

A Agricultura e o Ajuste Fiscal

Geraldo Sant'Ana de C. Barros

Professor Titular do Departamento de Economia e Sociologia Rural
da Escola Superior de Agricultura *Luiz de Queiroz*, USP, Piracicaba-SP

Introdução

O desequilíbrio financeiro do setor público brasileiro — evidenciado por um déficit operacional da ordem de 7 a 8% do PIB — reclamava drástico ajuste fiscal como forma de recuperar a capacidade de poupança do setor e viabilizar o controle inflacionário. É necessário, todavia, assegurar que tal ajuste se processe de forma a se implantar um sistema fiscal mais justo e racional que permita aos diferentes setores econômicos contribuir de forma mais eficaz para o desenvolvimento do País.

Nestas notas, preocupa-se basicamente com os efeitos das mudanças havidas no Imposto de Renda na agricultura, no âmbito do Plano Brasil Novo. É importante, porém, que as mesmas sejam analisadas no contexto global da política fiscal voltada para o setor agrícola.

Procura-se argumentar que muito há de ser feito na direção de uma política fiscal que viabilize a plena contribuição que a agricultura brasileira pode potencialmente oferecer para o desenvolvimento da economia nacional. A medida tomada com relação ao Imposto de Renda agrícola é vista como um passo inicial no sentido de se dar maior ênfase à tributação direta do setor e deve ser complementada com outras nas áreas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto Territorial Rural (ITR). A plena reformulação do sistema demandaria, ainda, adequações nas áreas comercial e cambial.

Considerando-se a intensidade de taxaço da agricultura brasileira de uma forma global, conclui-se basicamente que a mesma tem sido penalizada através dos mecanismos diretos (restriçoões quantitativas ao comércio e controle de preços) e indiretos (taxaçoões implícita e explícita) desde, pelo menos, meados dos anos 50 (Oliveira)(10).

Brandão (2) obteve estimativas da transferência anual de renda da agricultura para outros setores da ordem de 8 a 9%, no período de 1975-83. Ai se consideram, de um lado, as distorçoões nos preços de produtos e insumos (devido às taxaçoões indiretas explícita e implícita) e o imposto sobre a renda e, de outro lado, os investimentos realizados pelo setor público na agricultura. Os resultados referem-se a cinco produtos agrícolas: soja, algodão, milho, trigo e arroz.

Quando inclui em sua análise as transferências para a agricultura associadas à política de crédito rural, os resultados se invertem, e Brandão verifica uma transferência líquida de recursos para a agricultura entre 5 e 6% no mesmo período. Deve-se lembrar, no entanto, que, face à sua distribuição bastante concentrada, o crédito rural era um mecanismo de compensação muito deficiente.

Sabe-se que teria havido mudanças nos padrões de transferência de renda entre setores nos últimos anos. Por exemplo, em relação ao início dos anos 80, incluídos na análise de Brandão, verificou-se, nos últimos anos da década (até 1988, pelo menos), uma substituição da transferência de recursos para a agricultura via crédito rural por alguma liberalização do comércio, desvalorização da moeda nacional e uma maior eficácia da política de preços. Não se sabe em que medida o setor agrícola teria sido afetado por essas mudanças, pois a transferência para a agricultura via crédito rural era uma forma fundamental de compensar o setor pelas taxaçoões indiretas, como mostram os resultados de Brandão.

Não há dúvida de que o tratamento dispensado à agricultura deve ter prejudicado severamente seu desempenho, seja em termos da produção de alimentos, de energia, de geração de divisas e da criação de empregos. Além disso, o tratamento discriminatório da agricultura mostrou-se altamente injusto, socialmente falando, porque nesse setor se concentram os maiores bolsões de pobreza do País.

Acredita-se que seja possível racionalizar a taxaço da agricultura, reduzindo seu potencial de distorçoão alocativa e sua regressividade, atenuando suas cargas globais explícita e implícita e, possivelmente, aumentando a parcela das mesmas que vai ter ao setor público, que necessita de recursos adicionais para cobrir seu déficit.

O Imposto de Renda na Agricultura

Do ponto de vista de eficiência econômica, a minização das distorçoões de preços relativos e da ociosidade de recursos produtivos sugere que medidas sejam tomadas visando a ativar a tributação direta — até hoje muito mal utilizada na agricultura brasileira —, seja pela via do imposto de renda e/ou do imposto territorial.

