



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
LUIZ SALUSTIANO BOLOTARI MAROCO**

**A RELEVÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS PARA O
DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO BRASIL**

**Juiz de Fora
2018**

LUIZ SALUSTIANO BOLOTARI MAROCO

**A RELEVÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS PARA O
DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO BRASIL**

Monografia apresentada à
Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de
Fora, como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel. Na
área de concentração Direito
Tributário sob orientação da Prof^ª.
Dr^ª. Elizabete Rosa de Mello

**Juiz de Fora
2018**

FOLHA DE APROVAÇÃO

LUIZ SALUSTIANO BOLOTARI MAROCO

A RELEVÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^ª. Dr^ª. Fernanda Maria da Costa Vieira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Frederico Augusto D`Avila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 15 de junho de 2018.

RESUMO

O presente trabalho analisa a relevância de políticas públicas de cunho tributário para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Para tanto, inicialmente foi traçado um panorama elencando as características estruturantes de tal modelo agrário, bem como a forma de institucionalização de políticas agrárias no país. Enfatizou-se a sua importância na concretização da segurança alimentar, contribuição para a efetivação de um desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda para fomentar o desenvolvimento regional. Para alcançar tais fins, confere-se a aplicação de políticas públicas de cunho tributário e natureza extrafiscal, como a aplicação de benefícios e incentivos fiscais. Apesar de sua importância, verificou-se que poucas são as políticas públicas tributárias adotadas, e que além disso sua efetividade é questionada. Foram abordadas políticas públicas dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia e Paraná, confirmando a necessidade de serem criadas outras. A metodologia adotada será a bibliográfica, descritiva e crítico-dialética. O marco teórico que norteará essa monografia será o neoconstitucionalismo, visando além do reconhecimento da força normativa da Constituição, expansão da jurisdição constitucional e nova dogmática e interpretação constitucional.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Políticas públicas tributárias. Extrafiscalidade tributária. Segurança alimentar. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The present work analyzes the relevance of public policies of a tax nature for the development and strengthening of family agriculture in Brazil. In order to do so, a panorama was initially drawn out listing the structural characteristics of such an agrarian model, as well as the form of institutionalization of agrarian policies in the country. Its importance was emphasized in the achievement of food security, contribution to the achievement of sustainable development, generation of employment and income to foster regional development. To achieve these goals, it is possible to apply tax-related public policies and extra-fiscal nature, such as the application of tax benefits and incentives. Despite its importance, it was verified that few are the public tax policies adopted, and that in addition its effectiveness is questioned. Public policies of the states of Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia and Paraná were discussed, confirming the need to create others. The methodology adopted will be the bibliographical, descriptive and critical-dialectic. The theoretical framework that will guide this article will be the neoconstitutionalist, aiming beyond the recognition of the normative force of the Constitution, expansion of the constitutional jurisdiction and new dogmatic and constitutional interpretation.

Keywords: Family agriculture. Public tax policies. Tax extrabudality. Food safety. Sustainability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	05
2 CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	07
2.1 O desenvolvimento de políticas agrárias no Brasil	08
2.2 A estrutura da Agricultura Familiar no Brasil.....	12
2.3 Agricultura Familiar e Segurança Alimentar.....	15
3 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
4 CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR	22
4.1 Política pública tributária do Estado de Minas Gerais	24
4.2 Política pública tributária do Estado de Mato Grosso do Sul.....	25
4.3 Política pública tributária do Estado do Rio de Janeiro	27
4.4 Política pública tributária do Estado de Rondônia	28
4.5 Política pública tributária do Estado do Paraná.....	29
5 PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTARIAS PARA O DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	32
6 CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar, enquanto modelo de produção agrária é responsável pela produção de boa parte dos gêneros alimentícios consumidos pelos brasileiros, apresenta significativa importância para a garantia da política pública para segurança alimentar e nutricional nacional, contribuindo para a redução da fome e miséria em áreas urbanas e rurais. Além disso, é responsável pela geração de empregos e compõe a renda principal de milhões de famílias.

Apesar de toda a sua importância, apenas em meados da década de 1990 quando temas como desenvolvimento sustentável e questões ambientais ganharam relevo, que começaram a ocorrer o desenvolvimento de políticas públicas para o setor, com a institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (PRONAF). Somente em 2000, com a promulgação da Lei 11.326 (BRASIL, 2006), que foram estabelecidas as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

A presente monografia mostra a relevância da aplicação por parte do ente estatal de políticas públicas tributárias de natureza extrafiscal, como incentivos e benefícios fiscais para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar nacional. Neste sentido, serão abordadas estratégias adotadas por alguns entes da federação, bem como será feita uma análise crítica desses programas.

O segundo capítulo apresenta como temática as características da agricultura familiar no Brasil, bem como a forma como se institucionalizaram as políticas agrárias no país, e a segurança alimentar.

No terceiro capítulo, trata-se da extrafiscalidade tributária e de que forma ela pode ser utilizada como instrumento de efetivação de políticas públicas.

No quarto capítulo, a temática passa a ser a carência de políticas públicas tributárias voltadas à agricultura familiar, bem como eventuais políticas que vem sendo adotadas por alguns entes federativos.

No quinto e último capítulo será tratada a relevância das políticas públicas no Brasil e sugestões de criação de novas políticas públicas tributárias.

O marco teórico que norteia a presente monografia é o neoconstitucionalismo, visto o papel de destaque atestado aos princípios e valores como elementos estruturantes de sistemas constitucionais, além da importância conferida às normas de direitos fundamentais.

A metodologia adotada nesta monografia será a bibliográfica, descritiva e crítico-dialética, visto que não nos restringiremos à uma análise legislativa, mas crítica de políticas públicas tributárias para a agricultura familiar.

2 CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar pressupõe uma unidade produtiva em que trabalho e propriedade estão diretamente ligados à família. Nesse processo, a família é vista como estrutura fundamental de organização e reprodução social, onde através de estratégias de cunho familiar ou individual remetem à transmissão do patrimônio material e cultural. Conceitualmente, para a produção ter um caráter familiar, deve-se ter a presença de ao menos um membro da família, que irá combinar atividades de administrador da produção com a de trabalhador (SAVOLDI, CUNHA, 2010).

A utilização da terminologia agricultura familiar ganha relevo a partir da década de 1990, em vista de um modelo de desenvolvimento agrário pautado na modernização do setor e com o intuito de transformar a pequena propriedade em empresa rural. Nota-se a partir da criação e implantação no ano de 1995 do Programa Nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF) que este modelo de agricultura passa a ser vista como uma política pública no país. Vários fatores contribuíram para que esse modelo de produção agrário ganhasse destaque no cenário nacional, como por exemplo a importância econômica e social para o desenvolvimento regional assim como a ideia de desenvolvimento sustentável em voga desde a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o ambiente em 1992. Soma-se a isso, a atuação de movimentos sociais que veem nesse modelo produtivo um caminho para ajudar a solucionar desafios históricos do Brasil, como a fome, a desigualdade social e a segurança alimentar. Posteriormente, a questão ambiental e da sustentabilidade ganham novos contornos, devendo ser aplicados para a agricultura (RATKE, 2015). Aliado a isso, o próprio modelo de política de modernização do setor implantados nas décadas de 1960 e 1970 entram em crise, principalmente o financiamento subsidiado (MOREIRA, 1986).

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) trata no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, contendo os artigos 184 a 191, que trazem um aperfeiçoamento em relação ao passado, no sentido de se buscar atingir um nível mais elevado de justiça social.

Surgem a partir desse novo contexto lutas importantes no meio rural que vieram a resultar posteriormente no reconhecimento da categoria “agricultura familiar”. Movimentos sociais como Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura (CONTAG) e Federação dos trabalhadores e trabalhadoras na agricultura familiar (FETRAF) surgem como porta-vozes que foram capazes de implementar práticas democráticas e participativas, que

buscaram a efetivação de direitos fundamentais de segmentos excluídos do contexto histórico da agricultura nacional (RATKE, 2015).

A intervenção Estatal via políticas públicas para o meio rural devem ser pautadas na inclusão do agricultor familiar no mercado econômico, acarretando desenvolvimento regional, melhoria na segurança alimentar, com a efetiva transformação da realidade social (RATKE, 2015).

O desenvolvimento rural focado na agricultura familiar deve valorizar e ampliar o apoio aos produtores familiares, para que possam permanecer no campo sem necessidade da busca de outras alternativas para sua sobrevivência no meio urbano, onde irão muitas vezes atuar na informalidade e em subempregos.

Ressalta-se que no Brasil a agricultura familiar é caracterizada pela heterogeneidade, visto que existem famílias extremamente pobres que possuem a título precário áreas que não apresentam a mínima condição de manter uma produção sustentável, até famílias que detém uma estrutura organizacional elevada para o desenvolvimento de suas atividades (SAVOLDI, CUNHA, 2010).

Uma das grandes limitações ao crescimento sustentável da agricultura familiar no Brasil, é o número significativo de estabelecimentos familiares que não apresentam condições de oferecer dignidade para a família, como por exemplo ausência de eletricidade, água potável ou ainda uma rede de esgoto adequada.

2.1 O desenvolvimento de políticas agrárias no Brasil

Somente em 1860 que a agricultura passou a ter representação no corpo institucional do Brasil com a criação da Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Ainda assim, a atividade agropecuária não apresentava grande representatividade para o governo, visto que esta secretaria atendia também outros objetivos, tais quais o desenvolvimento do comércio e coordenação de obras públicas do Brasil Império (SOUZA, 2016).

