante audiência pública no GT, estados como o Maranhão tem 98% das compras de beneficiários do Bolsa Família ocorrendo no mercado informal, não gerando registros necessários para operacionalizar o "cashback". Ainda que o mecanismo possa contribuir para acelerar o processo de formalização, no curto prazo o impacto será um aumento da regressividade.

### ***Como será o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Regional e a governança de revisão dos benefícios?***

Para mitigar eventuais efeitos nocivos ao desenvolvimento de estados e municípios durante a transição na divisão das receitas, evitando perda de arrecadação e litígio com empresas que firmaram acordos de longo prazo para recebimento de benefícios fiscais e tributários, a PEC 110 propôs criar um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), custeado com 3% a 5% da arrecadação do IVA, preservando a capacidade de investimento em projetos e em empresas pelos entes federados. Vale reforçar que o texto da PEC 45 não contempla este mecanismo.

Na prática, a diretriz sobre o FDR continua indicando que ele deve servir para compensar o fim dos benefícios fiscais atualmente concedidos pelos estados<sup>7</sup>. Mas também há indicação de que o FDR pode ser permanente. Por isso, ainda há espaço para definir o valor e forma de financiamento do fundo, embora a estimativa seja de começar com R\$40 bilhões por ano<sup>8</sup>, com critérios de distribuição focados na redução de desigualdades regionais e no estímulo ao desenvolvimento e geração de emprego e renda, tais como os adotados pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE).

A proposta, portanto, é que o FDR precisa fomentar diretamente atividades produtivas ou investimentos em infraestrutura econômica sustentáveis e convergentes com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e que beneficiem povos indígenas, populações tradicionais e locais, pequenos e microempreendedores e agricultores familiares, se o foco é

---

<sup>7</sup> Vale observar que os benefícios fiscais do ICMS foram convalidados até 2032 pela [Lei Complementar nº 160/2017](#) e pela [Lei Complementar nº 186/2021](#).

<sup>8</sup> Segundo informações repassadas em audiências públicas pelo secretário extraordinário do Ministério da Fazenda para a reforma tributária, Bernard Appy. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/05/10/reforma-tributaria-fundo-de-desenvolvimento-regional-comecaria-em-r-40-bilhoes-por-ano-diz-secretario-da-fazenda.ghtml>.

assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, do combate às desigualdades sociais e regionais e da integração nacional.

### *Qual será a alternativa ao fim do ICMS Ecológico?*

Um dos pontos cruciais para a efetivação da sustentabilidade na Reforma Tributária tem a ver com a questão federativa e o papel dos governos subnacionais locais para a melhoria da governança climática e socioambiental. Há vinte anos os estados têm avançado com o ICMS Ecológico, buscando melhorar a adesão dos municípios a indicadores socioambientais. Com a experiência acumulada pelo ICMS Ecológico – amplamente adotado por 18 Estados brasileiros e premiado nacional e internacionalmente, está demonstrado que isso gera resultados positivos<sup>9</sup>.

No entanto, diante da substituição do ICMS pelo IBS, é necessário que a atual Reforma Tributária encontre outros mecanismos para compensar e estimular os municípios a aumentar investimentos na governança climática e socioambiental. É necessário que o ICMS Ecológico encontre sua parte no IBS Ecológico.

Quais serão os critérios de distribuição entre estados e municípios da parcela da cota-parte do IBS? Nos últimos números que estavam sendo propostos pela PEC 110, 60% do total distribuído aos municípios seriam proporcionais à população, e 5% seriam distribuídos igualmente entre todos os municípios do estado. Os demais 35% permaneceriam vinculados ao que dispuser a lei estadual. Na proposta do IBS Ecológico, ao invés de 60% ser repassado somente com base na população, é possível uma distribuição de 59,5% por esse mesmo critério e 0,5% a ser repassado com base no bem-estar que o município já oferece a sua população, por meio da conservação ambiental e do saneamento.

Isso porque, sem o ICMS Ecológico, nos restam as atuais diretrizes apresentadas no relatório, que indicam como única possibilidade de alocação de recursos para a conservação do meio ambiente o repasse via Fundo de Desenvolvimento Regional. Mas sabemos que muitos municípios da Amazônia e da Mata Atlântica que têm menor arrecadação ou baixa densidade populacional seriam mais fortemente compensados e estimulados ao se considerar também suas riquezas em biodiversidade, isto é, as parcelas do município já destinadas a terras indígenas, unidades de conservação e remanescentes de vegetação nativa. A inclusão do critério de Unidades de Conservação e Terras Indígenas é defendida por diversos estudos como aquele que “melhor responde às exigências de compensação fiscal às Unidades da Federação que sofrem restrições ambientais por abrigarem essas Áreas Protegidas”<sup>10</sup>.