No tocante ao Imposto de Renda, era fundamental eliminar os incentivos tidos em sua maioria como ineficazes — devido à limitada margem de estímulo ao investimento e à modernização que acabavam por oferecer —, além de proporcionarem oportunidade para

evasão de impostos de renda gerada em outros setores (Silva)(12). Tratava-se, assim, de mecanismo que, inclusive, induzia à concentração da propriedade rural (Binswanger)(1).

A intensidade das mudanças no Imposto de Renda agrícola dependeria, no entanto, da permanência ou não da taxaçoão indireta nos elevados níveis vigentes. Reduzindo-se significativamente a sobretaxação via tributação indireta, o que poderia ser viável num prazo mais longo, a necessidade de tratamento tributário diferenciado para a agricultura fica substancialmente reduzida. A propósito, a recente ampliação da base tributária indireta para os estados ocorridos com a transformação do ICM para o ICMS poderia ter viabilizado uma menor ênfase na cobrança desse imposto sobre a agricultura. Entretanto, tal não se deu.

A taxaçoão implícita relacionada à sobrevalorização cambial, por sua vez, está subordinada a considerações macroeconômicas mais amplas, não podendo condicionar-se à política fiscal específica para a agricultura. Todavia, substancial redução da carga implícita que recai sobre a agricultura poderia advir de uma maior liberalização comercial e menor intervenção no mercado interno.

Desse modo, de imediato, o incremento possível na taxaçoão direta é limitado. Maiores esforços devem se dar no sentido de reduzir ou substituir totalmente os incentivos anteriores por outros mais desejáveis do ponto de vista econômico-social, reduzindo a renúncia fiscal e a evasão de imposto. Por exemplo, a proposta, que asseguraria abatimentos de Imposto de Renda com base nos saldos mantidos pelos agricultores e vinculados ao financiamento da atividade agrícola, é interessante por estimular a poupança no setor, aliviando a pressão sobre o uso de fontes inflacionárias de financiamento da agricultura.

A Proposta de Mudança no Imposto de Renda Agrícola

Para se discutir a questão de forma mais concreta, parte-se da proposta de alteração do Imposto de Renda agrícola contida no Plano Brasil Novo (originalmente apresentada, com poucas diferenças, pelo Executivo em 1988). De acordo com essa proposta, a base de cálculo do Imposto de Renda da pessoa física seria determinada da seguinte forma:

— O resultado da atividade rural é definido como a diferença entre os valores em BTN das receitas recebidas (todas, exceto venda de terra nua) e das despesas pagas (todas, exceto compra de terra nua e correção monetária de financiamento rural) no ano-base. Para base de cálculo do imposto, será arbitrado o valor de 20% da receita bruta, a menos que seja apresentada escrituração indicando um resultado menor. A seguir, aplica-se redução com base no saldo médio anual ajustado (1/12 dos saldos mensais em BTN) dos depósitos vinculados ao financiamento agrícola.

Primeiramente, reduz-se definitivamente em até 10% o valor de base de cálculo do imposto. O saldo remanescente dessa base pode ser também reduzido até o valor do saldo médio dos depósitos. Esta última redução, no entanto, terá seu valor computado na base de cálculo do Imposto de Renda do ano-base subsequente.

Após essas reduções, o saldo da base de cálculo sofre nova redução de 6.840 BTNs de 16.416 BTNs, conforme seja esse saldo inferior ou superior a 22.800 BTNs. Os contribuintes incluídos no primeiro grupo pagarão 10% do saldo remanescente como Imposto de Renda. Aqueles no segundo grupo pagarão 25%. É importante lembrar que estas

últimas isenções serão descontadas do limite de isenção para os contribuintes com outras fontes de renda. Prejuízos poderão ser compensados nos próximos três anos-base seguintes.

As empresas rurais (pessoas jurídicas) pagarão imposto a uma alíquota de 25% do lucro da exploração, referente à atividade operacional principal. Elas podem fazer, assim como as pessoas físicas, as reduções na base de cálculo do imposto decorrentes do saldo médio de depósitos vinculados ao financiamento agrícola. Não mais serão beneficiadas por qualquer outra redução de imposto a título de incentivo fiscal.