O Ministério da Agricultura só veio a ser criado em 1930. Nesse período visava atender basicamente os interesses da atividade cafeeira, buscando influenciar preços de mercado do produto, evitando assim eventuais choques de preços internacionais do café, que poderiam afetar a economia do país. Posteriormente, com a expansão do ciclo industrial no Brasil e da abertura de novos nichos de mercado, o algodão passou a ser alternativa para a agricultura pátria, recebendo grande atenção do setor público (SOUZA, 2016).

Porém, a regulação do setor agrícola e a definição de regras legais para o setor só vieram em 1951, com a criação da Comissão Nacional de Política Agrária. Durante as décadas de 1960 e 1970, o modelo desenvolvimentista agrário no país visava a modernização do setor, no sentido de consolidação de bases para o desenvolvimento de um agronegócio dinâmico e com expressividade no cenário nacional e internacional principalmente através da aplicação de subsídios e incentivos fiscais, o que almejava alcançar o modelo de empresa rural, extinguindo gradativamente o minifúndio e o latifúndio no país e, conseqüentemente, aumentando a produção agrícola e o desenvolvimento econômico. Em termos de legislação, para alcançar esses objetivos, foi criada a Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964), denominada “Estatuto da Terra”. Foi também neste período que surgiram entidades como a Empresa brasileira de pesquisa agropecuária (EMBRAPA), Companhia de desenvolvimento dos vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASP), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e ocorreram algumas políticas de incentivos regionais (SOUZA, 2016).

Com essa política, o país tornou-se um dos principais produtores e fornecedores mundiais de alimentos, porém, esse processo também causou êxodo rural, concentração fundiária, danos ambientais e aumento da desigualdade social. A grande propriedade recebeu vários estímulos dessa política agrária, como crédito rural, seguros agrícolas e políticas de preços mínimos o que contribuiu para ampliar as desigualdades sociais, dado o enfraquecimento da pequena propriedade em face a consolidação do latifúndio. Este era visto como caminho de uma agricultura empresarial que objetivava o desenvolvimento de um modelo agroexportador. Já a reforma agrária, incentivos e apoio para a produção familiar eram vistos como atraso e propulsores de ineficiência (RATKE, 2013).

A modernização do latifúndio em benefício das elites rurais, com censura à proposição de projetos para o desenvolvimento do modelo de produção familiar, apresentou efeitos excludentes, onde pequenos proprietários e trabalhadores rurais foram mantidos como trabalhadores temporários, boias-frias, ou mesmo sendo mantidos em terras de baixa produtividade ou inférteis (RATKE, 2013).

A estratégia de modernização da terra também causou redução da demanda por mão de obra agrícola, inflação dos preços da terra, bem como o acirramento de conflitos fundiários e expulsão de pequenos produtores da fronteira agrícola. O aumento do número de favelas bem como o inchaço da periferia das cidades foram resultados dessa expulsão e abandono da propriedade (RATKE, 2013).

Contudo, somente em meados da década de 1990 entrou em vigor o PRONAF, com o objetivo de incentivar políticas de crédito para agricultores, sendo considerado uma política de crédito tanto para investimento quanto para custeio de atividades dos pequenos produtores rurais. A partir dele ocorreu a institucionalização de políticas específicas para agricultores familiares, além de pequenos produtores agropecuários e assentados de reforma agrária. Sua normatização veio com a Resolução do Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional (BCB/CMN) nº 2.191/1995 (BRASIL, 1995) e com o Decreto nº 1.946/1996 (BRASIL, 1996). Atualmente, encontra-se regulamentada apenas por resoluções do BCB/CMN. (RATKE, 2013).

O PRONAF se mostrou fundamental para a redução dos danos sociais do êxodo rural ao passo que alimentou a economia regional. Na década de 2000, o programa passa a se incluir entre as políticas nacionais de distribuição de renda. Para tal, foi necessário o estabelecimento legal do perfil do agricultor familiar, uma vez que os baixos juros do programa e a facilidade na obtenção do crédito atraía diversos perfis de produtores. Além disso, buscava-se estimular a produção orientada para o desenvolvimento sustentável da atividade rural ao integrar o desenvolvimento comunitário à natureza (HEINEN, 2013).

Para o atendimento destas demandas foi aprovada a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006) definindo, de forma geral, a “agricultura familiar” para que a partir daí se implementassem políticas efetivas para o fortalecimento desse setor. Conforme disposto no texto da lei supracitada, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Pela redação desta lei, também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. O artigo 3º da mencionada Lei conceitua o agricultor familiar a seguinte forma:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º (BRASIL, 2006).

Além da importância da definição de “agricultor familiar” e “agricultura familiar” trazida pelo texto legislativo, a Lei também reconhece esta categoria social como segmento produtivo e institui um novo patamar no que tange políticas públicas e segurança alimentar. Destaca-se que o fortalecimento da agricultura familiar é um dos objetivos a serem alcançados pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que surge como estratégia governamental para enfrentar os efeitos da crise econômica mundial de 2008. Em um cenário de crise econômica generalizada a oferta de crédito encontrava-se reduzida, tanto para a produção agrícola quanto para a economia doméstica nas cidades. Deste modo, o governo brasileiro intensificou os repasses orçamentários para a distribuição de renda em programas voltados para a segurança alimentar tanto para incentivar o consumo de produtos orgânicos quanto para evitar os efeitos sociais nocivos de um novo êxodo rural.

Segundo os relatores da PNSAN, a agricultura familiar é estratégica para o combate à fome, em face do modelo produtivo adotado (que privilegia a policultura) e por ser a principal fonte de abastecimento do mercado interno. Ao mesmo tempo é muito sensível à bolha de preços com tendência altista. Este é um círculo vicioso em que as famílias de baixa renda têm dificuldades na aquisição de alimentos devido a alta dos preços enquanto aqueles que vivem da agricultura familiar não tem aumento nos lucros e encontram dificuldades na aquisição dos insumos que se encontravam em alta (CONSEA, 2009). Neste escopo, um planejamento governamental de políticas públicas integradas foi possível graças à definição do perfil e das

demandas dos assistidos, considerando a perspectiva legislativa. Todavia, é necessário analisar outros dados já que apenas a dimensão legal não expõe a complexidade numérica, geográfica e social que a agricultura familiar representa para a economia brasileira e os desafios para a implementação de políticas tributárias voltadas para o setor.

2.2 A estrutura da agricultura familiar no Brasil

O Censo Agropecuário de 2006 traz dados estatísticos de todo o território Nacional e foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi consolidada a utilização do termo “agricultura familiar”, termo este utilizado desde 1996, quando da criação do PRONAF. Para que um estabelecimento rural seja enquadrado como de agricultura familiar, deve atender os critérios dispostos na Lei 11.326 de 24 de junho de 2006 (BRASIL, 2006), que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (IBGE,2006).

Foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que corresponde a 84,4% dos estabelecimentos rurais brasileiros. Esse número corresponde a 80,25 milhões de hectares, o que representa 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários do país. A área média dos estabelecimentos é de 18,37 hectares. Cerca de 45% dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar são destinados às pastagens. Áreas com matas, florestas ou sistemas agroflorestais ocupam 28% dessa área, e as lavouras correspondem à 22% do total (IBGE,2006).

Pelos dados acima é possível verificar que a sustentabilidade e integração ao meio ambiente é característica da agricultura familiar, uma vez que quase 1/3 das áreas das propriedades tem sistemas naturais preservados. Contudo, há a tendência, assim como nas grandes propriedades, em privilegiar as atividades pecuárias o que pode significar alguma dificuldade no abastecimento regional de alguns tipos de alimentos. Outro aspecto refere-se à concentração fundiária demonstrada pelo fato de que todas as propriedades da agricultura familiar não concentram nem 1/4 das áreas de estabelecimento agropecuário no Brasil. Essa concentração de terras também significa maior concentração de renda e crédito entre os grandes proprietários, implicando também em diferenças nos custos e faturamento da produção. Por mais que a atividade de agricultura de caráter familiar seja a mesma em relação à agricultura não familiar, os meios para executá-la não o são, exigindo adequação tributária ao perfil de produção afim de mantê-la como atividade viável.

A agricultura familiar é importante ao garantir boa parte da segurança alimentar do país, sendo responsável por fornecer grande parte de alimentos ao mercado interno. Tem-se como destaque a produção das seguintes culturas: 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% de milho, 38% de café, 34% de arroz, 58% de leite, 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves, 30% de bovinos, 21% de trigo e 16% de soja (IBGE, 2006). Com isso, observa-se a importância econômica atrelada ao abastecimento do mercado interno, bem como ao controle da inflação dos alimentos consumidos na mesa dos brasileiros.

Sobre a condição do produtor familiar frente à terra, observou-se que dos 4,3 milhões de estabelecimentos familiares, 3,2 milhões são de proprietários, 170 mil produtores são assentados sem titulação definitiva, 691 mil produtores apresentavam-se como arrendatários, parceiros ou ocupantes. Também foram identificados 242 mil produtores sem área, sendo enquadrados como extrativistas, produtores de mel ou mesmo os que já haviam encerrado a produção em áreas temporárias (IBGE, 2006). Isso demonstra que, mesmo diante de cenários de crise econômica, esses produtores permanecem no campo, onde obtêm os produtos para sua subsistência.