A proposta, portanto, é para prever a destinação de parcela de apenas 0,5% (meio por cento) dos recursos oriundos do IBS para os municípios que atendam a determinados critérios socioambientais e que tenham implementado medidas para redução de suas emissões de carbono. Pretende-se, com o dispositivo do “IBS Ecológico”, propor um mecanismo específico de compensação (e também de fomento) pela preservação ou recuperação de recursos naturais nessas localidades, ao mesmo tempo em que se estabelecem estímulos para a

---

<sup>9</sup> BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. “Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros”. Em: *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, nº 49, jul./dez. 2017. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8247>>.

<sup>10</sup> PEREIRA, Iara Xavier. “Critérios socioambientais para o rateio do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE”. Brasília: Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ-MT), 2010, p. 3.

melhoria das condições de saúde da população urbana e para o fortalecimento da “economia de baixo carbono” no nível municipal.

### *Como garantir a devida revisão dos incentivos fiscais?*

Os incentivos fiscais federais estão perto de [alcançar R\\$ 500 bilhões](#) de reais neste ano de 2023, reduzindo recursos para o financiamento de políticas sociais e ambientais. Nas esferas estaduais e municipais a situação não é diferente, pois, como atesta o próprio relatório do GTSTN (p. 61), os benefícios levaram à ineficiência na alocação de recursos públicos. A revisão e redução desses incentivos, e a promoção de maior transparência, foram colocados como [prioridades da agenda econômica pelo governo federal](#), principalmente dadas as restrições advindas do novo arcabouço fiscal.

Nas propostas discutidas até aqui de reforma, o IBS como regra geral não permitiria a concessão de benefício fiscal. Porém, na apresentação do relatório do GTSTN constatamos que a lista exceções é grande e não leva em consideração questões ambientais e sociais, respondendo principalmente a pressões de setores econômicos. Na lista (p. 79) está a Zona Franca de Manaus, o Simples Nacional, operações com bens imóveis, serviços financeiros, seguros, cooperativas, combustíveis e lubrificantes. Não está claro porque setores inteiros como serviços financeiros seriam beneficiados, e se questões como saúde, educação e transporte público, que aparecem no substitutivo da PEC 45, farão parte das exceções. A escolha de quais incentivos fiscais merecem permanecer deve fazer parte de um processo amplo de revisão dos incentivos fiscais com critérios econômicos, sociais e ambientais, e diretrizes para a criação, monitoramento e avaliação dos incentivos fiscais deveriam fazer parte desta reforma tributária.

### *Se a reforma tributária sobre o patrimônio começou com a revisão do IPTU e ampliação do IPVA, quais serão os próximos passos?*

Considerando que a atual etapa da Reforma Tributária pretende revisar somente os impostos sobre o consumo de bens e serviços, chama a atenção o fato de que o relatório reforça “a importância e a premência da discussão da reforma da tributação da renda ainda no segundo semestre de 2023”, destacando ainda, no que diz respeito à tributação da propriedade, a diretriz de “implementar ao menos os avanços já trazidos nos últimos substitutivos”.

Assim, vale lembrar que a PEC 110 propõe: i) aumentar a base do IPVA para incluir veículos aquáticos e aéreos, quando particulares ou recreativos, e sendo progressivo em razão do impacto ambiental do veículo; ii) considerar a progressividade do ITCMD (heranças e doações), sem incidir sobre as transmissões e doações a organizações da sociedade civil e a institutos de pesquisa científica sem fins lucrativos; iii) permitir a alteração da base de cálculo do IPTU.

Visando ampliar a progressividade da cobrança de impostos, de modo a permitir “a redução da carga do imposto sobre consumo à medida que os impostos sobre a renda e o patrimônio forem instituídos e majorados, mantendo-se a arrecadação dos entes subnacionais”, o relatório já apresenta diretrizes que tratam o espaço urbano, mas ainda carece de aprofundamento diante das imensas desigualdades persistentes na área rural.

É preciso resolver os dois problemas atuais do ITR<sup>11</sup>: como instrumento de arrecadação é irrelevante e, em seus objetivos extrafiscais de induzir o uso produtivo da terra, é claramente ineficaz. É reconhecido que o ITR, em seu modelo atual, falha em todas as dimensões para as quais foi concebido, a despeito inclusive das modificações implementadas pela EC 42/2003, que se mostraram insuficientes. O relatório do GTSTN não apresenta nenhuma proposta ou diretriz para reformar esse imposto, embora ele tenha sido mencionado em pelo menos uma audiência pública.