Para esclarecer a mecânica da proposta, define-se RL como sendo a renda líquida do agricultor, por simplicidade podendo ser tomada igual a 20% da receita bruta (como a proposta faculta), por exemplo. A seguir, estabelece-se r como a relação entre a renda tributável (RT) e RL. Faz-se s igual à proporção de RL mantida como saldo médio inicial (S) em depósito estimulado. Admite-se que, no período inicial, o agricultor se vale de todo abatimento de imposto que seu saldo inicial permitir. Nos demais anos ele procura manter a mesma relação RT/RL, ou seja, o mesmo r . Finalmente, d é a proporção da base de cálculo (BC) que é reduzida em definitivo. Pode-se, então, expressar as evoluções de BC e S como equações à diferença associadas aos parâmetros mencionados:

$$BC_t = RL_0 \{ [1 - (1 - r)/d] (1 - d)^t + (1 - r)/d \}$$

$$S_t = RL_0 \{ [s - (1 - r(1 + d))/d] (1 - d)^t + (1 - r(1 + d))/d \}$$

Da última expressão depreende-se que o saldo de depósitos convergirá para

$$S^* = RL_0 (1 - r(1 + d))/d.$$

Análise da Proposta

A seguir, mencionam-se algumas evidências relativas à capacidade de autofinanciamento do setor, as quais são relevantes para uma análise preliminar do esquema tributário que se está considerando. Tais evidências são fornecidas no trabalho de Liebhardt (7), publicado pela Companhia de Financiamento da Produção.

Nesse estudo foram levantadas informações sobre fluxos físicos e de caixa de 306 pequenas, médias e grandes propriedades agrícolas no Paraná, no Rio Grande do Sul, em Santa Catarina, São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Sul de Goiás e Norte de Goiás, nos anos de 1984-5. Os dados revelam que nesse ano agrícola os produtores rurais do Paraná, do Rio Grande do Sul e de São Paulo puderam financiar seus custos variáveis e despesas de investimento com recursos oriundos de sua própria atividade. O mesmo não se deu com os produtores de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, que tiveram que contar com substanciais recursos externos para financiar suas atividades.

Apesar de se referirem a um único corte no tempo, em que os preços agrícolas estavam em recuperação e a produtividade foi razoável, essas informações sugerem a possibilidade da necessidade de fundos ser bastante diferenciada entre regiões de produção, tipo de produtos e tamanho das propriedades. Por um lado, os segmentos com insuficiência de

recursos são também provavelmente os que pouco recolherão de Imposto de Renda e não disporão de poupança para compor o fundo de depósitos incentivados. Por outro lado, os produtores do Sul e de São Paulo disporão de renda tributável e serão atraídos pelos incentivos para formação de fundos a serem utilizados primordialmente pelos primeiros. Ao sistema bancário caberá compatibilizar as disponibilidades e as demandas de fundos.

Os mesmos dados permitem alguma inferência a respeito da renda líquida do setor agrícola para fins de tributação. Aparentemente, para o Sul e São Paulo, a consideração de 20% da receita bruta como resultado líquido (descontados inclusive investimentos) é razoável como limite superior. Nas demais regiões, prejuízos seriam declarados.

Finalmente, considera-se o momento de recursos de crédito rural que seria necessário para financiar a agricultura e, conseqüentemente, a ser mantido no fundo a longo prazo. A maior dificuldade para se estimar essa necessidade está em que o crédito a rigor mede-se em forma de fluxo, e o que se precisa aqui é o saldo médio a ser mantido.

De qualquer forma, sabe-se que, desde as mudanças introduzidas na política de crédito rural na década de 80, houve substancial redução na relação entre o crédito (novos empréstimos) e a renda interna da agricultura. De 1983 a 1988, essa razão tem se situado na casa de 30 a 40%. Outro estudo da CEP (Chacur)(3) permite estimar as relações crédito rural/renda bruta, em 1986-87, como tendo sido as seguintes: algodão (29%), arroz irrigado (31%), arroz de sequeiro (48%), feijão de primeira safra (74%), milho (41%) e soja (25%). A média dessas cifras (ponderadas pela área de cada cultura) é de 37%.

