

A REFORMA TRIBUTÁRIA PROMOVIDA PELA EC 132/2023 E O FEDERALISMO FISCAL: DIFICULDADES ILUSTRADAS A PARTIR DA AGRICULTURA FAMILIAR

THE TAX REFORM PROMOTED BY EC 132/2023 AND FISCAL FEDERALISM: DIFFICULTIES ILLUSTRATED BY FAMILY FARMING

RICARDO PINHA ALONSO¹

APOEMA CARMEM F. V. D. M. SANTOS²

ANA CRISTINA CREMONEZI³

RESUMO: O artigo trata da reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023, que trará mudanças profundas na arrecadação de receitas, indispensável para a implementação das mais variadas políticas públicas. A alteração promovida afeta o princípio do federalismo fiscal, sendo a autonomia

¹ Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Estágio pós-doutoral na Universidade de Santiago de Compostela-ES. Professor titular na graduação e no Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Marília. Mestrado e Doutorado na Universidade Estadual do Norte do Paraná. Procurador do Estado d

² Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho (2022). Pesquisadora bolsista PROSUP/CAPES (2021-2022). Pós-graduação "lato sensu" em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2021). Graduada em Direito, também, pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2018), sendo aluna transferida das Faculdades Metropolitanas Unidas, ingresso no qual obteve primeira colocação. Atualmente é professora assistente do grupo de Iniciação Científica da Universidade Nove de Julho e de Direito Civil da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Convidada a orientar os estagiários do CEJUSC/SBC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (2019). Experiência internacional pela Accademia Juris Roma e Il Centro di Studi Giuridici Latinoamericani della Università Degli Studi di Roma Tor Vergata (2022). Advogada afeita aos métodos autocompositivos, sócia co-fundadora do Fonseca, Kajimoto Campos.

³ Graduação em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2001), com atualização profissional no Curso de Direito Criminal, Turma 2004/2005, realizado junto ao Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA, com 360 horas. Atualmente é Juíza de Direito, vinculada ao TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ e Membro Efetivo do Instituto Paranaense de Direito Processual (IPDP). Especialista em Direito Processual Civil, pela Faculdade Unyleya, Mestranda em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estado do Norte do Paraná - UENP. Com interesse em pesquisa relacionada à Jurisdição, Direito Administrativo e Processos Dialógicos e Estruturais.

dos estados e municípios mitigadas pela centralização. A ampla diversidade regional do país conduz a dificuldades de desenvolvimento de políticas públicas eficientes de forma concentrada. A agricultura em regime familiar serve para a ilustração dos entraves que podem ser experimentados em outros setores, cuja diversidade local se apresenta. A pergunta que orienta o artigo é: em que medida a reforma tributária ofende o pacto federativo e reflete nas políticas públicas pautadas em diversidade regional e para a agricultura familiar? Os resultados indicam que enfraquecimento da autonomia financeira, em decorrência da concentração da arrecadação de tributos e a vedação de benefícios fiscais conforme a realidade do ente federativo, poderá abalar a construção de políticas públicas. Para prevenir o aprofundamento das desigualdades regionais, necessário identificar estratégias de gestão local e políticas públicas que afastem as regras de coalisão e disputa de verbas ou perpetuação da dependência do governo central.

PALAVRAS-CHAVE: agricultura; economia familiar; políticas públicas; princípio federativo, reforma tributária.

ABSTRACT: The article deals with the tax reform promoted by Constitutional Amendment no. 132/2023, which will bring profound changes to revenue collection, which is indispensable for the implementation of the most varied public policies. The amendment affects the principle of fiscal federalism, with the autonomy of states and municipalities being mitigated by centralization. The country's wide regional diversity makes it difficult to develop efficient public policies in a concentrated manner. Family farming serves as an illustration of the obstacles that can be experienced in other sectors, where local diversity is present. The question guiding the article is: to what extent does the tax reform offend the federal pact and reflect on public policies based on regional diversity and family farming? The results indicate that the weakening of financial autonomy, due to the concentration of tax collection and the prohibition of tax benefits according to the reality of the federative entity, could undermine the construction of public policies. In order to prevent the deepening of regional inequalities, it is necessary to identify local management strategies and public policies that remove the rules of coalition and dispute over funds or perpetuate dependence on the central government

KEYWORDS: agriculture; family economy; public policies; federal principle, tax reform.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem dimensão continental com grande diversidade cultural, econômica e social entre as várias regiões que compõem o país. Para assegurar o desenvolvimento equilibrado, é necessária a criação de políticas públicas que respeitem as peculiaridades de cada uma delas. Ocorre que a reforma tributária promovida pela EC n. 132/2023 retirou a autonomia dos estados e municípios para

a fiscalização e arrecadação de tributos, transferindo a atribuição a um Conselho Gestor. Mantendo o perfil de tributação sobre o consumo, a alteração deixa de favorecer os municípios e estados em que as empresas se encontram sediadas, passando o tributo incidente sobre bens e serviços ser captado no destino. Com o objetivo de combate à guerra fiscal, também se impôs a vedação de concessão de benefícios fiscais que não sejam uniformes em todas as unidades da federal.

Os limites do estudo não permitem a incursão sobre a totalidade das alterações e impactos decorrentes da Emenda Constitucional n. 132/2023. O artigo analisa a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de responsabilidade estadual e municipal, que é integrante do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual, ao lado da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de responsabilidade federal. O IVA decorre da extinção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

O modelo de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) previsto no artigo 156-A da Constituição Federal estabelece a regulamentação por Lei Complementar e a concentração da arrecadação e distribuição das receitas pelo Conselho Gestor. A alteração se pauta no princípio da cooperação mútua, simplificação do sistema e na necessidade de contenção da guerra fiscal, mas concomitantemente retira parcela expressiva da autonomia dos entes federados (Silveira; Yamamoto; Ciabatari, 2024).

Para a ilustração dos possíveis reflexos da concentração fiscal, utiliza-se produção agrícola de pequeno porte. Justifica-se o recorte material pois a agricultura tradicional se desenvolve em todas as regiões do país e enfrenta, por consequência, a diversidade econômica e climática, razão pela qual se mostra capaz de sustentar a análise acerca das inquietações trazidas sobre pontos específicos do novo modelo de arrecadação de tributos.

Não ignorando a relevância do agronegócio para a economia do país, a pesquisa apresentará as políticas públicas voltadas à agricultura em regime familiar mais importantes e, apesar destas, as incongruências existentes na distribuição de território e renda. É avaliado se a reforma tributária tem potencial de fragilizar a produção rural tradicional, sobretudo em estados que demandam mais atuação pública em virtude de situações climáticas e extrema pobreza.

