

Poder e regulação dos mercados alimentares na Reforma Tributária: ultraprocessados e o esvaziamento do direito humano à alimentação adequada sob a influência da frente parlamentar da agropecuária

Power and regulation of food markets in Tax Reform: ultra-processed foods and the erosion of the human right to adequate food under the influence of the agricultural parliamentary front

Beatriz Leal de Carvalho

Mestre em Administração e Sociedade. Universidade de Araraquara. E-mail: bldcarvalho@uniara.edu.br

 ORCID: 0000-0002-0338-1465

Leandro de Lima Santos

Doutor em Sociologia. Universidade Federal de Goiás. E-mail: leandro.santos@ufg.br

 ORCID: 0000-0001-8413-5372

Luiz Manoel Moraes de Camargo Almeida

Doutor em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos. E-mail: luizmanoel@ufscar.br

 ORCID: 0000-0003-3066-9170

Resumo

O artigo analisa a Reforma Tributária Brasileira (LC nº 214/2025), com foco no Imposto Seletivo e nos alimentos ultraprocessados. À luz da Sociologia Econômica, investiga-se a tributação como instrumento de regulação dos mercados alimentares, atravessado por relações de poder. Com metodologia qualitativa e análise bibliográfica e documental, conclui-se que a não tributação ampla dos ultraprocessados favorece o agronegócio, fragilizando a justiça alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Palavras-chave: sociologia econômica; mercados alimentares; imposto seletivo; justiça alimentar; agronegócio.

Abstract

This article analyzes the Brazilian Tax Reform (Complementary Law No. 214/2025), focusing on the Selective Tax and ultra-processed foods. Drawing on Economic Sociology, it examines taxation as a regulatory tool shaped by power relations. Using qualitative bibliographic and documentary analysis, the study finds that excluding ultra-processed foods from taxation favors agribusiness and the food industry, weakening food justice and the Human Right to Adequate Food.

Keywords: economic sociology; food markets; selective tax; food justice; agribusiness.

DOI: <https://doi.org/10.18616/rdsd.v12i1.10687>

Recebido: 01-03-2026

Aprovado: 30-03-2026



PPGDS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO - UNESC



1. Introdução

A segurança alimentar mundial se mostrou uma preocupação central da comunidade internacional, conforme expressa na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, adotada em 13 de novembro de 1996. No documento, os Chefes de Estado e de Governo, ou seus representantes, reafirmaram o direito de todas as pessoas ao acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e com o direito fundamental de não sofrer de fome, conforme previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), reforçando o compromisso com os direitos humanos universais (FAO, 1996, p. 1, 20). O Plano de Ação da Cúpula propôs uma base estratégica para alcançar a segurança alimentar em múltiplos níveis: individual, familiar, nacional, regional e global. Essa segurança foi definida como o acesso físico e econômico contínuo a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para uma vida ativa e saudável, implicando esforços coordenados em todas as esferas de governo (FAO, 1996, p. 4-5).

Esse conjunto de compromissos fundamenta a conexão direta com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) do Brasil. O país, fortemente influenciado pelos princípios da Declaração de Roma, desenvolveu sua política pública com base na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006 – LOSAN), instituindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A LOSAN define a segurança alimentar e nutricional como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, respeitando a diversidade cultural e promovendo práticas alimentares sustentáveis (Brasil, 2013, p. 14). A partir desse marco, o Brasil construiu políticas públicas integradas entre governo e sociedade civil, com forte base participativa e intersetorial. O conceito de SAN no Brasil evoluiu do foco exclusivo na produção para uma abordagem holística, integrando acesso, qualidade, adequação cultural, saúde e sustentabilidade. A intersetorialidade se tornou um princípio estruturante, envolvendo setores como saúde, educação, assistência social e agricultura (Brasil, 2013, p. 16-17).

Além disso, o conceito de soberania alimentar foi incorporado de forma crítica à política nacional. Essa perspectiva defende o direito dos povos de decidir sobre sua produção e consumo alimentar, valorizando práticas tradicionais, a produção familiar e camponesa, e a biodiversidade agrícola, como reação ao modelo dominante de agronegócio e às políticas neoliberais que priorizam o mercado internacional em detrimento da segurança alimentar local (Brasil, 2013, p. 17-18). Como desdobramento mais recente, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional, publicada em 2025, no contexto do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), reafirma o compromisso do Estado Brasileiro com a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

diante dos novos desafios climáticos. Essa estratégia busca avaliar vulnerabilidades, riscos e impactos da mudança do clima sobre a segurança alimentar e propõe ações adaptativas centradas, sobretudo, na proteção da agricultura familiar e nas populações do semiárido (Brasil, 2016, p. 214-215).