Historicamente, os novos empréstimos de crédito rural têm representado cerca de 80 a 85% do saldo de final de ano. Estima-se, portanto, que as necessidades de saldo de crédito rural num contexto de baixo subsídio estejam ao redor de 35 a 50% da renda setorial.

Resta agora verificar com que nível de depósitos o sistema poderia iniciar sua operacionalização. Para tal, compara-se a renda bruta da agricultura com os níveis de poupança-ouro do Banco do Brasil para 1988. A cifra determinada foi de 14% do PIB (US\$ 31 bilhões) ou cerca de 10% da renda bruta do setor (considerando-se que o consumo de bens intermediários representa 29% do valor da produção do setor (IBRE)(6)) como sendo a poupança acumulada em poupança-ouro. Lembre-se novamente de que a geração dessa poupança é bastante concentrada no Sudeste (49%) e Sul (26%).

Tendo em vista esses dados agregados, acredita-se que um esquema de taxaço e incentivos como o da Tabela 1 deve ser considerado. Note-se que se admite uma poupança acumulada inicial (S) de 10% da renda bruta (= 100) ou 50% da renda líquida (RL = 20) e uma propensão média a poupar (P) em torno de 20% da renda líquida; esta última cifra deve ser comparada com a média nacional de 17%. A base de cálculo no primeiro ano seria BC = 20 e renda tributável RT = 12, abatendo-se 2 (10% de 20) em definitivo e 6, temporariamente, que serão adicionados à base de cálculo no próximo ano. Admite-se, para todos os anos, uma renda líquida constante de 20.

No esquema da Tabela 1 considera-se $s = 0,5$, $r = 0,6$ e $d = 0,1$. S^* converge para 68, mas ao fim de sete anos praticamente já se teria alcançado a meta de obter recursos de ordem de 40% da renda bruta. E, no segundo ano, metade dessa cifra já estaria disponível. O importante é notar que o prazo para se gerar tais recursos não é demasiado longo e que apenas do segundo ao quarto ano a propensão a poupar excede moderadamente os 20%.

Tabela 1
Exemplo de Redução de Impostos e sua Relação com o Saldo de Depósitos

Ano	RL	S	P	BC	RT
0	20	10	-	20	12
1	20	14	0,2	26	12
2	20	19,4	0,27	31,4	12
3	20	24,26	0,243	36,26	12
4	20	28,63	0,218	40,63	12
5	20	32,57	0,193	44,57	12
6	20	36,11	0,175	48,11	12
7	20	39,3	0,16	51,3	12

Para melhor se avaliar o impacto do sistema, passa-se a considerar algumas informações relacionadas à distribuição da renda na agricultura brasileira. Hoffmann(5) apresenta os rendimentos total e médio, bem como o número de pessoas por extrato de renda mensal familiar *per capita* (em salários mínimos) para membros de famílias residentes em domicílios particulares cujo chefe tem atividade principal na agropecuária, de acordo com o Censo Demográfico de 1980.

Na Tabela 2, tais dados são apresentados por extrato de rendimento médio familiar anual em BTN (um salário mínimo = 65 BTNs). A média de cinco pessoas por família foi usada. Para conduzir-se a análise com base no ano de 1988, os limites de extratos foram elevados em 26,7%, que é a taxa de crescimento do PIB agrícola entre 1980 e 1988 (Rezende) (11). Não se fez correção para o número de famílias na agricultura, ou seja, considerou-se o número existente em 1980. Acredita-se que nessa tabela estejam incluídos predominantemente os autônomos (parceiros) cujo rendimento familiar médio era de cerca de 6.500 BTNs e os padrões de rendimento familiar médio de 40 mil BTNs em 1980.

Deve-se lembrar, porém, das limitações relacionadas a comparações entre dados dos censos demográficos e os dados das Contas Nacionais. Lluch(8) estimou um hiato médio entre as medições de renda da ordem de 35% entre o Censo e as Contas Nacionais em 1970, ou seja, em sua amostra, a renda *per capita* do Censo correspondia a 65% daquela das Contas Nacionais. Para os 26% mais pobres da população, detectou-se hiato de apenas 4%; e para os 31% mais ricos, detectou-se hiato de 42%.