A produção de alimentos no Brasil demanda a efetivação de políticas públicas diversas, atendo-se à estrutura adotada e a peculiaridades locais. A atividade de produtores de alimentos de pequeno e médio porte melhor observa os preceitos do desenvolvimento sustentável. E ainda é responsável por expressivo percentual de empregos em pequenos municípios, além de respeitar as características regionais do país. Para a abordagem da temática, os dados estatísticos produzidos pelo Poder Público, sobretudo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), têm extrema relevância, pois direcionam a criação de políticas públicas.

O problema que se coloca é: em que medida a reforma tributária ofende o pacto federativo e reflete nas políticas públicas pautadas em diversidade regional para a agricultura familiar? Busca-se demonstrar que a criação de projetos de empoderamento dos pequenos produtores e outras atividades econômicas marcadas pela diversidade sofrerá novo enfraquecimento.

A primeira seção examina a reforma tributária e a potencialidade de impacto em políticas públicas; a segunda é focada na análise das diversidades regionais e políticas públicas voltadas para agricultura familiar no Brasil; e a terceira, por fim, avalia se a reformulação na arrecadação fiscal indica a adoção de novas estratégias ou se perpetua a dependência da União.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utiliza-se o método hipotético-dedutivo. A metodologia de abordagem é qualitativa e monográfica. São empregadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

2. REFORMA TRIBUTÁRIA E A POTENCIALIDADE DE IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS

Buscando simplificar o sistema tributário brasileiro, a Emenda Constitucional 132/2023 promoveu complexa reforma com unificação de tributos, alteração no modelo de arrecadação e fiscalização, demandando a regulamentação por lei complementar. Optou-se pelo recorte de análise sobre a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de responsabilidade estadual e municipal, integrante do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) dual, ao lado da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de responsabilidade federal. O IVA decorre da extinção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Para a superação da guerra fiscal e promoção da uniformidade tributária, o disposto no art. 149-B da Constituição Federal determina a observância das mesmas regras pelos tributos previstos nos artigos 156-A (imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios) e 195, V (sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar), em relação a: i) fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; ii) imunidades; iii) regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; iv) regras de não cumulatividade e de credenciamento.

Em que pese a competência compartilhada entre estados e municípios, a pretexto de conter a guerra fiscal, o IBS sofreu um engessamento ao vedar a concessão de benefícios fiscais destinados ao fomento regional. Restou estabelecido que a distribuição do produto da arrecadação do imposto será gerida por um Comitê Gestor, sendo que a lei complementar disporá, dentre outros, sobre as regras de distribuição aplicáveis aos regimes favorecidos, específicos e diferenciados de tributação previstos nesta Constituição.

As disposições trazidas pela Emenda Constitucional n. 132/2023 anseiam que os critérios de rateio das transferências federais possam privilegiar áreas menos desenvolvidas e cidades de pequeno porte. Mas os dados estatísticos, cujo recorte se pauta na produção agrícola, mas que ilustra a diversidade nacional, demonstrarão a dificuldade de implementação de estratégias eficientes para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, que são objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Implementar qualquer política pública demanda o percurso de várias etapas, sendo essencial coletar informações técnicas, avaliar custos e determinar formas de execução mais adequadas, considerando diversas variáveis factuais. O processo exige profundo conhecimento dos elementos envolvidos, objetivos imediatos e de longo prazo, culminando, por fim, em decisão que reflita a vontade política (Alonso; Dantas, 2016). A complexidade será agravada pela reforma, concentração de arrecadação e distribuição de tributos e, principalmente, pela vedação de concessão de benefícios fiscais não padronizados nacionalmente.

A centralização promovida servirá de abertura de nova porta de embate e disputa de recursos. A concentração da arrecadação de receitas e posterior distribuição por um Conselho Gestor poderá trazer efeito contrário, acentuando as vulnerabilidades, restringindo a autonomia dos estados-membros, que passarão a demandar o direcionamento de recursos para a implementação das variadas políticas públicas, conforme as necessidades regionais. Destaca-se que a entidade pública, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, terá 27 membros, representando cada estado e o Distrito Federal, além de outros 27 membros representando o conjunto dos municípios, sendo 14 representantes escolhidos de forma igual entre os municípios e 13 considerando o tamanho da população (Brasil, 2023).

Com a incrementação da política de coalizão⁴ no país, os ditos representantes não terão acesso a todos os entraves administrativos e técnicos de forma aprofundada, a legitimar a representação indireta no gerenciamento de receitas essenciais para a criação de políticas públicas. Torna-se difícil sustentar a inexistência de ofensa ao federalismo fiscal com relação aos municípios no modelo adotado, eis que, dentre 5.568, apenas 27 vão compor o conselho. O esvaziamento da autonomia dos municípios acentua-se com a extinção do ISS. “Toda e qualquer proposta que privilegie a centralização e prejudique a instituição de tributos próprios, bem como não preveja mecanismo para dirimir as desigualdades regionais flerta com a inconstitucionalidade” (Amorim, 2021, p. 11).

⁴ “O ponto de partida de toda análise sobre os partidos brasileiros no Legislativo deve ser o conceito de presidencialismo de coalizão. A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de listas abertas e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso” (Santos, 2002, p. 237).

Há também o risco de esvaziamento de postos de empregos em estados que se valiam dos benefícios fiscais para atrair a instalação de grandes empresas. Ausente o retorno financeiro, os estabelecimentos mercantis terão amplo estímulo para retornar para regiões com maior estrutura pública, o que impactará não apenas a arrecadação tributária, mas também aumentará o percentual de dependentes de uma renda básica universal. Abandona-se, portanto, a aptidão de medidas transformativas ainda que complexas e parciais pela adoção de estratégias de ação afirmativa e dependência, inclusive dos próprios entes públicos.

Outro questionamento que se coloca acerca da constitucionalidade da reforma recai sobre a necessidade de reinventar a compreensão sobre a competência para a instituição do tributo, posto que o IBS será instituído por lei complementar. Embora a União não integre o Comitê Gestor, o Congresso Nacional passará a legislar sobre a criação de tributos compartilhados entre estados e municípios. A autonomia imprescindível ao federalismo se encontra na capacidade, pelos entes federados e por renda própria, de gerenciar as atribuições públicas e suprir as necessidades locais. Como consequência da proteção dessas normas organizacionais, ele assegura os direitos dos contribuintes por meio da simetria nas competências tributárias entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Torres, 2012).

Embora a competência tributária seja tarefa exclusivamente legislativa que deriva da Constituição, “a arrecadação do tributo é tarefa vinculada à função administrativa dos entes. Em suma, criar tributos é legislar, arrecadá-los é administrar” (Tavares, 2023, p. 80). O princípio do federalismo não implica a vedação de mudança na competência tributária, não sendo esta acobertada pela petrificação constitucional. Entretanto, a profundidade da reforma poderá ser reputada inconstitucional em virtude de a concentração da arrecadação e distribuição de tributos reduzir substancialmente a autonomia financeira e política dos estados-membros. Sendo cláusula pétrea prevista no artigo 60, § 4º da Constituição Federal, “é vedado o retorno do Estado a sua forma unitária, deixando ainda mais evidente a relevância da reciprocidade da preservação das autonomias de cada pessoa política da Federação” (Souza, 2023, p. 25).