Sob a perspectiva da Sociologia Econômica, tais compromissos não podem ser compreendidos apenas como diretrizes normativas ou jurídicas, mas como expressões de disputas sociais, políticas e econômicas que moldam a organização dos mercados alimentares. Autores clássicos e contemporâneos desse campo demonstram que os mercados não são esferas autônomas e autorreguladas, mas estruturas socialmente construídas, enraizadas em relações de poder, instituições, valores culturais e arranjos políticos específicos (Polanyi, 2000; Granovetter, 2007). Assim, políticas públicas relacionadas à alimentação e à tributação devem ser analisadas como parte de um processo mais amplo de regulação social da economia. Contudo, ao retomar a Declaração de Roma, nota-se uma contradição evidente nos trechos que, ao mesmo tempo em que reafirmam o direito à alimentação e a valorização das culturas locais e da participação dos povos, promovem políticas de comércio global orientadas ao mercado e à liberalização agrícola. Essas diretrizes favorecem a lógica de exportação e o uso de excedentes dos países ricos, muitas vezes em detrimento das produções locais e da soberania alimentar dos países do Sul Global. O uso do comércio como solução central para segurança alimentar global contradiz a perspectiva defendida por movimentos sociais, que reconhecem que a segurança alimentar só se realiza com autonomia dos povos e respeito às suas práticas e territórios (FAO, 1996, p. 5-6). E como o Brasil é um país em desenvolvimento, dependente economicamente do Norte Global, é consequente sua dependência do mercado internacional, mesmo quando existem reformas que, em teoria, tentam alterar essa ordem, como é o caso da Reforma Tributária (LC) 214/2025.

A conformação das políticas públicas no campo agroalimentar brasileiro tem sido profundamente influenciada pela atuação organizada de elites econômicas no interior do Poder Legislativo. A esse respeito, Graciano *et al.* (2023) demonstram que a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) opera de forma hegemônica na definição de agendas estratégicas, utilizando os próprios mecanismos institucionais do processo legislativo para fazer prevalecer os interesses de grandes corporações do agronegócio. Essa dinâmica contribui para a fragilização do princípio constitucional da igualdade material e revela como as relações de poder moldam a regulação estatal, produzindo assimetrias estruturais que afetam diretamente políticas fundiárias, ambientais e alimentares (Graciano *et al.*, 2023).

Essa contradição pode ser interpretada, à luz de Karl Polanyi, como expressão do “duplo movimento”, no qual a expansão da lógica mercantil entra em tensão com demandas sociais por proteção, direitos e bem-estar. No caso dos sistemas alimentares, a alimentação assume o caráter de “mercadoria fictícia”, submetida à lógica do mercado, apesar de sua

centralidade para a reprodução social e para a garantia de direitos fundamentais (Polanyi, 2000). E é isso que está em fase de discussão e implementação no Brasil com a Reforma Tributária, aprovada por meio da Lei Complementar (LC) 214/2025, sob o comando do Ministro da Fazenda, Fernando Haddad¹. Segundo a Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Fazenda, a Reforma Tributária do Consumo tem três grandes objetivos: fazer a economia Brasileira crescer de forma sustentável, gerando emprego e renda; tornar nosso sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e reduzir a complexidade da tributação, assegurando transparência e provendo maior cidadania fiscal. E isso é justificado pelo governo ao apontar que o atual sistema tributário tem seis principais problemas: base fragmentada e imperfeita, cumulatividade, complexidade, guerra fiscal entre os entes, falta de transparência e elevado grau de litigiosidade e insegurança jurídica (Brasil, 2023, p.1-3). Ainda segundo o mesmo documento “[...] A reforma contempla também a criação do Imposto Seletivo (IS), federal, de caráter estritamente regulatório, para desestimular o consumo de produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente” (Brasil, 2023, p. 4).

Entretanto, do ponto de vista da Sociologia Econômica, decisões tributárias não podem ser interpretadas apenas como escolhas técnicas ou neutras. Conforme argumenta Granovetter (2007), as ações econômicas estão socialmente situadas e são moldadas por redes de relações, interesses organizados e assimetrias de poder. Nesse sentido, a configuração final da Reforma Tributária expressa disputas entre atores econômicos e políticos inseridos em campos específicos, nos quais o agronegócio e a indústria alimentícia ocupam posições estratégicas. Ao que se introduz a questão central desse trabalho: quem se beneficiará da não implementação do IS para os produtos alimentícios ultraprocessados? Justificando-se pela necessidade de reflexão sobre a contradição entre essa decisão e os artigos da Declaração de Roma e da LOSAN, a hipótese é de que a não inclusão dos alimentos ultraprocessados no Imposto Seletivo da Reforma Tributária Brasileira decorre da influência política e econômica do agronegócio e da indústria alimentícia, o que compromete os objetivos declarados de justiça alimentar e de promoção da saúde pública, perpetuando desigualdades sociais, territoriais e ambientais.