Para se levar em consideração esse hiato, as rendas médias dos extratos incluídos na Tabela 2 foram aumentadas em 42%, conforme limites de rendimento apresentados por Lluch. Como consequência, todas as famílias com renda *per capita* de mais do que um salário mínimo (7.033 BTNs anuais em 1988) devem oferecer suas rendas para tributação.

Deve-se notar que, no caso da Tabela 2, a renda apresentada para tributação é de 11,6 bilhões de BTNs (ou US\$ 6,97 bilhões), que correspondem a cerca de 22,5% do PIB agrícola. O montante de imposto arrecadado sem incentivos seria de 1,35 bilhão de BTNs ou US\$ 808 bilhões.

Tabela 2

Renda Média Familiar, Renda Tributável e Imposto de Renda na Agricultura Brasileira
(Simulação, 1988)

Renda Média (BTN)	Renda Trib. Média (após abat., BTN)	Famílias (mil)	Alíquota (%)	Imposto (mil BTN)
9.572	2.372	360	10	85.392
16.969	10.129	91	10	92.183
26.866	10.405	65	25	169.812
90.495	74.029	54	25	999.391

Fonte: Cálculos baseados em dados originais de Hoffmann (5).

Recorda-se que se procura alcançar um saldo de cerca de 40% da renda bruta agrícola sob a forma de depósitos num prazo de sete anos. Para um PIB agrícola de US\$ 31 bilhões, ou seja, uma renda bruta de US\$ 43,7 bilhões, haverá um saldo de US\$ 17,5 bilhões, em torno do sétimo ano. De acordo com o esquema da Tabela 1, isso implica a apresentação para tributação de apenas 60% da renda líquida anual. Feita essa correção nos dados da Tabela 2 (reduzindo-se em 40% as médias de extrato), resulta que o primeiro extrato fica isento de imposto e o terceiro passa a ser taxado à base de 10%. O novo recolhimento anual passa a ser de 602 milhões de BTN ou US\$ 361 milhões. Ou seja, esse esquema de incentivos implicaria uma renúncia fiscal da ordem de US\$ 447 milhões, que equivalem a 55% do Imposto de Renda da agricultura. Ou ainda, por volta do sétimo ano, para cada dólar mantido em depósito o Governo renunciaria a 2,6 centavos de dólar. Nota-se também que o total de contribuintes seria de 570 mil famílias sem incentivos e 210 mil com incentivos. Silva (12) informa que, entre 1981 e 1984, o número de declarantes da cédula G esteve entre 200 e 300 mil.

Como os valores dos depósitos, se mantidos indefinidamente, convergem para 68% do PIB agrícola, a partir do sétimo ano haverá recursos em excesso para aplicação na agricultura, para os quais poderão ser dadas outras utilizações.

Caberia, por fim, fornecer alguma indicação, ainda que precária, sobre a arrecadação de Imposto de Renda agrícola de pessoas jurídicas. A maior dificuldade está na falta de informação sobre o lucro das empresas até agora isentas de imposto. Uma estimativa grosseira do lucro tributável total seria obtida pelo produto do lucro médio da empresa agropecuária tributada multiplicado pelo total de empresas tributadas e isentas. Para 1982, obteve-se um lucro médio tributado de cerca de US\$ 18,6 mil que levaria a um lucro total de cerca de US\$ 100 milhões para as 5.309 empresas declarantes. Se esse valor, após correção de 19,6% relativos ao crescimento agrícola no período 1982 a 1988, for reduzido a 60% por causa do incentivo relacionado ao financiamento agrícola, e, então, tributado à alíquota de 25%, proporcionará uma receita de cerca de US\$ 18 milhões ou 5% do montante arrecadado junto às pessoas físicas.

Conclusões e Sugestões

Nesta parte apresentam-se algumas sugestões de medidas de natureza fiscal voltadas para a agricultura, que poderiam conduzir a uma adequação da transferência intersetorial de renda, com menores distorções do ponto de vista alocativo e distributivo, e maior aporte de recursos ao setor público.

A Sobretaxação da Agricultura

Há que se evitar a perpetuação de sobretaxação da agricultura face aos demais setores. Em tempo de ajuste econômico, é necessário, mais do que nunca, buscar a eficiência, permitindo maior desempenho ao sistema de preços relativos e que os recursos se aloquem em função de seus custos de oportunidade, tomando, assim, desnecessários custosos e imperfeitos esquemas de compensação devido a perdas de renda. Os caminhos a serem seguidos para tal fim são claramente os da liberalização comercial e do realismo cambial. Tais diretrizes permitirão maior crescimento do setor agrícola, condição necessária para que possa contribuir para a geração dos superávits comerciais de que precisa o País e para atenuar as graves disparidades intersetoriais de renda.