Reitera-se que a agricultura familiar tem forte ligação também com uma produção de subsistência, além de guardar laços culturais e tradições passadas entre gerações. Conforme os dados, há forte envolvimento familiar nas relações de produção. A mão de obra da agricultura familiar, tem-se um contingente de 12,3 milhões de pessoas. Cerca de 600 mil estabelecimentos familiares (cerca de 13,7% do total) eram dirigidos por mulheres. Há também, um dado preocupante, mostrando cerca de 909 mil ocupados menores de 14 anos de idade. Cerca de 90% dos 12,3 milhões de pessoas ocupadas pela agricultura familiar, apresentavam grau de parentesco com o produtor, o que evidencia a união de esforços sobre o empreendimento na agricultura familiar. Desses 11 milhões de ocupados e com laço de parentesco com o produtor, cerca de 9 milhões residem no próprio estabelecimento (IBGE, 2006). Neste aspecto, outras políticas sociais poderão ser implementadas, sobretudo àquelas voltadas para a promoção da educação e de combate ao trabalho infantil.

Dados relativos à educação revelam que dos 11 milhões de pessoas da agricultura familiar e com grau de parentesco com o produtor, cerca de 7 milhões sabiam ler e escrever. Apenas 170 mil pessoas declararam apresentar qualificação profissional (IBGE, 2006). Observa-se que a qualificação profissional é fundamental para o planejamento da produção em longo prazo. Os saberes tradicionais são úteis ao manejar a terra, mas não inserem o produtor no contexto macroeconômico. Este conhecimento é necessário para calcular a

demanda pelos produtos, estratégias de venda e associações a outros produtores ou mesmo orientações para enfrentar problemas típicos da produção de modo barato e sustentável.

Analisa-se melhor os reflexos da baixa qualificação e planejamento quando observa-se os dados sobre a receita e o valor de produção. A agricultura familiar responde por um terço das receitas dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, porém, apenas três milhões de produtores declararam que obtiveram receita no estabelecimento no ano de 2006. Dos que declararam receita, observa-se uma receita média de R\$ 13.600 anuais, concentradas na venda de produtos vegetais (67,5%) e animais e seus produtos (21%) (IBGE, 2006). Os baixos valores nas receitas das propriedades da agricultura familiar indicam que a atividade não se profissionaliza e, portanto, não é competitiva. Além dos aspectos sociais relativos à baixa renda familiar, esses produtores acabam inseridos em uma dinâmica de dependência governamental tanto de financiamento de sua produção quanto dos benefícios previdenciários. O maior risco está no fato de que os perfis de gestão pública dependem do que o governante determina como fundamental e não garantias de que os programas voltados à agricultura familiar serão mantidos em qualquer cenário político.

Quando se analisa dados referentes ao financiamento da produção, observa-se que apenas 781 mil buscaram financiamentos ou linhas de crédito, os que não obtiveram foi principalmente por não precisarem ou por medo de contraírem dívidas (IBGE, 2006). A ausência de busca pelos financiamentos associada à baixa renda obtida pela agricultura familiar demonstra que não há investimento em meios (maquinários, profissionais, insumos, etc.) para o crescimento da produção. Isso pode ocorrer por falta de orientação técnica, pela baixa expectativa de retorno ou mesmo pela falta de conhecimento das condições especiais de crédito.

A agricultura familiar constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional; e absorve 40% da população economicamente ativa do país (IBGE, 2006). Mesmo obtendo pequenas rendas, as famílias que trabalham com agricultura familiar, geram alto retorno de investimento para a sociedade, além de absorver um contingente significativo da mão de obra. Sem os programas de incentivo dessas propriedades, muitos trabalhadores não qualificados aumentaria ainda mais a bolha urbana, elevando os índices de desemprego e subemprego e implicaria alto custo social em programas de habitação, educação, saúde e segurança apenas para o acesso individual aos direitos sociais básicos.

Outro impacto de dimensão coletiva é o encarecimento de produtos alimentares não industrializados. A agricultura familiar alimenta o mercado regional e local, desprivilegiado

pelos grandes produtores que visam o mercado internacional. Esse modo de produção menor e mais tradicional privilegia alimentos típicos das regiões em que são produzidos, entrando em sintonia com aspectos geográficos e climáticos. Portanto, é na agricultura familiar que encontra-se alternativas de produtos, o que facilita o atendimento da necessidade nutricional da população em geral e diversidade no consumo.

2.3 Agricultura familiar e segurança alimentar

A segurança alimentar é definida pelo escritório das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como a situação que existe quando todas as pessoas, em todos os momentos têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendem às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (FAO, 2001).

Para que se tenha uma segurança alimentar efetiva para uma dada população, faz-se necessário a garantia a todos os indivíduos de alimentos em quantidade suficiente, e que, além disso, tenham seu acesso facilitado. Também, devem ser garantidos alimentos com qualidade, que apresentem os nutrientes essenciais para o indivíduo, informações indispensáveis para que o consumidor exerça sua livre vontade em suas preferências alimentares, bem como que respeite costumes e tradições alimentares dos povos e que acima de tudo incentive o desenvolvimento agrícola local (PELLANDA, 2012).

A Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que objetiva garantir o direito fundamental à alimentação, e que expressa em seu artigo 2º:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006).

Observa-se através da leitura do dispositivo que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, onde o poder público deverá adotar políticas que promovam a

segurança alimentar da população levando em conta as especificidades regionais e sociais, atuando no sentido de garantir sua efetivação.

O Brasil criou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) por meio do Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), que reconhece como essencial ao desenvolvimento o direito à alimentação. Além disso, esse mesmo decreto trata do fortalecimento de modelos de agricultura familiar e agroecológica através de uma série de ações programáticas que promovam a geração de renda no campo e o aumento de produção de alimentos agroecológicos tanto para o consumo próprio quanto para abastecer o mercado local, além de incentivar pesquisa científica que garantam ganhos de produtividade (PELLANDA, 2012). Na prática o Decreto reconhece a importância das pequenas propriedades ao garantir acesso ao crédito, aproximando incentivando-as famílias a permanecerem no campo e garante que sua produção seja absorvida pelo mercado.

O Direito à alimentação foi incluído no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 através da Emenda Constitucional 64/2010 (BRASIL, 2010), estando na seara dos direitos individuais e coletivos, e apresentando a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (PELLANDA, 2012, p.301).

A agricultura familiar, devido à produção de grande variedade de gêneros alimentícios, apresenta papel decisivo na garantia da concretização da segurança alimentar. A FAO trata a agricultura familiar como sendo fundamental à segurança alimentar mundial, dado o seu caráter de preservação de alimentos tradicionais, proteção da biodiversidade e uso sustentável de recursos naturais. A experiência brasileira nesse setor demonstra estatisticamente tal importância, não só pela movimentação econômica, mas também por fortalecer os alimentos típicos de nossas diferentes regiões, influências e tradições. Inclusive as relações de produção são diferentes regionalmente, já que algumas propriedades têm perfil extrativistas e outras se dedicam mais ao cultivo.

O aumento da produtividade da agricultura familiar é taxado pela FAO como uma maneira eficaz de superar a pobreza e a fome em escala mundial. Além disso, a agricultura familiar tem a alcunha de impulsionar as economias locais, principalmente se associada às políticas que promovam a proteção social e bem estar das comunidades. (Wandscheer, Mito 2016).

Em 2014, a FAO promoveu o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) visando demonstrar a importância da produção familiar em esfera global, alertando que tanto a

erradicação da fome como o desenvolvimento sustentável de áreas rurais e a previsão de segurança alimentar estão associadas diretamente ao incentivo dado à agricultura familiar (Wandscheer, Mito 2016).

Quando analisada internacionalmente, a agricultura familiar figura como alternativa apta a alcançar os objetivos do desenvolvimento do milênio (ODM), principalmente no que tange a erradicação da pobreza extrema e fome (ODM1) e garantia da sustentabilidade ambiental (ODM7) (RATKE, 2015). O Congresso Virtual Internacional (Reflexões para RIO +20), realizado em 2012, apresentou como tema “Economia verde e inclusão sócio-produtiva: o papel da agricultura familiar”, e que visou ressaltar a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento dos países. O relatório demonstra que mesmo em localidades cuja distribuição de renda não é um desafio, o acesso a alimentação nutricionalmente adequada é um desafio para os governos. Isso porque tanto nas regiões subdesenvolvidas quanto naquelas marcadas pelo desenvolvimento econômico e industrial, a alimentação passa por intensa padronização caracterizada pela produção de produtos alimentícios em larga escala distribuídos por conglomerados, pela manipulação genética de insumos, pelo uso indiscriminado de agentes químicos e pela oferta e facilidade de consumo dos produtos industrializados. Assim, o incentivo global à agricultura familiar pode aproximar o consumidor do processo de produção de alimentos regionalmente, garantir diversidade de produtos e valorizar a cultura produtiva e gastronômica local.

Diante destes dados destaca-se que as políticas públicas que visam o incentivo fiscal e o acesso facilitado às linhas de crédito tem retorno econômico positivo aos governos, além de ser fundamental na segurança alimentar das populações em geral. No caso brasileiro, tais políticas ainda que insuficientes são eficazes na redução da pobreza e da fome (questões históricas do país), além de contribuir com o PIB e com o crescimento econômico de regiões rurais no interior do país. Deste modo, a política nacional para a agricultura familiar se mostra estratégica para dilemas da urbanização, geração de emprego e renda e da saúde da população em geral.

Porém, políticas públicas voltadas para esse setor muitas vezes são vistas como programas assistencialistas, ou sofrem com alegações de se tratarem de concessão de privilégios indevidos a esses produtores frente a produtores do modelo não familiar, o que ocasiona instabilidades ao potencial produtivo do setor.

3 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são entendidas como mecanismos de atuação estatal que visam a satisfação dos direitos fundamentais, sociais, econômicos e culturais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), como critério de alcançar os fundamentos da República (RATKE, 2015).