Por outro lado, o artigo 9º da Emenda Constitucional 132/2023 estabeleceu que a lei complementar que instituir o imposto de que trata o artigo 156-A e a contribuição de que trata o artigo 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a equilibrar a arrecadação da esfera federativa. Entretanto, a padronização em nível nacional de alíquotas ofende o princípio da igualdade previsto no artigo 4º, inciso V e artigo 150, inciso II da Constituição Federal em seu aspecto substancial.

A fórmula de um *federalismo simétrico*, no qual todos os Estados e Municípios são tratados igualmente foi vitoriosa, mas, na verdade,

olhando o território brasileiro, constatam-se muitas *assimetrias* entre os entes federados, sejam estaduais ou municipais, e deveriam ser tratados desigualmente, a fim de que tais diferenças fossem respeitadas e as desigualdades combatidas. Mas não foi esse o caminho trilhado (Scaff, 2024, p. 699).

Quanto aos critérios de isonomia, “é possível obedecer-se formalmente um mandamento, mas contrariá-lo em substância. Cumpre verificar se foi atendida não apenas a letra do preceito isonômico, mas também seu espírito” (Bandeira de Mello, 2017, p. 24). Os benefícios fiscais concedidos pelos Estados sob o regime do ICMS exercem relevante papel no contexto socioeconômico do país, sendo aptos a fomentar a circulação de renda e mitigar as vulnerabilidades, estando limitado pela finalidade da norma, ou seja, pela pertinência temática. Portanto, a vedação afronta o princípio da igualdade substancial e o princípio do federalismo fiscal, ao passo que restringe o âmbito estratégico de arrecadação de receitas, imprescindíveis para implementação de políticas públicas e diminuição das vulnerabilidades regionais.

Ao lado da vedação de concessão de benefícios fiscais pelos estados e municípios, a Emenda Constitucional 132/2023 criou cinco extratos, nos quais se incluem as alíquotas padrão, as alíquotas reduzidas em 60%, as alíquotas zero, os regimes específicos e as alíquotas reduzidas em 30%. Previu-se, por exemplo, que a lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% das alíquotas do IBS quanto aos bens e serviços relacionados, dentre os quais os relativos à satisfação de direitos fundamentais como educação, saúde, medicamentos, alimentos destinados ao consumo humano, produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda, produtos agropecuários e seus insumos.

O § 3º do dispositivo também possibilitou a redução em 100% da alíquota do tributo com relação a produtos hortícolas, frutas e ovos. Além dos regimes diferenciados constitucionais, o artigo 8º da EC n. 132/2023 criou a cesta básica nacional de alimentos, que considerará a diversidade regional e cultural da alimentação do país e garantirá a alimentação saudável e nutricionalmente adequada, em observância ao direito social à alimentação previsto no artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 2023).

Trata-se de uma tentativa de mitigar a desigualdade substancial e combater a regressividade fiscal existente no país, posto que os tributos incidentes sobre o consumo comprometem proporcionalmente e de forma mais incisiva a renda da população que se encontra na base da pirâmide social. Ou seja, quanto maior a tributação incidente sobre bens e serviços, maior a supressão do poder aquisitivo. “A preponderância da tributação indireta na carga fiscal, bem como a incipiente progressividade na tributação da renda e do patrimônio, resulta num sistema tributário regressivo como um todo” (Clasen, 2014, p. 64). Assim, a regressividade sobre a carga tributária é exteriorizada quando o percentual da renda

comprometido com o pagamento de impostos aumenta na medida em que as rendas diminuem.

As alterações desconsideram o caráter regressivo do sistema e as desigualdades sociais existentes no país, sendo que “a tributação é um meio para a redução dessas iniquidades sociais, através de uma tributação mais significativa sobre o patrimônio, seguida da renda e por último sobre bens de consumo e serviço” (Anselmini; Buffon, 2018, p. 252). A reforma tributária promovida se ateve à busca da simplificação, com a unificação dos tributos, sem a pretensão de redução concreta da carga tributária. Manteve-se a extensão dos ônus incidentes sobre as relações do consumo, distanciando da concretização da justiça fiscal.

As ponderações sobre o federalismo fiscal e a observância da igualdade substancial buscam, doravante, dados técnicos construídos por órgãos oficiais e que direcionam a formação de agenda governamental para a implementação de políticas públicas. Os elementos estatísticos são essenciais para observação sobre as dificuldades de concentração de gestão em países com ampla dimensão territorial e inúmeras peculiaridades.

3. DIVERSIDADES REGIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A autonomia fiscal atribuída aos entes federados serve como fio condutor no planejamento estratégico, com a integração entre a elaboração de políticas públicas e a consecução dos objetivos, que integram a plataforma de um governo democraticamente eleito. A centralização promovida pela EC n. 132/2023 trará dificuldades no gerenciamento das necessidades locais, como se pretende ilustrar com dados acerca da produção agrícola de pequeno porte.

Os modelos de produção de alimentos constituem mecanismos de programas governamentais marcados pela relevância interseccional. Países de vasta extensão territorial como o Brasil ostentam grande impacto na economia nacional e afetam pontos programáticos do Estado a partir da análise constitucional, como a erradicação da pobreza, a dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento sustentável.

A Agricultura Familiar é a principal responsável pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população brasileira, sendo constituída de pequenos produtores rurais, além dos povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. A atividade desponta como um modelo de desenvolvimento sustentável nas dimensões socioambientais e econômicas, devido à sua produção em pequena escala e à estreita ligação dos agricultores com a terra e o meio ambiente, fundamentada em seus conhecimentos tradicionais (Di Pietro; Moreira, 2020, p. 219).

O Decreto n. 9.064, de 31.05.2017, regulamenta a Lei n. 11.236/2006 e estabelece nos incisos I a IV do artigo 3º que é classificado como agricultor familiar todo aquele

que cumprir simultaneamente os seguintes critérios: I. possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; II. utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; III. auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV. ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar. A Lei n. 8.212/1991, em seu artigo 12, § 1º, também esclarece que se entende como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes. A diversidade produtiva também é característica marcante desse setor, pois muitas vezes alia a produção de subsistência a uma produção destinada ao mercado (Brasil, 2023).

Existem várias políticas públicas destinadas especificamente à agricultura em regime de economia familiar. O artigo 4º da Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra) estabeleceu os contornos iniciais da política agrícola de fomento à atividade rural e abarca o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma linha de crédito rural em que se oferecem condições especiais, como taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais longos, visando financiar investimentos e custeio da produção. Nos termos das disposições gerais contidas na Resolução do Banco Central do Brasil n. 4.107, de 28 de junho de 2012 (Banco Central do Brasil, 2012). O programa “destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas” (Bacen, 2023, n.p.). Visa ao fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares.

Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (Silva, 1998, n.p.).

Ao lado da política de financiamento da produção agrícola, surgiram programas destinados a regulamentar as compras pelo setor público diretamente do pequeno produtor rural, favorecendo os circuitos curtos de mercadorias e incrementando a economia regional. Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também estabeleceu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei n. 10.696/2003, que em seu artigo 19 permite a aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, que se enquadrarem no Pronaf, por órgãos públicos, independentemente de licitação, desde que obedecidos os preços dos mercados regionais.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é indicado como a primeira política de Governo de apoio à comercialização da produção camponesa no Brasil. O programa “contribui de forma direta para a organização social e da produção nos assentamentos e comunidades rurais, incentivando a produção sustentável e/ou agroecológica” (Mendes; Neves; Machado, 2019, n.p.). E tem duas finalidades principais: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Além de incrementar a produção pela agricultura familiar, o programa assegura a diversidade nutricional preconizada pelas regras de segurança alimentar à população vulnerável, “destinando tais alimentos às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino” (Bester; Bolson, 2015, p. 32).

A Lei n. 11.326/2006 estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e a empreendimento familiares rurais. Para o alcance dos objetivos traçados, o ato normativo determina a promoção de ações vinculadas a concessão de crédito, infraestrutura e serviços, assistência técnica, educação, capacitação e profissionalização, dentre outras políticas públicas. Os benefícios de crédito e financiamento rural oferecidos aos pequenos agricultores trazem não apenas grandes vantagens econômicas, mas também sociais e na economia local, alavancando a competição no mercado consumidor, além de atender a objetivos da soberania alimentar com o avanço na qualidade e variedade de alimentos produzidos de forma orgânica.

Dentre as políticas públicas de proeminência neste setor, ainda, sobreleva-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), previsto na Lei n. 11.947/2009, que associa a alimentação saudável nas escolas ao fortalecimento da agricultura em regime de economia familiar. O PNAE remonta à década de 1940, mas apresentava originariamente caráter assistencialista, sendo o controle centralizado no Governo Federal, inclusive para a definição de cardápios e realização de compras, fator deletério às diversidades regionais. Com a criação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e de uma agenda de Segurança Alimentar (SAN), viabilizaram-se

as alterações dessa realidade, culminando com a edição da Lei n. 11.947/2009. Destacando o caráter multidisciplinar de referida política pública, os autores apontam benefícios como a fixação de recursos financeiros na região, a priorização de alimentação saudável no âmbito escolar, além da produção local, com fortalecimento de circuitos curtos de produção, evitando deslocamento de alimentos de outras regiões (Kroth; Geremia; Mussio, 2020).

O PNAE atende alunos da educação básica, vinculados às escolas públicas ou sem fins lucrativos, nos termos da Resolução CD/FNDE n. 06/2020, sendo direcionado 30% do valor repassado para a compra direta de produtos da agricultura familiar. Em estudo sobre a implementação do programa, verificou-se que o PNAE contribui para o aumento da produção e diversificação de produtos alimentícios em nível regional, com reflexo na renda familiar, permanência de jovens na zona rural e, sobretudo, pela substituição de produtos industrializados por alimentos *in natura* na alimentação escolar, contribuindo para a formação de hábitos saudáveis (Santos; Menezes, 2019).

Ao lado desses principais programas de fomento da agricultura em regime familiar, agrega-se o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), destinado a cobrir as perdas de produção em decorrência de eventos climáticos adversos (Resolução CNSP n. 404/2021). O poder público arca com parte do prêmio do seguro, o que torna o instrumento mais acessível ao produtor rural. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) busca ofertar tecnologia e suporte técnico aos agricultores, visando aumentar a produtividade e a sustentabilidade (Lei n. 12.897/2013) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), instituído por intermédio da Lei n. 11.977/2009, sendo um subprograma do projeto “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).

Esta política pública busca melhorar as condições de moradia no meio rural, oferecendo financiamento para construção, reforma ou ampliação de habitações para agricultores familiares. Por fim, destaca-se o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), instituído pelo Decreto n. 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que visa garantir aos agricultores familiares a receber um preço mínimo por seus produtos, mesmo que o preço de mercado seja inferior. O Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF) está vinculado à uma operação de crédito rural no âmbito do Pronaf, ou seja, é necessário que o agricultor familiar tenha contratado uma operação de custeio ou investimento do Pronaf. O propósito dessas políticas e programas é fomentar a inclusão social, econômica e produtiva dos agricultores familiares, visando ao desenvolvimento sustentável das regiões rurais e à garantia da segurança alimentar nacional.

A despeito das várias políticas públicas voltadas ao setor, os resultados não obstaram a concentração de renda e territórios. O agronegócio no Brasil, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, tem 51.203 estabelecimentos com mais de mil hectares, que representavam 1% das 5.073.324 propriedades. Juntos, eles concentram 47,6% da área ocupada por todas as fazendas. Em contraponto, 50%

dos estabelecimentos de menor extensão, com até 10 hectares, ocupavam 2,3% do território. Em 2006, último ano da pesquisa, essa participação era de 45%. Ou seja, os dados do Censo Agropecuário 2017 revelam um país estruturado em fortes desigualdades de distribuição de rendas e territórios, havendo grandes discrepâncias regionais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017).

Cerca de 70% dos alimentos consumidos no país são provenientes da agricultura familiar. No entanto, estudos indicam que, em média, o valor bruto de produção mensal por propriedade familiar é de 0,46 salário-mínimo, o que coloca grande parte dos produtores em situação de extrema pobreza (Bittencourt, 2018).

A extensão territorial do Brasil e a diversidade climática evidenciam a impossibilidade de idealização de políticas públicas eficientes sem a ponderação das especificidades regionais, as dificuldades sociais e a situação de vulnerabilidade de grande parte dos destinatários.

Sugere-se a adoção de novas políticas públicas, bem como a ampliação e reformulação de políticas já em vigor – Pronaf, Agronordeste e PAA, por exemplo – voltadas para os agricultores familiares e que levem em consideração as características desses produtores. Ou seja, é preciso descentralizar a operação dos programas e permitir maior participação de órgãos, entidades e produtores rurais que conheçam as necessidades específicas de cada região (Dias; Campos, 2022).

As disparidades regionais no acesso aos alimentos, evidenciadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs) de 2004, 2009 e 2013 persistiram na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018. Em 2004, a segurança alimentar abrangia 53,4% dos lares na região Norte, atingindo 63,9% em 2013 e declinando para 43,0% em 2017-2018 (Brasil, 2020). Os resultados desnudam desigualdades sociais e de acesso aos alimentos não apenas entre as macrorregiões, mas também entre os estados que as compõem.