Por isso, reforçamos que é preciso garantir a plena municipalização do ITR, adaptando o atual ITR para conferir a ele função arrecadatória para os municípios, o que resolve o problema da baixa arrecadação e a fiscalização do imposto sobre a propriedade rural, fazendo-o cumprir sua função fiscal. E, para dar conta da função extrafiscal do ITR, é possível adicionar a instituição de uma CIDE-Uso do Solo, visando estimular o uso produtivo e ambientalmente sustentável do imóvel rural.

## Propostas

Desde 2019 e ao longo dos últimos anos<sup>12</sup>, em cada uma das diversas tentativas de concluir a discussão sobre a Reforma Tributária, um conjunto amplo e representativo de organizações não-governamentais, associações de técnicos e profissionais e movimentos sociais tem apresentado ao Congresso Nacional e ao Governo Federal propostas objetivas e articuladas para que tenhamos uma **Reforma Tributária Saudável, Solidária, Sociobiodiversa e Sustentável**<sup>13</sup>.

Desde a Emenda nº 178 à PEC 45, apresentada pela Deputada Jandira Feghali para propor um texto substitutivo global que pudesse implementar a denominada *Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável*, até as diversas emendas apresentadas à PEC 110 por cinco Senadores - Randolfe Rodrigues, Humberto Costa, Jaques Wagner, Eliziane Gamas e Fabiano Contarato -, todas elas partiram dos princípios de simplicidade, progressividade e neutralidade tributária, ou seja, não implicam em aumento da carga, nem promovem incentivos insustentáveis. Ao mesmo tempo, **estas propostas visam contribuir para que o país faça sua transição para uma economia de baixas emissões de carbono, que gera novos empregos e bem-estar à população**, atualizando nosso Sistema Tributário para convergir com o Acordo de Paris e com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Biodiversidade e de Povos e Populações Tradicionais.

Importante destacar que, além da menção explícita ao impacto da mitigação da mudança climática na economia nacional, algumas dessas emendas já haviam sido incorporadas em diferentes fases da tramitação da Reforma Tributária, destacando aspectos como: i) a inclusão do princípio de conservação do meio ambiente no regime tributário; ii) a alocação de recursos

---

<sup>11</sup> APPY, Bernard; MARÉS, Carlos; *et al.* *Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais*. São Paulo: Instituto Escolhas, 2019.

<sup>12</sup> Mais especificamente, tratamos da PEC nº 45, apresentada pelo Deputado Baleia Rossi em 03 de abril de 2019, e da PEC nº 110, apresentada pelo Senador Davi Alcolumbre em 09 de julho de 2019, além de seus respectivos pareceres e substitutivos: o substitutivo à [PEC 45](#) da Comissão Mista, apresentado em 12 de maio de 2021 pelo Relator, Deputado Aguinaldo Ribeiro; último substitutivo (Complemento de Voto) à [PEC 110](#), que foi apresentado pelo Relator, Senador Roberto Rocha, para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado em 16 de março de 2022.

<sup>13</sup> O Manifesto Por uma Reforma Tributária 3S – Saudável, Solidária e Sustentável pode ser consultado na íntegra no site da iniciativa: [pelacidadania.org.br/reforma-tributaria-3s](http://pelacidadania.org.br/reforma-tributaria-3s).



do Fundo de Desenvolvimento Regional para a conservação do meio ambiente; e iii) a incidência do Imposto Seletivo sobre o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, citado expressamente como fato gerador do tributo.

Assim, cada proposta está embasada em consistentes estudos que buscam equilibrar e dar coerência à política tributária, de acordo com princípios presentes na Constituição Federal de 1988 e na Agenda 2030, tais como: i) erradicação da pobreza; ii) redução das desigualdades sociais, regionais, raciais e de gênero; iii) direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; e iv) proteção e promoção da saúde da população brasileira.

Nesse sentido, o conjunto de propostas é articulado para promover a justiça social, a saúde coletiva e os direitos socioambientais, ao mesmo tempo em que desincentiva a produção e o consumo de itens contrários a essas políticas.

### *Reforma Tributária Saudável*<sup>14</sup>

É consenso global que produtos como tabaco e bebidas alcoólicas, além de alimentos e bebidas ultraprocessados, são nocivos à saúde e afetam negativamente o meio ambiente e a economia. Para desencorajar este tipo de consumo, **é necessário elevar a tributação desses produtos, contribuindo para a melhoria dos indicadores de saúde**, especialmente dos grupos mais vulneráveis da população; o que destaca o caráter progressivo dessa política. E, vale reforçar, se esses produtos devem ser desincentivados, não faz sentido que recebam quaisquer benefícios ou subsídios fiscais.