Neste aspecto, Bontempo destaca que:

As políticas públicas estão diretamente ligadas à prática dos direitos sociais, destacando que a constitucionalização de tais direitos sociais exigem uma postura ativa por parte do Estado, com a finalidade de promover condições para que eles possam ser efetivamente usufruídos. Essas condições devem ser produzidas pelo Estado, e nada mais são do que as chamadas “políticas públicas”. (BONTEMPO, 2005, p. 210)

O direito atua como meio decisivo de concretização de políticas públicas a partir do quadro institucional jurídico, por intermédio de resoluções, portaria, decretos e outros instrumentos (RATKE, 2015). Neste aspecto, políticas públicas podem ser elaboradas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos, sendo que o acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui (PARANÁ, 2016).

Entendidas como instrumentos práticos relevantes na defesa de direitos fundamentais, as políticas públicas precisam ser efetivadas de forma a configurar uma justiça social. A sociedade, juntamente com o poder público deverá atuar fiscalizando sua implementação e aplicação, para que ocorra a concretização de direitos sociais, evitando que sejam tratadas apenas como assistencialismo social. Assim, o Estado desempenhará sua função social, apresentando como objetivo principal o interesse coletivo, a garantia e a efetivação dos direitos fundamentais, sem os quais não se satisfaz as condições de uma vida digna.

A política agrária é um modelo de política pública elencada na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 187. É incumbência do Estado intervir nas atividades agrárias através de políticas públicas, concretizando direitos específicos, garantindo assim recursos e condições de sobrevivência no âmbito rural (RATKE, 2015).

Quando se trata da implementação de políticas públicas através da aplicação da extrafiscalidade tributária deve-se priorizar principalmente o desenvolvimento local e a inclusão social. Nesse escopo, Rodrigues (2005) afirma que a função extrafiscal se materializa

em verdadeira política pública de ingerência no meio econômico ou social, tornando mais ou menos gravosas as exigências tributárias. Nesse sentido, tem-se nas palavras de Bucci (2009, p. 269) que, “uma política será pública quando efetivamente contemplar interesses públicos, voltados à coletividade”.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) preconiza o desenvolvimento, quando em seu artigo 3º, inciso II, estabelece que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é o desenvolvimento nacional. Já em seu artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal reporta-se ao meio ambiente, incluindo sua defesa entre os princípios que regem a atividade econômica e condicionando o desenvolvimento de qualquer atividade à preservação ambiental (BRASIL, 1988). Observa-se a partir da leitura desses dispositivos que o desenvolvimento é almejado, porém deve vir acompanhado da responsabilidade ambiental, ou seja, preconiza-se um desenvolvimento econômico sustentável.

Já os artigos 173 e 174 da Constituição (BRASIL, 1988), dispõem sobre a intervenção estatal na economia, determinando que esta pode ocorrer de forma direta (atuação estatal de determinada atividade econômica) ou de forma indireta (Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica) Esta atuação ou intervenção indireta na atividade econômica é associada às funções de normatização, fiscalização, incentivo, planejamento visto que o poder de tributar do Estado é de grande utilidade.

Vamos tratar de benefícios e incentivos fiscais, mas antes é necessário conceituá-los. Os primeiros podem ser entendidos como forma de desoneração do crédito tributário. No ordenamento jurídico brasileiro, as espécies mais comuns são: imunidades, isenções, anistias, moratórias e alíquota zero. Não estão associados unicamente ao não pagamento de determinado crédito tributário, visto que podem se perfazer por meio de vantagem que o ente Federativo concede ao contribuinte, como na isenção de uma obrigação tributária principal ou na dilação do prazo de pagamento. São concedidos por leis específicas, e apresentam função fiscal e extrafiscal. Comportam como característica a não contraprestação por parte do sujeito passivo da obrigação tributária. Quando da concessão de um benefício fiscal, ocorre uma diminuição da arrecadação, porém, ganha-se com projetos educacionais e sustentáveis (MELLO, 2014).

Já em relação aos incentivos fiscais, estes estão vinculados à supressão ou redução do ônus com o recolhimento de tributos. Entre as principais espécies temos as subvenções, os créditos presumidos, os subsídios, as isenções tributárias onerosas e o diferimento. Todos esses institutos, apesar de apresentarem diferenças em relação aos regimes jurídicos, são instrumentos úteis à intervenção estatal sobre o domínio econômico, onde incentivam

comportamentos de agentes econômicos, aliados aos interesses públicos (ELALI, 2007), e ordenam uma contraprestação por parte de quem os recebe.

Ainda, no Brasil, a política tributária pode se valer desses benefícios previstos em legislações infraconstitucionais para alcançar objetivos econômicos e sociais elencados na Constituição (RIBEIRO, MAIDANA, 2009), visto que a extrafiscalidade pode ser alocada como instrumento de indução e provocadora de condutas de caráter sustentável na economia. Sabe-se que os tributos são a maior fonte de recursos financeiros do Estado, por isso devem proporcionar-lhe o alcance de direitos previstos tanto em matéria constitucional quanto infraconstitucional. Os tributos então, devem cumprir tanto uma função extrafiscal quanto uma função arrecadatória. Destaca-se que os incentivos fiscais muitas vezes podem se perfazer como benefícios fiscais, quando a contraprestação àqueles atribuída não é recobrada pelo ente da federação.

Já a concessão de incentivos fiscais previstos no art. 151, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que visa promover o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do País, está em consonância com a ordem econômica e financeira estatal, que preconiza a redução das desigualdades regionais e sociais.

Nascimento (2009) elenca fatores positivos e negativos associados à concessão de incentivos fiscais a partir da ótica do gestor público. Como aspectos positivos podemos citar a geração de emprego e renda, aumento do PIB local e receita tributária futura. Em relação aos aspectos negativos, podemos citar a perda de receita presente que muitas vezes não poderá ser compensada posteriormente, visto que a atividade agropecuária apresenta riscos associados à questões climatológicas.

Cabe destacar que os programas de incentivos fiscais podem apresentar efetividade caso perpassem por um planejamento adequado, onde exista uma estrutura de prestação de contas e de acompanhamento de resultados.

Rodrigues Jr. (2003) avalia que tem havido contestações em relação à concessão desses incentivos com o questionamento no sentido de verificar sua finalidade principal, que é a geração de empregos. Nesta seara, Kronbauer et al., (2011, p.5 apud, Viol 1999) considera que crescimento econômico por meio de incentivos fiscais não necessariamente está associado à uma melhoria na condição de vida da população por muitas vezes não ocorrer a contraprestação necessária à sua efetivação.

Para Ricardo LOBO TORRES, o conceito de “incentivo fiscal” é indeterminado, *in verbis*:

[...] os incentivos fiscais, por conseguinte, são todos aqueles benefícios concedidos com o fito de intervir na ordem econômica, seja para diminuir as desigualdades entre pessoas e regiões do país, seja para estimular o crescimento econômico, seja para corrigir distorções causadas pelos mecanismos estruturais dos tributos (TORRES, 2004, p.xx).

Ressalta-se que muitas desonerações tributárias promovidas na agricultura visam promover a Política de Comércio Exterior (art 3º, inciso II, e art 32, inciso I, da Lei complementar nº 87/96) (BRASIL, 1996) e ignora a produção destinada ao mercado interno e que é produzido quase em sua totalidade pela agricultura familiar. Aqui teríamos uma violação ao princípio da igualdade. Além disso, quando ocorre um tratamento tributário diferenciado e que favoreça exclusivamente a agricultura voltada à exportação, ocorre também violação ao princípio constitucional da isonomia (Bevilacqua, 2010).

Quando o Estado intervir no processo de desenvolvimento econômico de forma indireta através da tributação, deve se atentar para não conceder incentivos fiscais que irão contribuir para a formação de riqueza individual, mas sim para que o resultado desse incentivo seja observado por um número significativo de pessoas. Nessa alcunha, a agricultura familiar é um campo fértil para efetivação desse modelo, visto que movimentada toda uma cadeia ao seu redor.

4 CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS VOLTADAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Apesar de a agricultura familiar responder por cerca de 70% dos alimentos colocados na mesa dos brasileiros, contribuir para o desenvolvimento econômico regional e ajudar para que se alcance a segurança alimentar nacional, o que se observa é um completo descaso dos governos em relação às necessidades e melhorias para o setor. Muitas vezes, sem instrução, com pouco ou nenhum apoio técnico e sem garantias financeiras, o produtor encontra grandes dificuldades para conseguir preparar a terra e produzir o alimento que irá garantir a sua subsistência, além de um eventual excedente de produção que será comercializado no mercado local (SOUZA, 2016).

A Política Agrícola Nacional é fomentada através de mecanismos de política econômica, sempre englobando políticas fiscais, tributárias, gastos do governo e ou benefícios fiscais, além da política monetária, quando ocorre o estabelecimento de juros específicos para empréstimos agrícolas, além de uma política cambial que visa estabelecer uma estrutura que satisfaça os anseios comerciais e produtivos (SOUZA, 2016).

As principais políticas agrícolas adotadas no âmbito governamental são: implantação de perímetros irrigados, financiamento da agricultura familiar por meio do PRONAF; a política de desenvolvimento territorial e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)- política de compras governamentais de pequenos produtores rurais por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (MANAF, FILHO, 2016).

Porém, ocorre grande dificuldade de acesso aos créditos voltados para tal fim principalmente por desconhecimento ou informações incompletas que chegam ao agricultor, o que causa hesitação neste em ir procurar o crédito; ou muitas vezes ele conhece o crédito, mas lhe falta uma garantia para oferecer à instituição bancária (REIS, NETO, 2014).

Questiona-se as políticas voltadas à agricultura familiar realmente vem buscando mecanismos para sua efetivação, como por exemplo estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos e que respeite as múltiplas características do país. Muitas vezes o que se observa é que as políticas públicas destinadas à agricultura familiar visam apenas a atender o mercado, não respeitando os laços culturais, sociais e tradicionais do produtor com sua comunidade.