O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil revela que a fome atingiu 21,8% dos lares de agricultores(as) familiares e pequenos produtores(as) rurais, sendo que, quanto às formas mais severas de insegurança alimentar⁵ (moderada e grave), o total chega a 38% dos domicílios – cenário ainda mais preocupante nas regiões Norte (54,6%) e Nordeste

⁵ A insegurança alimentar acontece quando as pessoas não têm acesso regular e permanente a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para sua sobrevivência, como define a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). O IBGE utiliza desde 2003 a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para traçar diagnósticos de segurança alimentar nacional. A insegurança alimentar é dividida em três graus (leve, moderada e grave), sendo a classificação utilizada para formação de políticas públicas (Brasil, 2024b).

(43,6%) (Rede Penssan, 2022).

Abarcando a população urbana e rural, Norte e Nordeste também são as regiões mais impactadas pela insegurança alimentar. No Norte e no Nordeste, as taxas atingem, respectivamente, 71,6% e 68%, valores significativamente superiores à média nacional de 58,7%. A realidade da fome se manifesta de forma mais intensa, afetando o cotidiano de 25,7% das famílias na região Norte e 21% no Nordeste, em contraste com a média nacional de aproximadamente 15% e 10% na região Sul (Rede Penssan, 2022).

O levantamento estatístico fornece subsídios de impacto para a exploração das realidades particulares de cada estado para a formação de políticas públicas, sendo imperioso respeitar a diversidade indicada para efetividade da incursão do Estado. Ao largo das assimetrias verificadas, é imprescindível avaliar os possíveis efeitos da reforma e buscar mecanismos para resguardar a autonomia e o desenvolvimento de áreas com quadro econômico fragilizado.

4. NOVAS ESTRATÉGIAS OU PERPETUAÇÃO DA DEPENDÊNCIA DA UNIÃO?

Retomando a ampla diversidade do país e situação de sub-desenvolvimento de várias regiões, necessário avaliar as possíveis estratégias para a superação das desigualdades sociais, com o agravante de concentração da arrecadação de tributos pelo Conselho Gestor. O relatório de segurança alimentar divulgado em 2024 revela avanço nos índices de acesso pleno e regular de alimentos, ponto essencial para a superação da pobreza extrema. No entanto, as regiões Norte e Nordeste continuam concentrando a menor proporção de domicílios em segurança alimentar, enquanto a região Sul estampa o maior índice de adequação (IBGE, 2024).

Em 2023, o Pará foi o estado que apresentou a maior proporção de domicílios com insegurança alimentar moderada ou grave (20,3%), um em cada cinco domicílios, com Sergipe (18,7%) e Amapá (18,6%) em seguida. No sentido oposto, Santa Catarina (3,1%), Paraná (4,8%), Espírito Santo (5,1%) e Rondônia (5,1%) tiveram os menores percentuais. No âmbito nacional, 9,4% dos domicílios estavam em insegurança alimentar moderada ou grave.

[...] Em relação aos rendimentos, 50,9% dos domicílios com insegurança alimentar moderada ou grave possuíam rendimento domiciliar per capita menor do que meio salário-mínimo.

De acordo com a pesquisa, os casos de insegurança alimentar moderada ou grave ficaram concentrados nas seguintes faixas de rendimento, alcançando 79,0%: domicílios com rendimento domiciliar per capita de zero a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (24,1%); domicílios com rendimento domiciliar per capita maior do que $\frac{1}{4}$ e no máximo $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo (26,8%); e domicílios com rendimento domiciliar per capita maior do que $\frac{1}{2}$ e no máximo um salário-mínimo (28,1%). Essas três classes

representavam quase metade dos domicílios brasileiros (47,7%) (IBGE, 2024).

A evolução dos índices da segurança alimentar foi impulsionada em grande medida pela retomada da economia após encerramento da pandemia e, sobretudo, pelo reforço na política pública de repasse de rendas para as populações em situação de vulnerabilidade (Brasil, 2024a). Dois pontos se sobressaem da constatação: alta dependência de políticas públicas assistenciais básicas e urgência de construção de políticas de Estado para o empoderamento social.

A reforma tributária promovida a partir da EC n. 132/2023, no entanto, ao pretender tratamento uniforme entre as unidades da federação e desconsiderando as realidades profundamente distintas, passa ao longe da criação de mecanismos de independência financeira. A Nota Técnica 17 divulgada pelo Ipea, ao avaliar os possíveis impactos da reforma tributária na Federação, destaca que o efeito redistributivo no âmbito municipal seria amplificado pela combinação de dois fatores. Ou seja, o IBS favorecerá os municípios, eis que o ISS privilegia apenas as localidades em que as empresas se encontram sediadas, ao passo que o IBS-M abarcará todos os bens e serviços consumidos naquela esfera municipal. Ainda, a distribuição da cota-parte do IBS-E adotará novos critérios de repartição, com peso 60% para população, ao invés de 65% que se aplica atualmente (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023).

A premissa ignora que “os estados mais pobres, dedicaram as últimas quatro décadas criando programas de desenvolvimento regional, com base no seu imposto sobre bens e serviços, promovendo a industrialização, principalmente de suas matérias primas” (Cavalcante; Oliveira, 2024, p. 10). A tributação no destino, portanto, poderá ocasionar a perda de arrecadação nestes estados que promoveram o incremento da industrialização, beneficiando-se da possibilidade de concessão de benefícios fiscais, um dos principais alvos da reforma. Com a vedação de concessão de benefícios fiscais, pode ocorrer um esvaziamento das regiões, com a migração para centros mais desenvolvidos, onde o consumo se desenvolve de forma mais acentuada. Com isso, além da perda da arrecadação destas regiões, existe o risco de diminuição de postos de empregos.

Esses pontos devem ser avaliados na implementação das etapas subsequentes da reforma tributária, sob pena de perpetuação da dependência do governo central. A nota técnica 17 do Ipea indica que o impacto redistributivo será processado de forma gradual, sendo que “o efeito final para as finanças estaduais e municipais também dependerá do ritmo de crescimento econômico a se verificar” (Gobetti; Orair; Monteiro, 2023, p. 10). O estudo não aborda o potencial retrocesso da economia nas regiões que são as mais vulneráveis do país, destacando apenas que a regra de transição de 20 anos assegurará o mesmo índice de arrecadação apurado

em todas as regiões, por intermédio do seguro-receita⁶.

A unificação e centralização dos tributos também não abordou a possibilidade de retenção ou imposição de restrição do fruto de arrecadação, sendo que o disposto no artigo 160, § 1º da Constituição Federal poderá trazer questionamentos futuros. Em se tratando de tributo próprio de gerenciamento compartilhado e não fundo de participação, prudente que a vedação se expresse normativamente. A previsão de impossibilidade de retenção ou condicionamento do repasse de valores arrecadados aos estados e municípios previne postura arbitrária e judicialização sobre ponto de omissão legislativa.