A Tributação Indireta

É necessário corrigir as diversas impropriedades relativas à tributação indireta da agricultura. O predomínio dessa forma de tributação é, por um lado, fator de grave distorção alocativa, tendo efeito semelhante ao da sobrevalorização cambial, inibindo os investimentos e o emprego no setor agrícola. Sua aplicação sobre o valor das exportações agrícolas, e não sobre as industriais, constitui claramente uma discriminação injustificada.

Por outro lado, o predomínio da tributação indireta torna altamente regressiva a carga fiscal no Brasil. Faz-se premente o uso do princípio da seletividade ou essencialidade, permitindo a redução de alíquotas de produtos de primeira necessidade.

Atualmente, apenas os produtos hortigranjeiros acham-se isentos, enquanto produtos essenciais como arroz, feijão, sal e farinha de mandioca ainda são taxados em 12%. Trata-se aqui de assegurar maior flexibilidade aos órgãos decisórios de forma a que os diversos estados possam estabelecer a estrutura tributária menos regressiva e mais adequada às suas circunstâncias.

Por último, deve-se preocupar com a correta operacionalização do sistema de tributação indireta, adequando-a às condições concretas do complexo agropecuário nacional. Assegurar a plena utilização dos créditos fiscais ou seu deferimento integral (ou seja, em termos reais), quando for o caso, é fundamental para evitar a múltipla tributação, ou seja, o aumento ilegal da alíquota efetiva do imposto.

O Imposto de Renda

O sistema de cobrança de Imposto de Renda em vigor até 1989 continha uma série de impropriedades decorrentes dos estímulos mal concebidos a investimentos agrícolas. A tendência é substituí-lo por outro sistema que substitua tais estímulos por outros de menor monta e mais desejáveis do ponto de vista macroeconômico.

As análises levadas a efeito neste trabalho sugerem que é viável obter recursos para financiamento da agricultura através de depósitos estimulados por uma combinação de reduções definitiva e temporária da base tributável. Se a redução definitiva corresponder a 10%, então, partindo-se de uma poupança inicial da ordem de 10% de renda bruta da agricultura, podem-se obter recursos de cerca de 40% da renda bruta — necessários para financiar o setor — dentro de 7 anos, sendo que metade desses recursos seria obtida no segundo ano de aplicação do sistema. Essa meta é compatível com uma propensão média a poupar a renda líquida de cerca de 20%.

Dados os limites de isenção propostos, e face às reduções decorrentes dos depósitos estimulados, a receita de impostos de renda agrícola sofre substancial redução: de cerca de US\$ 808 milhões para US\$ 361 milhões, ou seja, de 2,7% para 1,2% do PIB setorial. Lembre-se de que, em termos de média nacional, a receita do Imposto de Renda corresponde a algo entre 3,5% e 5% do PIB brasileiro (Longo, p.25)(9) e que a renda *per capita* da agricultura é de menos de 40% da média nacional. Além do mais, é necessário ter em mente que, sem que se proceda a uma revisão da tributação indireta e da política cambial que sobretaxam a agricultura, poderia não ser viável economicamente, ou justo do ponto de vista fiscal, tributar a renda rural proporcionalmente à renda média nacional.

O Imposto Territorial Rural

Tal como implementado até 1989, a aplicação do Imposto Territorial Rural padecia de dois graves problemas: enormes subtributação e evasão fiscal. Para combatê-los, há que se criar mecanismos para se avaliar corretamente a base tributável — para o que se deve partir de um cadastro confiável — e se operacionalizar um sistema efetivo de fiscalização e controle das declarações e recolhimento do imposto devido.

No Brasil, devido à extensão territorial e à heterogeneidade das condições concretas para condução da atividade agrícola, a aplicação do conceito de área aproveitável é de fiscalização muito difícil e conduz a muitas dubiedades, podendo mesmo induzir à utilização exagerada dos solos, onde os mesmos deveriam ser preservados. Sem um cadastramento adequado, o custo de se controlar esses aspectos seria demasiadamente alto. As medidas de eficiência produtiva e do valor da terra, no entanto, poderiam ser mais eficazmente controladas, dada a existência de informações confiáveis obtidas por instituições de pesquisa.