O art. 187 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz a seguinte redação:

A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e

trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural (BRASIL, 1988).

Também, a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), no que tange a programas para atingir a política voltada à agricultura familiar, traz a redação:

Art. 5º Para atingir seus objetivos, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais promoverá o planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas: I - crédito e fundo de aval; II - infra-estrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; V - comercialização; VI - seguro; VII - habitação; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; X - educação, capacitação e profissionalização; XI - negócios e serviços rurais não agrícolas; XII - agroindustrialização (BRASIL, 2006).

A partir do dispositivo supracitado, observa-se que o Estado pode e deve se valer de políticas de cunho fiscal e tributário para fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar. Ferramentas para tal assertiva não faltam, visto que os tributos podem se valer do caráter da extrafiscalidade, conforme mencionado no item 3.

O Estado deverá intervir em atividades agrárias visando a concretização de direitos, garantindo recursos e condições de sobrevivência no âmbito rural, com a emancipação de grupos sociais abandonados no processo de desenvolvimento do país.

Uma política pública tributária voltada para o setor está disposta na Lei 13.606, de 09 de janeiro de 2018 (BRASIL, 2018) que instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), também tratado por Refis Rural. O PRR permite o parcelamento, em até 176 vezes com redução integral dos juros de mora, de débitos de produtores rurais com a contribuição social de 2,1% sobre a receita bruta, conhecida popularmente como Funrural.

Ressalta-se que embora existam políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, não necessariamente são realizadas e efetivadas ou apresentam a devida publicidade para sua efetivação. Em 2007, o Instituto de Pesquisa econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2007), levantou dados sobre as políticas do Governo Federal em relação ao desenvolvimento e ficou comprovado que ainda não existem informações seguras sobre o impacto no PRONAF na vida dos agricultores. Importante destacar nesse estudo, que existe uma relação direta entre acesso ao crédito, escolaridade e especificidades ecológicas: observou-se que quanto maior a

escolaridade e as condições ecológicas para o plantio, maior a possibilidade de acesso às linhas de crédito, o que compromete o combate de desigualdades regionais e sociais.

A seguir serão abordados alguns modelos de política pública tributária adotados pelos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia e Paraná, com viés de fortalecimento da agricultura familiar.

4.1 Políticas públicas tributárias do Estado de Minas Gerais

Nesta unidade da Federação, existe um modelo tributário simplificado e diferenciado, com o intuito de reduzir a carga tributária, para agricultores da agricultura familiar, que estejam vinculados à cooperativa ou associação de produtores.

Para tanto, o produtor rural deverá efetuar sua filiação a alguma associação ou cooperativa com inscrição coletiva, além de se enquadrar nos requisitos da Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 (BRASIL 2006), conforme tratado no item 4 deste artigo (MINAS GERAIS, 2012).

A associação ou cooperativa deverá estar inscrita no cadastro de contribuintes do Estado de Minas Gerais referente ao ICMS, caracterizada com a inscrição coletiva, além de ser detentora do regime especial, de acordo com o incisos XIV e V do §7º do artigo 75 do Regulamento do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS) (MINAS GERAIS, 2002), para representar os filiados produtores rurais da agricultura familiar.

Os produtores devem atender ainda ao disposto na Lei nº 14.180, de 16 de janeiro de 2002 (MINAS GERAIS, 2012), que dispõe sobre a habilitação de estabelecimento de produtor artesanal ou de agricultor familiar para produzir ou manipular alimentos para fins de comercialização, que foi regulamentada pelo Decreto nº 44.133 de 19 de outubro de 2005 (MINAS GERAIS, 2005), (MINAS GERAIS, 2012).

Entre os benefícios, temos o disposto no item 162 da Parte 1 do Anexo I do RICMS, que trata da isenção do ICMS (MINAS GERAIS, 2002) nas operações de remessa de mercadorias entre o produtor e a associação ou cooperativa (MINAS GERAIS, 2012).

Ainda, o item 51 da Parte 1 do Anexo IV do RICMS (MINAS GERAIS, 2002) trata da redução de base de cálculo nas operações entre a associação ou cooperativa e outro contribuinte do ICMS. Neste caso, a redução da base de cálculo na saída de produtos da agricultura familiar, promovida por cooperativa ou associação que possua inscrição coletiva e

beneficiária do crédito presumido de que trata o inciso XIV do art. 75 do RICMS (MINAS GERAIS, 2002), observará o padrão: quando tributada à alíquota de 18%, redução de 61,11%; quando tributada à alíquota de 12%, redução de 41,66%. Em ambos os casos, o ICMS incidente sobre o valor da operação será de 7%. Já em operações com mercadorias destinadas a não contribuinte do imposto, a tributação ocorre com base de cálculo e alíquota previstas na legislação tributária (MINAS GERAIS, 2012).

A Lei n.º 11.947 de 16 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), dispõe que os produtores da agricultura familiar possam fornecer gêneros alimentícios para atendimento ao cardápio servido nas escolas da rede pública. Em consonância com tal dispositivo, o item 186 da Parte 1 do Anexo I do RICMS, trata da isenção do imposto nas operações destinadas a esse fim (MINAS GERAIS, 2012).

Apesar do modelo tributário diferenciado adotado em Minas Gerais para os agricultores familiares ser inovador, observa-se uma série de dificuldades para sua implementação, uma vez os produtores carecem de uma estrutura organizacional adequada para se coordenarem em associações ou cooperativas para tal fim.

O interessado em alcançar tais benefícios neste Estado, tem acesso à uma cartilha intitulada “Agricultura Familiar e o ICMS em Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2012), publicação oficial do governo do Estado com termos técnicos e especificações sobre o rito procedimental que deve ser seguido. Acessando o site da Secretaria de Estado da Fazenda, o produtor rural também encontra informações relativas à forma de obtenção de tais benefícios (MINAS GERAIS, 2018).

4.2 Políticas públicas tributárias do Estado do Mato Grosso do Sul

Apesar de o Estado do Mato Grosso do Sul utilizar políticas para a agroindústria da agricultura familiar, esta será abordada neste item desta monografia por considerar que vários agricultores poderão se unir e constituir tal estabelecimento.

O tratamento tributário diferenciado para agroindústrias da agricultura familiar deste Estado, está regulamentado pelo Decreto n° 9.983, de 17 de julho de 2000 (MATO GROSSO DO SUL, 2000), que institui o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado de Mato Grosso do Sul – (PROVE Pantanal), estabelecendo normas especiais de tratamento simplificado e diferenciado e dispondo sobre o tratamento tributário dispensado à Unidade Familiar de Processamento Agroindustrial (UFPA) o Decreto n° 10.310, de 4 de abril de 2001 (MATO GROSSO DO SUL, 2001), que disciplina o tratamento

tributário dispensado ao pequeno produtor rural que exerça atividade em UFPA, compreendida no Programa denominado Prove Pantanal (BRASIL, 2010).

De acordo com o artigo 5º do Decreto 9.983 de 2000 (MATO GROSSO DO SUL, 2000), é considerada UFPA, a estrutura física, composta de construção civil dotada de equipamentos adequados e ou adaptados, onde a família ou um grupo de famílias, transforma, processa ou agrega, de formas diversas, valor à matéria prima produzida em sua área familiar ou adquirida de terceiros.

O “Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária do Estado do Mato Grosso do Sul” (PROVE Pantanal), que trata de agroindústria familiar, inserindo o pequeno produtor no processo produtivo através da concessão de incentivos fiscais à produção e ao processamento das matérias-primas, para agregar valor à sua produção, aumentar a renda familiar e promover a permanência das famílias no campo, com consequente geração de empregos (BRASIL, 2010).

Enquadrando-se na legislação, o tratamento tributário diferenciado e simplificado aplicado aos produtores ou cooperativas está nas operações de venda de produtos industrializados diretamente ao consumidor final, onde ocorre a dispensa do pagamento do ICMS. Para operações realizadas dentro do próprio Estado, com mercadorias processadas na própria unidade familiar de processamento agroindustrial, quando destinados a estabelecimentos de contribuintes, o lançamento e o pagamento do ICMS ficam diferidos para o momento da sua saída do estabelecimento adquirente. Neste caso, é concedido ao estabelecimento adquirente, um crédito no valor equivalente ao ICMS da referida operação.

Quando ocorrer a venda de mercadorias processadas em operações interestaduais, o incentivo fiscal é equivalente ao valor do ICMS incidente (BRASIL, 2010).

Com relação à publicidade de tais dispositivos, em pesquisa realizada no site da Secretaria de Estado de Fazenda, encontra-se o Regulamento do ICMS com especificações de enquadramento para obtenção de tais benefícios (MATO GROSSO DO SUL, 2018), já no *site* da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar tem-se acesso a notícias sobre outros programas de incentivo tributário ao produtor da agricultura familiar, como a concessão de isenção de ICMS nas operações de saída de leite fluído e redução da pauta fiscal da mussarela (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

4.3 Política pública tributária do Estado do Rio de Janeiro

Nesta unidade da Federação, a legislação pertinente à concessão de benefícios fiscais para o setor de agronegócio e da agricultura familiar está disposto na Lei nº 4.177 de 29 de setembro de 2003 (RIO DE JANEIRO, 2003).

Para ser beneficiário dessa política, o empreendimento agro-industrial do agronegócio ou da agricultura familiar, deverá realizar investimento superior à 20.000 UFIR's/RJ¹.