O cenário que se vislumbra, no atual estágio, é de perpetuação da dependência do governo central ou do Conselho Gestor, restaurando o modelo anterior à Constituição Federal.

Em 1967, a centralização tributária promovida pelo regime militar tinha por objetivo, entre outros, o de assegurar o apoio político de estados mais pobres e de municípios de menor porte, mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal e da participação garantida nos fundos compensatórios então criados (vale lembrar que a oposição política ao regime se localizava nos estados mais desenvolvidos e, em especial, nas cidades de grande porte).

[...] Em 1988, o conflito foi solucionado à custa do esvaziamento do governo federal que, por razões ditadas pela conjuntura política do momento, manteve-se à margem das negociações que conduziram ao desenho do novo sistema (Rezende, 1995, p. 300).

Reassumindo o perfil centralizador da atividade tributária, o desafio que se coloca aos estados e municípios é de fomentar o desenvolvimento econômico sem autonomia para criação de estratégias fiscais, afastando a dependência financeira e o controle político de vasta extensão territorial do país. Logo, o estudo sugere que os estados e municípios devam ser objeto de acompanhamento no período de transição para a correção de possíveis discrepâncias na implementação do novo regime.

Para evitar que a previsão distópica de acentuação das disparidades econômicas e sociais se concretize, é essencial que se instale monitoramento sobre empresas e indústrias instaladas nas regiões menos abastadas. A constatação imediata do possível esvaziamento, decorrente de encerramento de atividades ou retorno às regiões mais produtivas, permitirá a rápida criação de políticas públicas de resgate de interesse na permanência das atividades produtivas.

⁶ Todos os entes continuarão recebendo no mínimo o mesmo valor de receita que no ano base anterior à reforma (atualizado pela inflação) e as novas regras de distribuição se aplicam apenas sobre o excedente de arrecadação. Por definição, essa regra (seguro-receita) implica que nenhum ente terá queda real de arrecadação nos primeiros 20 anos de reforma.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional criado pela EC n. 132/2023, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, destina-se ao fomento de atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras. Trata-se de criação, que também poderá ser explorada para reequilibrar eventuais dissonâncias na distribuição de riquezas.

Para a potencialização dos resultados decorrentes do repasse de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, aponta-se a possibilidade de formação de consórcios regionais. O consórcio público é uma pessoa jurídica criada por lei com a finalidade de executar a gestão associada de políticas públicas e de serviços públicos, em que os entes consorciados destinam pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos (Clementino, 2019). Criação de sinergias entre estados e municípios com realidades similares pode otimizar recursos e promover o fortalecimento conjunto.

A Lei n. 11.107/2005 viabiliza a efetivação de “pactos territoriais”, sendo ferramenta que interrompe as disputas por investimentos entre os estados, com a instalação de arranjos cooperativos. O Consórcio Nordeste, por exemplo, representa o alinhamento político entre nove estados, formando um bloco coeso no cenário nacional, com papel relevante no debate sobre propostas de grande impacto e que resultam em mudanças significativas nas políticas públicas (Clementino, 2019).

Também conhecido como Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CNE), tem como propósito de promover políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável e a solidariedade entre seus membros. “O Consórcio do Nordeste trouxe o ineditismo de ser o primeiro do Brasil entre os estados federados não incluindo entre os municipais e federal, é uma alternativa de negociação e decisão coletiva compartilhada sobre um futuro comum” (Ribeiro Filho, 2023, p. 53). Seus objetivos primordiais incluem a promoção da cooperação federativa, a atração de investimentos, a modernização da gestão, compras compartilhadas, preservação ambiental, democracia e a busca pelo bem-estar social na região (Consórcio Nordeste, 2023).

No consórcio público, como resultado das relações horizontais, surgem instâncias com o objetivo de promover ações conjuntas sem a intervenção direta do governo central, discutir temas de interesse comum e, em alguns casos, pressionar o governo central em questões de relevância compartilhada (Fernandez; Pinto, 2020, p. 14). Em que pese se indique o Consórcio Nordeste como modelo de estratégia e que este seja formado apenas por estados, nada impede a criação de consórcios integrados por estados e municípios, com dificuldades e potencialidades similares, com finalidade de assegurar o avanço local.

Outra questão a ser explorada recai sobre a diversificação de atividades produtivas e geradores de postos de trabalho. Considerando a opção legislativa pela concentração da atividade decisória no setor tributário, razoável que o

governo central desenvolva políticas públicas diferenciadas de apoio a pequenas e médias empresas sediadas em regiões vulneráveis. Facilitar o acesso a crédito com taxas de juros subsidiadas para pequenos empreendedores, cooperativas e *startups* locais poderá mitigar as consequências sobre a empregabilidade, caso se confirme a perspectiva migratória das empresas e indústrias instaladas na região. Juntamente com agricultura de pequeno porte, essas empresas podem manter a movimentação financeira estável. Trata-se de setor essencial para a movimentação da economia, mas que demanda maior inclusão na agenda política.

[...] as micro e pequenas empresas são agentes importantes na economia brasileira, em particular no que se refere à geração de emprego, sendo responsáveis por 52% das vagas de emprego do país, segundo o SEBRAE. No entanto, elas enfrentam muitos desafios quanto ao financiamento, o que acaba por contribuir para a alta mortalidade empresarial. Em análise, observam-se grandes dificuldades de acesso ao mercado creditício, em grande medida pela ausência de um sistema de crédito estruturado e com a profundidade necessária capaz de atender às demandas e necessidades para proporcionar o crescimento econômico (Pompeu; Lima, 2021, p. 50).

Em relatório elaborado pelo SEBRAE, constatou-se que, em 2024, foi registrada uma taxa de novos negócios de 55,3% no Brasil, sendo que os estados com maior taxa de criação de empresas foram Santa Catarina (60,1%), Mato Grosso (58,3%) e São Paulo (57,1%). Das novas empresas ativas em 2024, 3,77% são EPP, 18,6% correspondem a microempresas e 73,8% são microempreendedores individuais e 3,87% classificados como outros (Sebrae, 2024).

Os indicadores apontam que a atividade econômica, em seus diversos níveis, continua concentrada nas áreas mais desenvolvidas. Cabe, portanto, maior incentivo para que as pequenas e médias empresas se instalem nas áreas em defasagem. O SEBRAE poderá desempenhar um papel importante na capacitação desse público-alvo. O órgão pode auxiliar na articulação junto às instituições financeiras, para a criação de produtos adequados às necessidades do segmento.