Simultaneamente, é importante **adotar uma política de incentivos a alimentos mais saudáveis para favorecer a migração da alimentação das pessoas**, ampliando o acesso daquelas com menos recursos. Ao fazer isso, a Reforma Tributária também pode dinamizar a Nova Economia, gerando crescimento econômico sustentável e empregos verdes.

Mais ainda, se vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), hoje subfinanciado, os recursos arrecadados por esses impostos podem fortalecer as políticas de prevenção e promoção da saúde, além de **beneficiar todos os entes da federação, reforçando diretamente seus orçamentos de saúde**.

Nossas propostas, portanto, são:

1. Instituir tributos federais específicos para tabaco e bebidas alcoólicas, além de alimentos ultraprocessados.
2. Criar estímulos fiscais para aumentar a oferta e a disponibilidade de alimentos saudáveis para a população.
3. Adotar tributos específicos para produtos que causam danos à saúde e ao meio ambiente, como agrotóxicos e combustíveis fósseis.
4. Garantir destinação obrigatória para o SUS de parte dos recursos arrecadados.
5. Eliminar subsídios concedidos aos setores e produtos que causam malefícios à saúde e ao meio ambiente.

---

<sup>14</sup> Saiba mais em [bit.ly/ReformaTributariaAFavorDaSaude](http://bit.ly/ReformaTributariaAFavorDaSaude).

### *Reforma Tributária Solidária*<sup>15</sup>

A desigualdade social brasileira decorre, em grande medida, da injustiça fiscal. A carga tributária é mal distribuída, sendo elevada para as camadas de baixa renda e residual para segmentos muito ricos. Arrecada-se pouco e de maneira regressiva com os impostos sobre renda e riqueza da pessoa física, já que **boa parte da arrecadação (quase 50%) vem de tributos sobre o consumo**, incidindo proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres e afetando em particular mulheres e pessoas não-brancas.

Assim, é nítido que simplificar a tributação sobre o consumo é tarefa necessária. Mas, para ser completa, a Reforma Tributária deve ser capaz de enfrentar um conjunto mais amplo de problemas, isto é, deve **corrigir simultaneamente as assimetrias da tributação do consumo, da renda e da riqueza**, redistribuindo as bases de incidência da tributação.

A Reforma Tributária, portanto, **não precisa aumentar a carga tributária do país, basta redistribuí-la**, reduzindo a parcela que incide sobre consumo e sobre a folha de pagamentos, ampliando os impostos sobre renda e riqueza. Só assim poderemos ter um sistema tributário eficiente, simples, justo e que reduza desigualdades, garantindo a progressividade na cobrança de impostos.

Nossas propostas, portanto, são:

1. Tributar a distribuição de lucros e dividendos aos sócios e acionistas.
2. Tributar a riqueza e o patrimônio (como grandes fortunas, herança e propriedades rurais), além de ampliar o IPVA para aeronaves e embarcações de luxo.
3. Reduzir a carga tributária sobre a folha de pagamentos.
4. Readequar as vinculações tributárias para o financiamento da proteção social.
5. Adotar instrumentos mais eficazes de combate à evasão, à sonegação e ao planejamento tributário abusivo.
6. Implementar política de governança, com revisão e redução dos incentivos fiscais e fortalecimento das autoridades tributárias.

### *Reforma Tributária Sociobiodiversa*

A sociobiodiversidade representa a diversidade dos sistemas de vida, culturas e conhecimentos presentes nas sociedades humanas e nos ecossistemas naturais. É um conceito que expressa **a inter-relação entre a biodiversidade e a diversidade de sistemas socioculturais**. E é um patrimônio cultural e biológico que deve ser valorizado, respeitado e preservado, pois sua perda pode ter impactos graves para a humanidade e para o planeta.

As contribuições de povos indígenas, de povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares para a regulação climática e conservação da biodiversidade são cada vez mais reconhecidos nos acordos internacionais<sup>16</sup>. Nesse sentido, incentivos que promovam produtos

---

<sup>15</sup> Saiba mais em [plataformapoliticasocial.com.br](http://plataformapoliticasocial.com.br) e em [plataformaosc.org.br](http://plataformaosc.org.br).