Entre os incentivos de natureza tributária, pode-se elencar: crédito presumido do ICMS, correspondente a 6% do valor da operação, nas compras internas de produtos agropecuários produzidos no Estado do Rio de Janeiro, adquiridos de produtores rurais, pessoa física, para o processamento agro industrial; crédito presumido do ICMS correspondente a 4% do valor da operação, nas compras interestaduais de produtos agropecuários produzidos em outros Estados da Federação, adquiridos para o processamento agroindustrial; redução da base de cálculo do ICMS em 1/3, nas saídas internas dos produtos efetivamente fabricados na nova unidade das empresas que se instalarem no Estado e redução da base de cálculo do ICMS em 1/3, restrita ao acréscimo produtivo decorrente do incremento da atividade agro industrial, na saída de produtos agro industriais por empresas já em operação (BRASIL, 2010).

Quando se impõem que a concessão de um benefício está atrelado a um valor a ser investido, bloqueia-se o acesso deste a um número considerável de produtores, dado o caráter heterogêneo observado entre os agricultores da agricultura familiar, que muitas vezes não possuem capital para tal investimento. Logo, a política adotada neste Estado não se perfaz de forma efetiva. Ainda, o indivíduo que pretenda ter acesso às informações sobre como alcançar tais benefícios tem como fonte somente a uma cartilha disponibilizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro (SEBRAE/RJ), (RIO DE JANEIRO, 2005). Também, pesquisando no *site* da Secretaria de Estado da Fazenda deste Estado, não há publicidade de tais políticas públicas.

¹ Valor do UFIR/RJ para o ano de 2018 é de R\$ 3,2939, conforme determina a Resolução SEFAZ n.º 178 de 22 de dezembro de 2017. Assim o valor de 20.000 UFIRs corresponde à R\$ 65.878,00.

4.4 Política pública tributária do Estado de Rondônia

O Estado de Rondônia disciplina a legislação pertinente às agroindústrias por meio da Lei Complementar nº 406 de 28 de dezembro de 2007 (RONDÔNIA, 2007), que foi responsável pela criação do subprograma de apoio à verticalização da produção da agricultura familiar e através do Decreto 8.321, de 30 de abril de 1998 (RONDÔNIA, 1998), que Regulamenta o ICMS (BRASIL, 2010).

A Lei Complementar 406/2007 (RONDÔNIA, 2007), visa estimular o beneficiamento e transformação da matéria prima-regional, inserindo o produtor rural no processo produtivo formal e em bases sustentáveis, além de gerar emprego e renda. Para ser beneficiário, o produtor deve atender aos seguintes requisitos: ser agricultor familiar; não deter, a qualquer título, área superior a 4 módulos fiscais; possuir renda bruta familiar obtida em sua maioria da atividade rural; faturamento anual com a produção verticalizada de até 180 mil reais; possuir área construída de estabelecimento agroindustrial de até 250 metros quadrados; ter mão de obra familiar correspondente a no mínimo de 51% da empregada no estabelecimento; realizar curso de boas práticas de fabricação promovido por entidade competente, além da fixação no estabelecimento produtivo da logomarca do subprograma. Também serão equiparados aos beneficiários desse subprograma cooperativas e associações de agricultores familiares (BRASIL, 2010).

Em relação aos incentivos de natureza tributária, observa-se: isenção do ICMS em saídas internas destinadas ao consumidor final praticadas pelo próprio produtor rural ou cooperativa de produtores rurais familiares; diferimento do ICMS quando das saídas internas destinadas às cooperativas de produtores rurais familiares e aos estabelecimentos contribuintes do próprio Estado, promovidas pelo produtor rural; suspensão do ICMS quando das saídas internas promovidas por produtor rural destinadas às associações de produtores rurais familiares, condicionados ao retorno ao estabelecimento remetente no prazo estabelecido no regulamento do ICMS. Também fica assegurado ao contribuinte do Estado e optante pelo regime normal de tributação, crédito presumido de 100% do valor do imposto devido através das saídas internas das mercadorias adquiridas de produtores ou cooperativas de produtores rurais enquadrados no subprograma, condicionado ao estorno do crédito relativo à entrada da mesma mercadoria no estabelecimento beneficiado. O produtor rural deverá também estar inscrito no cadastro de contribuintes do ICMS do Estado (BRASIL, 2010).

Como esta política visa o beneficiamento e a transformação da matéria prima regional, agrega valor ao produto final, fazendo com que o produtor que aderir a tais benefícios aumente sua renda, sendo então, uma política pública tributária eficiente sob a perspectiva da extrafiscalidade, uma vez que atende às características elencadas no item 3 desta monografia.

Pesquisa realizada no *site* da Secretaria de Finanças e do governo do Estado, não mostram elementos que forneçam publicidade adequada para que o produtor rural interessado em alcançar tal benefício o alcance. Para o agricultor familiar obter mais informações sobre o programa e os mecanismos de adesão, deverá contatar a Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Regularização Fundiária (SEAGRI), e a Associação de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

4.5 Políticas públicas tributárias do Estado do Paraná

Nesta unidade da Federação, o tratamento tributário diferenciado para a unidade agroindustrial da agricultura familiar está regulamentada pelo Decreto nº 1980 de 21 de dezembro de 2007 (PARANÁ, 2007), que dispõe sobre o regulamento ICMS. Também, o “Programa de Agroindústria Familiar Fábrica do Agricultor” institui que a pequena unidade agroindustrial da agricultura familiar terá tratamento tributário diferenciado em relação ao ICMS (BRASIL, 2010).

Quando o processo de industrialização ocorrer na área rural, utilizando no mínimo cinquenta por cento de matéria-prima proveniente de sua própria produção agropecuária, ocorre a dispensa do pagamento do ICMS em operações realizadas dentro do próprio Estado. Para tanto, as mercadorias deverão estar devidamente identificadas com o rótulo da cooperativa ou dos produtores, além do selo que demonstre a participação deste programa (BRASIL, 2010).

Esse modelo, mantendo algumas especificidades, assemelha-se às políticas públicas adotadas pelos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Todavia, todas essas políticas públicas de todos os Estados mencionados para apresentarem efetividade, deveriam adotar procedimentos adequados, determinados por uma legislação sanitária adequada à realidade de produção em pequena escala, além garantir efetiva assistência técnica e capacitação dos agricultores.

Demonstra-se no Quadro 01, um resumo acerca das políticas públicas tributárias voltadas para a agricultura familiar nos Estados da Federação mencionados nesta monografia:

Quadro 01- Transparência de políticas públicas tributárias implementadas por entes da Federação.

Estados	Regulamentação da Política Pública	Benefícios e Incentivos	Nome do Programa	Divulgação em sites oficiais	Outros meios de divulgação
Minas Gerais	Decreto n° 43.080/02. Lei n° 14.180/02. Decreto n° 44.133/05.	Modelo tributário simplificado e diferenciado para o ICMS.	Não possui.	Site da Secretaria de Estado da Fazenda: http://www.fazenda.mg.gov.br/	Publicação oficial: “Agricultura Familiar e o ICMS em Minas Gerais”
Mato Grosso do Sul	Decreto n° 9.983/00. Decreto n° 10.310/01.	Tratamento tributário diferenciado ao pequeno produtor rural que exerça atividade em unidade familiar de processamento agroindustrial.	Prove Pantanal.	Site da Secretaria de Estado de Fazenda: http://www.sefaz.ms.gov.br/ Site da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção de Agricultura Familiar: http://www.semagro.ms.gov.br/	Não possui.
Rio de Janeiro	Lei n° 4.177/03.	Crédito presumido do ICMS. Redução da base de cálculo do ICMS.	Não possui.	Não possui.	Cartilha disponibilizada pelo SEBRAE.

Rondônia	Lei Complementar nº 406/07. Decreto 8.321/98.	Isenção do ICMS. Suspensão do ICMS. Crédito presumido de 100% do valor do imposto devido.	Subprograma de apoio à verticalização da produção da agricultura familiar.	Não possui.	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Regularização Fundiária (SEAGRI) Associação de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).
Paraná	Decreto nº 5.141/01. Decreto nº 3.927/04. Decreto nº 1.980/07.	Tratamento tributário diferenciado em relação ao ICMS.	Programa de Agroindústria Familiar Fábrica do Agricultor.	Não possui.	Não possui.

Fonte: Documento orientador sobre tratamento diferenciado e incentivos fiscal e tributário e registro ambiental para agroindústrias da agricultura familiar: experiência de cinco unidades da federação (BRASIL, 2010), (tabela elaborada pelo autor desta monografia).

5 PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS PARA O DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Política pública tributária a ser implementada para o setor da agricultura familiar e que traria resultados positivos no que tange a aplicação da extrafiscalidade, deveria ser respaldada na elaboração de um modelo tributário diferenciado para o produtor da agricultura familiar ao adquirir maquinários, peças, acessórios ou insumos voltados diretamente para a atividade. Sugere-se a aplicação de alíquotas minoradas, abarcando tributos como o imposto sobre a importação (II), imposto sobre produtos industrializados (IPI) além do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Como a atividade agropecuária depende em larga escala de maquinários, acessórios e insumos, a redução no valor de tais impostos influenciaria positivamente em maiores investimentos na propriedade rural.

Os incentivos estatais tributários para a agricultura familiar apresentariam um maior potencial de efetividade caso fizessem parte de um programa estadual ou nacional voltado à agroindustrialização da produção familiar. A mera proposição de normas referentes ao assunto sem ampla publicidade destas através dos meios de comunicação não garantem sua satisfação. Ainda, deve-se elaborar mecanismos menos burocráticos tais como a implantação de legislação sanitária adequada ao modelo de produção em pequena escala, e que almejem um tratamento tributário diferenciado, em um contexto articulado e complementar dentro de um programa, que acatem a realidade vivenciada pelo produtor da agricultura familiar, dada a grande heterogeneidade do setor (BRASIL, 2010).