O decreto n. 11.993/2024, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - Política Nacional das MPEs e altera o Decreto n. 8.364, de 17 de novembro de 2014, dispõe sobre o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Entre os objetivos da Política Nacional das MPEs, estão: estimular o empreendedorismo e a liberdade para formalizar negócios, incentivando o associativismo, o cooperativismo e a capacitação plena dos empreendedores; facilitar o acesso ao crédito sustentável e à concessão de garantias; criar mecanismos para fomentar a inovação, o desenvolvimento de tecnologias e a adoção de práticas de sustentabilidade ambiental; além de promover a expansão dos mercados interno e externo, integrando microempresas e empresas de pequeno porte às cadeias produtivas

(MEMP, 2024).

Os efeitos da reformulação na arrecadação fiscal, ao que se extrai, dependerão da capacidade de articulação e cooperação entre os entes federados excluídos do poder decisório, para a construção ou o aprimoramento de políticas públicas. Do contrário, o empoderamento local e regional será substituído pela submissão ao governo central de forma perene. A dependência financeira de ampla extensão territorial e populacional afeta não apenas o princípio federativo, mas compromete a própria alternância política no poder.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma tributária, fruto de longo embate político, não logrou êxito na mudança do paradigma fiscal brasileiro. O IBS, nos contornos elencados pela emenda, ofende aos princípios do federalismo fiscal e da igualdade substancial. Ainda, a simplificação proposta, com a junção de tributos, não alterou o caráter regressivo e sobrecarrega a população pobre. Não se enfocou na tributação de renda e patrimônio, mantendo-se a preferência pela oneração do consumo.

Embora o IBS se trate de tributo compartilhado entre estados, Distrito Federal e municípios, os últimos foram praticamente excluídos do poder decisório, eis que apenas 27 entes municipais, num conjunto de 5.568, irão integrar o Conselho Gestor. Além da restrição da autonomia financeira dos entes públicos, o engessamento promovido com a finalidade de combater a guerra fiscal ofende o princípio da igualdade em sua vertente substancial, ao desconsiderar a diversidade regional.

A baixa representatividade dos municípios pode contribuir para uma disputa invisível por verbas públicas, forma comum em governos de coalização e que se distanciam do fortalecimento democrático. A centralização retoma o modelo tributário anterior à Constituição Federal de 1988, em que a dependência de estados e municípios de região mais pobres é utilizada como estratégia de conservação de apoio político e subjugação do ente concessor.

A pesquisa buscou ilustrar a inviabilidade de políticas públicas uniformes para um país marcado por disparidades em todos os níveis. Com esse propósito, foram indicadas as principais políticas públicas destinadas à agricultura de pequeno porte e que objetivam moldar-se às várias realidades. A produção de alimentos representa um setor de relevo no país, sendo que a agricultura tradicional é a maior responsável pela produção dos alimentos consumidos, além de gerar a maior parte de empregos em municípios de pequeno porte. Ainda, contribui para o desenvolvimento sustentável, com produção diversificada de alimentos e utilização de insumos de menor impacto ao meio ambiente.

Existem vários programas voltados à agricultura de menor porte, como o PRONAF, que se trata de modelo específico de financiamento rural, além de outros voltados à aquisição de mercadorias como o PAA, que autoriza a compra sem licitação de produtores cadastrados e o PNAE, que prioriza a aquisição de alimentos saudáveis e produzidos na região para o fornecimento de merenda

escolar. Para o maior amparo ao produtor rural, também existe o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), destinado a cobrir as perdas de produção em decorrência de eventos climáticos adversos, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) busca ofertar tecnologia e suporte técnico aos agricultores, visando aumentar a produtividade e a sustentabilidade, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF).

Em que pese a variedade de fomento à atividade rural de pequeno porte, os dados estatísticos produzidos por entes públicos e que servem de base para a elaboração de políticas públicas revelam a existência de discrepância na distribuição de território e rendas. Ainda, verifica-se dissonância entre as macrorregiões do Brasil e também entre os estados que integram cada uma dessas unidades. As peculiaridades abarcam as condições climáticas, diversidade de solo, nível de instrução da população e, sobretudo, a taxa de pobreza.

Os dados extraídos do SEABRAE informam que a atividade empresarial, como a agricultura familiar, desenvolve-se de forma dissonante nas regiões do país. Também constitui de setor com relevância econômica, sobretudo, pela geração de empregos.

A heterogeneidade mostra-se inerente à realidade do país, de dimensão continental e fruto da democracia tardia, em que os direitos fundamentais não se encontram suficientemente sedimentados. Por outro lado, a autonomia imprescindível ao federalismo se encontra na capacidade, pelos entes federados e por renda própria, de gerenciar as atribuições públicas e suprir as necessidades locais. Nesse contexto, as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 132/2023 efetivamente têm o condão de afetar o princípio do federalismo fiscal, retirando parte expressiva da autonomia financeira, principalmente com a vedação de benefícios fiscais que eram utilizados para o incremento econômico regional.

Demonstra-se imprescindível criar mecanismos capazes de mitigar a repercussão negativa sobre as regiões vulneráveis que se valeram dos benefícios fiscais para industrialização e incremento da economia local. Portanto, a pesquisa indica alguns pontos que podem contribuir para manutenção da capacidade de gestão local, a despeito da centralização promovida.

Em um primeiro momento, importante que a Lei Complementar que regulamentará a matéria preveja a impossibilidade de condicionamento ou retenção de repasse de valores, afastando-se a incidência do artigo 160, § 3º da CF/88.

No âmbito administrativo, necessário que o desempenho dos entes federados seja objeto de monitoramento para viabilizar ajustes ainda no período de transição. De igual forma, a adoção de controles sobre possíveis movimentos de esvaziamento por abandono de empresas e indústrias alijadas dos benefícios fiscais, além da formação de consórcios públicos e a criação de políticas públicas voltadas às pequenas e médias empresas e agricultura familiar podem se apresentar como

instrumentos de manutenção das capacidades regionais.

Como aperfeiçoamento da pesquisa, sugere-se mais incursão sobre métodos de empoderamento regional, com mecanismos de colaboração em regiões com características e necessidades similares. Do contrário, sem a cooperação e articulação das localidades afetadas, a dependência do governo central se acentuará, seputando o princípio federativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Ricardo Pinha; DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. Direitos fundamentais sociais e políticas públicas: uma relação necessária. In: V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI. Montevideu – Uruguai. **Direitos sociais e políticas públicas I**. [Recurso eletrônico *on-line*]. Coordenadores: Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Juan Ceretta. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/07dgh43q>. Acesso em: 28 jan. 2024.

AMORIM, Jorge Eduardo Braz de. A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária. **Cadernos de Direito Actual**, [S. l.], n. 15, p. 589-599, 2021. Disponível em: <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/688>. Acesso em: 17 jan. 2024.

ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Resolução n. 4.107/2012**. Altera as disposições do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), de que trata o Capítulo 10 do Manual de Crédito Rural (MCR), para aplicação a partir da Safra 2012/2013. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/RESOLUCAO4107.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BESTER, Gisela Maria. BOLSON, Simone Hegele. **Análises eficaciais sob a égide normativa dos princípios da soberania nacional, da segurança alimentar e nutricional e da segurança hídrica**. Série Direitos Fundamentais Sociais. Joaçaba: Editora Unoesc, 2015.