A questão da evasão fiscal pode ser melhorada mediante mudança de órgão arrecadador, do INCRA para a Secretaria da Receita Federal, que também controla e arrecada o Imposto de Renda.

Alternativamente, a descentralização administrativa do ITR para o âmbito dos municípios e a sua associação ao IPTU apresentam os atrativos de permitir maior controle de arrecadação e a adequação dos níveis dos tributos aos gastos públicos locais.

Gastos Públicos na Agricultura

Embora existam hoje informações relativamente boas sobre gastos públicos na agricultura (Gasques e outros)(4), que podem ter representado até perto de 30% do PIB setorial em 1987, apenas algo como um quinto dos mesmos representou investimentos e programas de apoio à produção.

Grande parcela (50%) dos gastos públicos na função agricultora são gastos conjunturais — com estoques, políticas de preços, PROAGRO, gastos com trigo, açúcar e álcool etc. —, muitos dos quais são resultados globais de política questionáveis do ponto de vista econômico, e de excesso de intervencionismo estatal nos mercados agrícola e cambial. Mesmo que tais gastos pudessem ser vistos como sendo aplicados diretamente na agricultura, não se pode tomá-los como capazes de adequadamente compensar o excesso de tributação da agricultura. Assim é porque tais gastos se concentram em poucos produtos: 30% dos gastos públicos na agricultura se deram nos setores do trigo e do açúcar e álcool.

Acredita-se que políticas agrícolas e macroeconômicas mais consistentes poderiam reduzir os gastos públicos no setor e criar espaços para os necessários investimentos no setor agrícola propriamente dito, tais como pesquisa, extensão e ensino agrícolas.

Referências Bibliográficas

1. BINSWANGER, H. P. — *Fiscal and Legal Incentives With Environmental Effects on the Brazilian Amazon*. Discussion Paper. ARDD/OPS/ World Bank, 1987.
2. BRANDÃO, A. S. P. — *Efeitos de Políticas Setoriais e Macroeconômicas sobre os Incentivos Agrícolas*. Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Piracicaba-SP, 1989.
3. CHACUR, R. H. D. S. — *Renda Agrícola e Capacidade de Autofinanciamento*. Preços Mínimos Estudos Técnicos 1987/88. Companhia de Financiamento da Produção. Brasília — DF, 1988.
4. GASQUES, J. G. e outros — *Gastos Públicos na Agricultura: Estrutura e Resultados*. Dados Conjunturais da Agropecuária. IPEA. Brasília-DF, 1988.
5. HOFFMANN, R. — *Distribuição de Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira*. Relatório de Pesquisa. Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz — Universidade de S. Paulo — Instituto de Planejamento Econômico e Social. Piracicaba - SP, 1987.

6. INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA — *Contas Nacionais do Brasil: Metodologia e Tabelas Estatísticas*. Centro de Contas Nacionais. Rio de Janeiro-RJ, 1984.
7. LIEBHARDT, M. E. — *Ajustamento do Setor Agrícola às Mudanças no Crédito Rural*. Coleção Análise e Pesquisa. Companhia de Financiamento da Produção. Brasília-DF, 1988.
8. LLUCH, C. — *Sobre Medições de Renda a Partir dos Censos e das Contas Nacionais*. Pesquisa e Planejamento Econômico, 12 (1): p. 133-48, 1982.
9. LONGO, C. A. — *Caminhos Para a Reforma Tributária*. Ed. Pioneira, São Paulo-SP, 1986.
10. OLIVEIRA, J. C. — *Incidência da Taxação Implícita sobre Produtos Agrícolas no Brasil: 1950/74*. Pesquisa e Planejamento Econômico, 14 (2): p. 399-452, 1984.
11. REZENDE, G. C. — *Política Econômica e Agricultura na Década de 80*. Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Piracicaba-SP, 1989.
12. SILVA, L. S. — *Complexidade e Ineficiência: A Tributação da Renda Agrícola no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1986.

Originais recebidos em 9 de maio de 1990