Além da redução de alíquotas desses impostos, sugere-se, na atual conjuntura, a redução das alíquotas do programa de integração social (PIS), contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS) e contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) combustíveis, uma vez que o agricultor familiar necessita transportar suas mercadorias para outros locais e às vezes até mesmo outras regiões do país, o que contribuiria para a redução do valor final do produto, trazendo benefícios ao consumidor, além de aumentar a margem de lucro do produtor, que por conseguinte poderia fazer mais investimentos na propriedade. Nesse sentido, foi editada a Medida Provisória nº 838 de 30 de maio de 2018, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel (BRASIL, 2018).

Outro mecanismo que pode ser utilizado como política tributária dentro dos preceitos da Lei 11.326/2006 (BRASIL, 2006), que estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, seria a isenção ou redução de alíquota do Imposto Territorial Rural (ITR). Esse tributo, de função primeiramente extrafiscal, que visa à observância da função social da propriedade rural e que apresenta a União como detentora das competências constitucionais tributária e legislativa para legislar sobre sua matéria, pode efetivar a aplicação de alíquotas progressivas e regressivas para desestimular a improdutividade (CABRAL; LEONETTI, 2015) e fomentar a agricultura familiar.

Ressalta-se que a associação de produtores em cooperativas, associações ou agroindústrias familiares também é um mecanismo de fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar, e está em consonância com a Lei 11.326/2006 (BRASIL, 2006), e que pode auxiliar na efetivação de políticas públicas para esse setor. Tais modelos são válidos pois propiciam ao agricultor uma estrutura organizacional que extrapola a situação de ingerência presente na maior parte das propriedades. Uma cooperativa que atue de forma eficiente leva aos associados informações técnicas sobre os meios necessários para a satisfação de determinada política pública para o setor, sendo esta tributária ou não. Além disso, observamos no item 4 desta monografia, que Estados como Minas Gerais e Paraná, que apresentam políticas para o setor exigem a participação do produtor em cooperativas ou associações. A organização coletiva contribui para sanar em parte o isolamento das famílias que vivem no campo, que muitas vezes não têm sequer acesso a notícias sobre a existência dessas políticas e programas (MELO, 2017). Há instituições brasileiras que auxiliam prestando informações, ou oferecendo cursos de capacitação, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que em seu *site* disponibiliza notícias e cartilhas com a definição de cooperativa, suas características, tipos por atividade, meios de legalização e tributação pertinente. Também o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), disponibiliza, também, através de seu *site*, além de notícias, cartilha sobre associações rurais, voltadas para práticas associativistas e mecanismos de formalização.

Cita-se também que o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar em todo território nacional deve estar associado à uma integração de políticas públicas entre os entes federativos, como na criação de convênios entre estes, que por sua vez disporem de uma carga tributária menor para mercadorias provenientes da agricultura familiar. Exemplo de convênio entre a União e Estados, é o convênio ICMS 26, de 26 de março de 2010 (BRASIL, 2010), que autoriza o Estado de Sergipe a isentar o ICMS devido na operação

relativa à aquisição de produtos agropecuários decorrente do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade compra direta local da agricultura familiar, produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais do Estado de Sergipe. (BRASIL, 2010). Medida como essa devem se tornar mais frequentes entre outros entes federativos. Decisões nesse sentido são urgentes, em vista da grande produção de gêneros alimentícios produzidos por este modelo produtivo, como destacado no subitem 2.2 desta monografia; além de sua importância para a garantia da segurança alimentar nacional e desenvolvimento regional.

Relevante lembrar que ao estipular políticas públicas, os entes da Federação deverão observar ao disposto na Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; e que no artigo 14 traz a seguinte redação:

[...] A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000).

Não basta a concessão de incentivos ou benefícios fiscais como a redução ou isenção total de tributos através de políticas públicas, estas devem passar por controle e acompanhamento de sua efetiva realização, com isso, através do dispositivo citado acima, o ente federativo deverá realizar estimativa de forma a analisar os possíveis impactos orçamentário-financeiros que a renúncia pode causar no orçamento público, no exercício de início de sua vigência e nos dois próximos anos vigentes. Além disso, é necessário que o gestor público estabeleça meios de compensação no período mencionado, pois perderá uma

fonte de arrecadação, sendo necessário demonstrar a sua equivalência, reequilibrando assim o orçamento público. Para isso, pode se valer de instrumentos como a elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de tributo ou contribuição.

Juntamente com a institucionalização de políticas de públicas de cunho tributário para a agricultura familiar, devem ser implantadas políticas para o seu acompanhamento monitoramento e avaliação. Como exemplo, podemos mencionar uma eventual concessão de isenção de ITR pelo período de 5 anos para o agricultor familiar que produzir gêneros alimentícios orgânicos e que tenha sua produção destinada à comercialização junto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Neste período, o agente fiscal irá verificar se na pequena gleba realmente estão sendo produzidos e de forma acordada os gêneros alimentícios, e também certificar se a política pública tributária foi e está sendo implementada de forma correta. Assim, ao conceder o benefício ou incentivo fiscal por meio de isenção total do ITR, o agricultor familiar terá como obrigação tributária acessória, o dever de informar ao fiscal, que está realizando as atividades propostas pelo fisco. Com isso, pode-se ter um controle mais efetivo por parte da União ou do Tribunal de Contas da União (TCU), além de verificar o cumprimento da função social da propriedade e ocorrer aplicação efetiva da extrafiscalidade, afastando o valor arrecadado com o ITR, mas compensando com a produção de produtos orgânicos para escolas públicas, a um valor menor para o poder público, porque seria vendido sem atravessadores. A incorporação de tais mecanismos pela Administração Pública visa agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas a partir da informação e análise de dados, o que fomenta a expansão de uma cultura de transparência, além de contribuir com melhorias na eficiência, eficácia e efetividade das ações estatais (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006).

Por fim, observa-se que apesar de limitações necessárias impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), (BRASIL, 2000), para a concessão de benefícios ou incentivos fiscais, vários são os mecanismos para efetivação de políticas públicas para a agricultura familiar. Deve-se priorizar as que visam uma articulação dos produtores em cooperativas ou associações para a comercialização de sua produção, além da elaboração de mecanismos de controle e avaliação destas políticas públicas.

6 CONCLUSÃO

A agricultura familiar é um modelo de produção agrário que apresenta grande relevância econômica e social para o desenvolvimento nacional, por fomentar a economia regional gerando emprego e renda; e em virtude de ser responsável por abastecer parcela significativa do mercado interno de gêneros alimentícios, garantindo assim parte da segurança alimentar brasileira. Destaca-se também sua importância como mantenedora de laços tradicionais e culturais regionais.

Apesar de sua importância, muitos são os entraves encontrados para a efetivação desse modelo produtivo, pois boa parte dos estabelecimentos rurais do setor carecem de estrutura mínima para serem viáveis, além disso, existe baixa qualificação profissional dos produtores, o que reflete em dados sobre baixo valor de receita obtida por unidade familiar produtiva, além de prejuízo para competitividade de suas mercadorias.

Nota-se que apenas a partir de meados da década de 1990, com o advento de temas voltados à sustentabilidade e preservação ambiental, que este modelo produtivo passa a receber atenção de políticas públicas, que apesar de virem se aperfeiçoando com o passar dos anos, inclusive com a elaboração de legislação nacional específica, ainda são incipientes. Uma política nacional efetiva para a agricultura familiar é estratégica para geração de emprego, renda, saúde, sustentabilidade e urbanização.

O ente estatal apresentando como principal fonte de receita os tributos, deve se valer destes através de sua função extrafiscal, seja por benefícios ou incentivos, como ferramenta para a efetivação de políticas públicas tributárias para a agricultura familiar.

A presente pesquisa mostrou que os Estados Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia e Paraná apresentam políticas que visam o desenvolvimento e fortalecimento do setor, porém em diferentes estágios de implementação. Enquanto Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rondônia apresentam uma legislação ampla e certa transparência das políticas públicas tributárias aplicadas, os Estados do Rio de Janeiro e Paraná carecem de legislação específica e publicidade dessas políticas. Em todos os Estados porém, há imposição de uma série de exigências para que o produtor rural tenha acesso a tais políticas públicas, muitas vezes incompatíveis com a estrutura do empreendimento, tornando o negócio inviável.

Políticas públicas tributárias voltadas para a agricultura familiar devem ser elaboradas visando a integração entre os produtores rurais do setor, através de vínculo destes com

cooperativas, associações ou agroindústrias da agricultura familiar. Além disso, o poder público deverá buscar a integração entre entes federativos através de convênios para uma maior satisfação das demandas. Faz-se necessário também o acompanhamento, monitoramento e avaliação dessas políticas em face de uma maior eficiência e transparência das políticas públicas realizadas pelo Estado.

REFERÊNCIAS

BEVILACQUA, Lucas. **Intervenção do estado na agricultura: política de desenvolvimento agrário, tributação e incentivos fiscais**. 2010. 128f. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos sociais. Eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária. Ministério da Fazenda. **Convênio ICMS 26**, de 26 de março de 2010. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2010/CV026_10>. Acesso em: 29 mai. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria de editoração e publicações. Coordenação de edições técnicas, 2013. 111 p.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 64**, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em 20 mai. 2018.

_____. **Decreto nº 1.946**, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1946-28-junho-1996-435815-norma-pe.html>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

_____. **Decreto nº 7.037**, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 06 mar. 2018.

_____. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 25 mai. 2018.

_____. **Lei nº 13.606**, de 09 de janeiro de 2018. Instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR), também tratado por Refis Rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13606.htm>. Acesso em 25 mai. 2018.