BITTENCOURT, Daniela. Agricultura familiar, desafios e oportunidades rumo à inovação. **Secretaria de Comunicação – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária**, 23 jan. 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/31505030/artigo---agricultura-familiar-desafios-e-oportunidades-rumo-a-inovacao>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Agência gov. **Mais de 24,4 milhões de pessoas saem da situação de fome no Brasil em 2023**, 25 abr. 2024a. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. Agência IBGE Notícias. **PNAD Contínua. Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023**, 25 abr. 2024b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento. **Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf#>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.064/2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Agro 2017: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8%. **Agência IBGE Notícias**, 25 out. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017. **Agência IBGE Notícias**, 05 dez. 2018.

Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). POF 2017-2018: proporção de domicílios com segurança alimentar fica abaixo do resultado de 2004. **Agência IBGE Notícias**, 17 set. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.504/1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.212/1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução n. 2.191/1995**. Crédito Rural - Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.696/2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.107/2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.326/2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.947/2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.



Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.977/2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.188/2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.897/2013**. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Agricultura Familiar**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/mda/agricultura-familiar-1>. Acesso em: 13 dez. 2023.

371

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **MEMP vai coordenar Política Nacional de Micro e Pequenas Empresas e Estratégia de Empreendedorismo Feminino**. Disponível em: <https://www.gov.br/memp/pt-br/assuntos/noticias/memp-vai-coordenar-politica-nacional-de-micro-e-pequenas-empresas-e-estrategia-de-empreendedorismo-feminino>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL, Planalto. **Emenda Constitucional n. 132/2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução CNSP n. 404/2021**. Dispõe sobre o Seguro Rural e o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/24491>. Acesso em: 17 jan. 2024.



CAVALCANTE, Ailton Ferreira; OLIVEIRA, Valdivino José de. O pacto federativo e a reforma tributária. **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 01-16, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/863>. Acesso em: 20 set. 2024.

CLASEN, Roberto Neme. **Sistema tributário e desigualdade social no Brasil: a regressividade do sistema como indutora de desigualdade**. 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – UCPEL, Pelotas, 2014. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/ROBERTO.CLASEN_SISTEMA-TRIBUTARIO-E-DESIGUALDADE-SOCIAL-NO-BRASIL-a-regressividade-do-sistema-como-indutora-de-desigualdade.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. 2019. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9702>. Acesso em: 20 set. 2024.

DI PIETRO, Josilene Hernandes Ortolan; MOREIRA, Alysso Oliveira. Agricultura familiar: um modelo para efetivação de direitos socioambientais e econômicos. **Argumenta journal law**, n. 33, 2020. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/341>. Acesso em: 17 jan. 2024.

DIAS, Thyena Karen Magalhães; CAMPOS, Kilmer Coelho. Índice de modernização da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Revista de Política Agrícola**, [S.l.], v. 31, n. 4, 2022. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1774/pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, supl. 2, 2020, p. 7-21. Disponível em: <http://revista.redeunida.org.br/ojs/index.php/rede-unida/article/view/3150/485>. Acesso em: 20 set. 2024.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo Octávio; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária. Carta de conjuntura 17, n. 59. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/05/impactos-redistributivos-na-federacao-da-reforma-tributaria/>. Acesso em: 19 set. 2024.



KROTH, Darlan Christiano; GEREMIA, Daniela Savi; MUSSIO, Bruna Roniza. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 4065-4076, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7VCwpwHHvPb8KxQYdqBb35M/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MENDES, Maurício Ferreira; NEVES, Sandra Mara Alves da Silva; MACHADO, Tamires da Silva. O Programa de Aquisição de Alimentos como indutor da soberania alimentar. **Mercator**, Fortaleza, v. 18, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/FvHnXDYh3y9qf86SnkDFy8p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jan. 2024.

POMPEU, Gina Vidal Marcilio; LIMA, Suzyane Moura. Crescimento econômico e desenvolvimento humano por meio do acesso a crédito. **Direito e Desenvolvimento**, [S.l.], v. 12, n. 2. p. 40-55. 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9138287>. Acesso em: 20 set. 2024.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. 2022a. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. Suplemento I. Insegurança Alimentar nos Estado**. 2022b. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/09/OLHEEstados-Diagramac%CC%A7a%CC%83o-V4-R01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 15, n. 3. p. 297-210. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9dv7mgTbjZ69JPgCNJ5gyth/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2024.

RIBEIRO FILHO, Carlos Alberto de Souza. **Cooperação Intergovernamental no Federalismo Brasileiro: o caso do consórcio interestadual de desenvolvimento sustentável do nordeste–CIDSNE (consórcio nordeste)**. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Repositório Institucional da UFPI, Piauí. p. 95. 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufpi.br:8080/handle/123456789/3381>. Acesso em: 20 set. 2024.



SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2. p. 237-264, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>. Acesso em: 22 set. 2024.

SANTOS, Rafaela dos; MENEZES, Sônia de Souza Mendonça. Programa nacional de alimentação escolar (PNAE) em Coruripe/AL: Reaproximação produção e consumo de alimentos saudáveis. **Revista GeoNordeste**, [S.l.], n. 2, p. 151-172, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/geonordeste/article/view/12259>. Acesso em: 16 jan. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. Panorama sobre a EC n. 132: um salto no escuro, com torcida a favor. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 56, ano 42. p. 681-700. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2534>. Acesso em: 20 set. 2024.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Data MPE Brasil**. Disponível em: <https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/brasil>. Acesso em: 20 set. 2024.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Relatório técnico das ações desenvolvidas no período de 1995/1998**. Brasília, 1998. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2747/1/td_0664.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da; YAMAMOTO, Nan Huei Chang; CIABATARI, Roberta Ramos. Reforma Tributária. Desdobramentos no Federalismo Fiscal. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. p. 28-44. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/276>. Acesso em: 19 set. 2024

SOUSA, Daniel Ricardo Davi. **O valor adicionado fiscal (VAF) do agronegócio como uma política econômica de fortalecimento da autonomia financeira dos municípios sob a ótica do compliance tributário**. Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) – Universidade de Marília, Unimar, 2023. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/02D59C9054A95FF6B1AE5F344F031D24.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

TAVARES, Andrews Meira. **Reforma tributária e consolidação da tributação sobre o consumo: revisão do federalismo sob a perspectiva da autonomia**



municipal e da teoria habermasiana do agir comunicativo e da democracia procedimental. Dissertação. (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, IDP, São Paulo, 2023. Disponível em:
<https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/4823>. Acesso em: 16 jan. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Tributário e segurança jurídica:** Metodica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.