<sup>16</sup> Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF), aprovado em dezembro de 2022 na 15ª Conferência da Biodiversidade das Nações Unidas. Disponível em:

e serviços da sociobiodiversidade contribuem diretamente para o uso sustentável dos recursos naturais em nosso país e para a valorização do conhecimento tradicional associado.

No entanto, analistas socioambientais acreditam que a alíquota única do IVA, que deve ser fixada ao redor de 25%, será alta para os produtos gerados e comercializados pelos trabalhadores das florestas, das águas e do campo, e aumentará a carga tributária. Por isso, propomos a concessão de benefícios tributários para os produtos e serviços oriundos da sociobiodiversidade brasileira, além do benefício fiscal de crédito presumido, uma vez que a cadeia produtiva de extrativismo não pode contar com créditos advindos dos insumos, adquiridos por outros elos da cadeia, para a aplicação do princípio da não-cumulatividade. Adicionalmente, como já previsto nas exceções do relatório, reforçamos o necessário tratamento tributário diferenciado do ato cooperativo, uma vez que as atividades econômicas de povos e comunidades tradicionais são geralmente organizadas por meio das cooperativas.

Somente com um **tratamento constitucional adequado aos produtos da sociobiodiversidade**, o país poderá impulsionar ganhos em conservação e serviços ecossistêmicos, além do desenvolvimento regional e inovação associados às economias da sociobiodiversidade, que virão a beneficiar toda a sociedade brasileira.

Nossas propostas, portanto, são:

1. Excluir os produtos e serviços oriundos da sociobiodiversidade brasileira da vedação da concessão de benefícios fiscais relativos ao IBS, inclusive para adoção de crédito presumido integralizado para produtos agroextrativistas e da sociobiodiversidade no primeiro elo da cadeia produtiva.
2. Definir o conceito cesta básica incluindo produtos da sociobiodiversidade brasileira, de maneira alinhada com o desenvolvimento regional, com a segurança alimentar e nutricional e com o equilíbrio ambiental e climático.
3. Manter o tratamento tributário diferenciado do ato cooperativo, com alíquota específica para o IVA federal.

### *Reforma Tributária Sustentável*<sup>17</sup>

Os impostos podem e devem auxiliar o Brasil na luta contra a crise climática, no controle do desmatamento e a serviço da transição energética justa e da geração de empregos verdes. Para isso, precisamos integrar em nosso Sistema Tributário os princípios da prevenção, do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, garantindo o **tratamento tributário diferenciado de cada atividade de acordo com seu impacto socioambiental e climático**.

Por isso, é crucial ancorar estes princípios, tanto na arrecadação quanto na redistribuição, em **mecanismos fiscais e tributários convergentes com as políticas nacionais e internacionais sobre o meio ambiente**, sobre a mudança do clima e sobre os cuidados com a saúde coletiva.

---

<<https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/discurso/adocao-do-quadro-global-de-biodiversidade-kunming-montreal-gbf>>.

<sup>17</sup> Saiba mais em [estafaltandoverde.org.br](http://estafaltandoverde.org.br).

Afinal, a redução de desigualdades locais e regionais passa necessariamente por mecanismos de compensação e transferência financeira que direcionem nossos esforços para melhorar a qualidade de vida nos municípios. Assim, asseguramos que o direito à dignidade, à felicidade e à liberdade sejam igualmente válidos para atuais e futuras gerações. **Se não for assim, a reforma não será sustentável.**

Nossas propostas, portanto, são:

1. Garantir princípios socioambientais no regime tributário: prevenção, pagador-poluidor e protetor-recebedor.
2. Compensar localidades que melhorem seus indicadores de qualidade de vida e de governança climática com transferências financeiras balizadas por critérios socioambientais na distribuição de parte do IBS, por meio de repasse do IBS Ecológico.
3. Fomentar o desenvolvimento regional garantindo que o FDR invista em atividades produtivas sustentáveis alinhadas às metas brasileiras de clima, de redução do desmatamento e de geração de empregos verdes, com vedação de subsídios a atividades contrárias a essas políticas.
4. Garantir a plena municipalização do ITR, incentivando o uso produtivo e sustentável da terra.
5. Melhorar a amplitude, a incidência e a efetividade da CIDE-Combustível, visando diminuir a emissão de carbono.
6. Aprimorar o Imposto Seletivo, explicitando a incidência sobre produtos que prejudiquem ou possam prejudicar a saúde, o clima ou o meio ambiente, desincentivando atividades que geram ônus para o SUS e agravam a mudança climática.
7. Criar um Cadastro Nacional de Atividades Verdes (CNAE Verde) para compensar a tributação sobre essas atividades com a devolução parcial do IBS pago.