_____. **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp87.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

_____. **Medida provisória nº 838**, de 30 de maio de 2018. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mai. 2018. Seção 1, p. 03.

_____. Programa de Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar. **Documento orientador sobre tratamento diferenciado e incentivos fiscal e tributário e registro ambiental para agroindústrias da agricultura familiar: experiência de cinco unidades da federação**. Brasília, fev. 2010. 31 p.

_____. **Resolução nº 2.191**, de 24 de agosto de 1995. Crédito Rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CABRAL, Ana Rita Nascimento; LEONETTI, Carlos Araújo. **A observância da função social da propriedade rural e o imposto sobre propriedade territorial rural no Brasil**. In: Encontro nacional do CONPEDI, 24, 2015. Aracaju, SE: Direito Agrário e Agroambiental. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 127-141

FAO. **The state of food insecurity in the World**. Roma: FAO, 2001. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/y1500e00.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

HEINEN, Milton Inácio. **Propriedade familiar – evolução conceitual e o reconhecimento formal de uma nova categoria rural**. Revista da faculdade de Direito da UFG. V37, n.01, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/33574>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006 – Agricultura familiar: Grandes Regiões e Unidades da Federação- Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

Kronbauer, C. A. et al. **Relação custo-benefício dos incentivos fiscais: um estudo baseado na DVA de empresas calçadistas incentivadas**. ABCustos, São Leopoldo: Associação Brasileira de Custos, v. 6, n. 3, p. 1-22, set./dez. 2011.

MANAF, Marcos Aurelio; SIMÃO FILHO, Adalberto. **A (re) evolução da agricultura e sua atividade econômica e social na consolidação da democracia e da efetivação da cidadania**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, 5, 2016, Montevidéu, URU: Direito Agrário e Ambiental. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 115-134.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 9.983 de 17 de julho de 2000. Cria o programa de verticalização da pequena produção agropecuária do Estado de Mato Grosso do Sul - PROVE Pantanal, estabelece normas especiais de tratamento simplificado e diferenciado e dispõe sobre o tratamento tributário dispensado à unidade familiar de processamento agroindustrial - UFPA. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=136305>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

_____. **Decreto nº 10.310**, de 4 de abril de 2001. Disciplina o tratamento tributário dispensado ao pequeno produtor rural que exerça atividade em Unidade Familiar de Processamento Agroindustrial (UFPA), compreendida no Programa denominado Prove Pantanal. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=136568>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

_____. Secretaria de Estado de Fazenda. **Regime Especial** Disponível em: <<http://www.sefaz.ms.gov.br/regime-especial/>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. **Agricultura familiar, feiras e eventos**. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/acoes-do-governo-para-fortalecer-agricultura-familiar-de-ms-sao-destaque-na-tecnofam/>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

MELO, Carolina. **Jornal UFG. Cooperativas impulsionam agricultura familiar**. Organização coletiva é alternativa para superar desafios diários dos pequenos produtores. Reitoria da UFG, Campus Samambaia, 2017, Goiânia, GO. Disponível em: <<https://www.jornalufgonline.ufg.br/n/97529-cooperativas-impulsionam-agricultura-familiar>>. Acesso em: 29 mai. 2018.

MELLO, Elizabete Rosa de. Os benefícios fiscais brasileiros como instrumentos de educação e proteção ao meio ambiente. In: DE CARLI, Ana Alice; Martins, Saádia Maria Borba. **Educação Ambiental: premissa inafastável ao desenvolvimento econômico e sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 355-357.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.080**, de 13 de dezembro de 2002. Aprova o regulamento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (RICMS). Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d43080_2002.htm>. Acesso em: 21 mai. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.133**, de 19 de outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 14.180, de 16 de janeiro de 2002, que dispõe sobre a habilitação de estabelecimento de produtor artesanal ou de agricultor familiar para produzir ou manipular alimentos para fins de comercialização. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/d44133_2005.htm>. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. **Lei 14180**, de 16/01/2002. Dispõe sobre a habilitação de estabelecimento de produtor artesanal ou de agricultor familiar para produzir ou manipular alimentos para fins de comercialização. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14180&ano=2002>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. Subsecretaria da Agricultura Familiar. **Agricultura Familiar e o ICMS em Minas Gerais**. RC Comunicação. 2012. 40p.

_____. Secretaria de Estado de Fazenda. **Produtor Rural**. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/>. Acesso em: 21 mai. 2018.

MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre - Avaliação do PNRA**, São Paulo, v. 1, ano 1, p. 6-19, 1986.

NASCIMENTO, Sidnei P. Guerra Fiscal: Uma análise quantitativa para Estados participantes e não participantes. **Revista Economia**, Brasília (DF), v.10, n.2, p.211–237, mai/ago 2009.

NUNES, Geilson; ALMEIDA; Patrícia Silva de. **O tributo como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais: um caminho para implementação de políticas públicas direcionadas ao bem-estar social**. In: CONGRESSO DO CONPEDI, 26, 2016, Brasília, DF: Direitos sociais e políticas públicas II. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 277-296.

PARANÁ. **Decreto nº 1980**, de 21 de dezembro de 2007. Regulamento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – RICMS. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=143559>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. **O que são políticas públicas?** Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf>. Acesso em: 19 jun 2018.

PELLANDA, Patrícia Précoma. **Patrimônio natural/cultural e segurança alimentar: perspectivas para um estado de direito ambiental**. In: TEMAS DA RIO+20: DESAFIOS E PERSPECTIVAS. Contribuições do GPDA/UFSC, 2012. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux., 2012. p. 297-315.

Política nacional de segurança alimentar e nutricional - proposições do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional para sua elaboração documento aprovado na plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009. Disponível em: <
<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009/proposicoes-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-para-elaboracao-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-08.2009/@@download/file/documento-com-proposicoes-para-a-elaboracao-da-pnsan.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

PORTAL SEBRAE. **Cooperação.** Disponível em:
 <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

PORTAL SENAR. **Associativismo.** Disponível em: < <http://www.senar.org.br/>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

RATKE, Bruna Nogueira Almeida. **A agricultura familiar brasileira e o PRONAF:** apontamentos para a construção de um objeto jurídico. 2013. 133f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

_____. **Agricultura familiar: políticas públicas para um novo modelo de desenvolvimento rural.** In: CONGRESSO DO CONPEDI, 24, 2015, Aracaju, SE: Direito agrário e agroambiental. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 158-186.

REIS, Luá Cristine Siqueira; NETO, João Gonçalves. **Produção de alimentos sob a perspectiva da sustentabilidade.** Disponível em: <
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=3ab58ac7f8dbc975>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. **A constitucionalidade da tributação extrafiscal sócio-ambiental:** Reflexos na intervenção da Ordem Econômica e Social. Disponível em: <
http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10523> Acesso em: 10 mai. 2018.

Rio de Janeiro (Estado). **Lei nº 4.177**, de 29 de setembro de 2003. Dispõe sobre a concessão de benefícios fiscais para o setor de agronegócio e da agricultura familiar fluminense e dá outras providências. Disponível em: <
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/5414f39f835acf5083256db100777e81?OpenDocument>> Acesso em: 19 de mai. 2018.

_____. Serviço de apoio às micro e pequenas empresas no Estado do Rio de Janeiro. **Guia Passo a Passo:** Benefícios Fiscais para o Agronegócio e Agricultura Familiar no Estado do Rio de Janeiro. SEBRAE/RJ. Rio de Janeiro, RJ, 2005.34p.

RODRIGUES, Hugo Thamir. **A extrafiscalidade tributária como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais do ser humano frente à Lei de Responsabilidade Fiscal.** In: II Seminário Internacional Sobre Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Porto Alegre: Evangraf, 2005.

RODRIGUES JR., Manuel Salgueiro. **A DVA como Instrumento de Mensuração da Relação Custo Benefício na Concessão de Incentivos Fiscais: um estudo de caso.** In: ANPAD, Anais..., 2003.

RONDÔNIA. **Decreto 8.321**, de 30 de abril de 1998. Regulamento do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – RICMS. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=250826>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 406**, de 28 de dezembro de 2007. Institui no âmbito do programa de desenvolvimento agropecuário e florestal do Estado de Rondônia - PROAGRI - criado pela Lei Complementar nº 61 de 21 de julho de 1992, o subprograma de apoio à verticalização da produção da agricultura familiar e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=160609>>. Acesso em 25 mai. 2018.

SAVOLDI, Andréia; CUNHA, Luiz Alexandre. **Uma abordagem sobre a agricultura familiar, PRONAF e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970.** Revista eletrônica do programa de pós graduação em Geografia UFPR. V 5, n. 1, p. 25-45, jan/jun 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/geografar>. Acesso em: 10 mai. 2018.

SOUZA, Rodrigo Mendonça de. **A política agrícola atual e seus reflexos na segurança alimentar nacional.** In: CONGRESSO DO CONPEDI, 25, 2016, Curitiba, PR: Direito Agrário e Ambiental. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 181-198.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 11. ed. Rio de Janeiro, RJ, Renovar 2004.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.** Brasília, DF: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006.

VIOL, Andréa L. **O Fenômeno da Competição Tributária.** Aspectos Teóricos e uma Análise do Caso Brasileiro. Monografia vencedora do IV Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

WANDSCHEER, Lucelaine dos Santos Weiss; MITO, Daiana De Lima. **Agricultura familiar como protagonista da segurança alimentar nacional e a relação estatística com a diminuição da fome.** In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, 5, 2016, Montevideu, URU: Direitos sociais e políticas públicas II. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 145-160.