Dessa forma, o artigo se insere no campo da Sociologia Econômica ao analisar a política tributária como um instrumento de regulação social dos mercados alimentares, evidenciando como relações de poder, redes institucionais e interesses econômicos estruturam as dinâmicas do consumo, da produção e da tributação de alimentos no Brasil. Portanto, buscando analisar a questão a partir das discussões histórico-estruturais sobre ruralidades no Brasil, desenvolve-se uma abordagem qualitativa, de caráter explicativo,

¹ Com a Reforma Tributária, o Brasil passará a ter um IVA (Imposto sobre Valor Adicionado) Dual, composto pela CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), federal, e pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de estados e municípios.

fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental com o objetivo de compreender como a estrutura da Reforma Tributária Brasileira (LC 214/2025) dialoga, ou entra em conflito, com os compromissos do Estado perante o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e os cinco eixos da segurança alimentar, propondo reflexões sobre o papel da tributação seletiva na construção de sistemas alimentares justos e sustentáveis. Foram analisados a Lei Complementar nº 214/2025, que regulamenta a Reforma Tributária do Consumo, bem como documentos legislativos e comunicados oficiais, a fim de identificar dispositivos referentes ao Imposto Seletivo e à tributação diferenciada de alimentos. Paralelamente, mobilizou-se literatura acadêmica e relatórios institucionais sobre tributação, saúde pública e justiça alimentar, permitindo articular os aspectos legais e teóricos que sustentam a não inclusão dos ultraprocessados no IS.

Para tanto, o artigo apresenta quatro sessões, além dessa introdutória. A segunda sessão apresentará a revisão de literatura, evidenciando a relação entre economia, IS e justiça alimentar; a terceira sessão apresentará a metodologia da pesquisa. A quarta sessão discutirá e apresentará os resultados do trabalho, destacando o papel do agronegócio brasileiro e a última sessão encerra com as considerações finais acerca da análise realizada.

2. O direito humano à alimentação adequada e a tributação de alimentos ultraprocessados

A alimentação, para além de um bem de consumo, constitui-se como objeto de disputas políticas e econômicas que atravessam os mercados e as formas de regulação estatal. Na Sociologia Econômica, os mercados alimentares são compreendidos como arenas socialmente construídas, enraizadas em instituições, valores culturais e relações de poder e, portanto, as escolhas tributárias que os regulam não são neutras, mas resultam de disputas entre atores e interesses situados (Polanyi, 2000; Granovetter, 2007) e é nesse ponto em que reside a discussão sobre os alimentos (ou produtos) ultraprocessados. A Classificação NOVA organiza os alimentos de acordo com o grau de processamento, e não apenas pelos nutrientes. Ela é composta por quatro grupos: alimentos *in natura* ou minimamente processados, ingredientes culinários processados, alimentos processados e alimentos ultraprocessados. Os alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de processos industriais (gordura hidrogenada, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório (aditivos como corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e emulsificantes). São produtos prontos para consumo, altamente palatáveis, de longa durabilidade e frequentemente associados a publicidade intensa (NUPENS/USP, 2024).

Diversos estudos comprovam que o consumo excessivo desses alimentos está

relacionado ao aumento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como obesidade, diabetes tipo 2, hipertensão, doenças cardiovasculares e alguns tipos de câncer. Além disso, esses alimentos contribuem para impactos negativos na saúde coletiva, pois deslocam padrões alimentares tradicionais, aumentam o consumo de ingredientes nocivos (sódio, gorduras saturadas e açúcares livres) e elevam custos com saúde pública devido ao tratamento dessas doenças (NUPENS/USP, 2024). A preocupação com a saúde pública, especialmente em relação ao impacto desproporcional dessas doenças em populações vulneráveis, impulsiona a necessidade de instrumentos de política pública, como a tributação seletiva, para desestimular o consumo de produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, o modo como determinados produtos passam a ser reconhecidos socialmente como “alimento”, apesar de sua composição industrial e de seus efeitos sanitários, evidencia que a própria definição do que é legítimo consumir envolve disputas simbólicas e institucionais. Nesse sentido, a classificação, nomeação e regulação dos ultraprocessados deve ser compreendida como parte de um processo social e político que estrutura o mercado alimentar e orienta políticas públicas (Bourdieu, 1989).

Historicamente, a tributação seletiva surgiu como uma medida econômica e, posteriormente, consolidou-se como uma política de saúde pública, especialmente no combate ao tabagismo e ao alcoolismo. Com o fortalecimento das evidências sobre os impactos do consumo desses produtos na saúde, organismos internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) passaram a recomendar explicitamente o uso de impostos seletivos como estratégia de prevenção, reconhecendo seu caráter estritamente regulatório (World Health Organization, 2017). O sucesso da política tributária aplicada ao tabaco, que contribuiu para a redução do consumo em diversos países, serviu de modelo para a implementação de tributos sobre outros produtos nocivos, como bebidas adoçadas. Estudos mostram que, além de reduzir o consumo, esses impostos são ferramentas eficientes para gerar receitas destinadas a ações de saúde pública (Paraje *et al.*, 2023). A taxação de bebidas adoçadas, por exemplo, começou a ser debatida mais intensamente no início dos anos 2000, motivada pelos dados crescentes de obesidade e diabetes (Brownell; Frieden, 2009).

Diversos países implementaram impostos sobre bebidas açucaradas, obtendo resultados positivos. A França foi pioneira em 2012, com um aumento médio de 5% nos preços e uma redução de cerca de 3,3% no consumo nos primeiros anos (Berardi *et al.*, 2016). O México implementou um imposto de 1 peso por litro em 2014, resultando em uma redução média de 7,6% nas compras de bebidas com adição de açúcar no primeiro ano, alcançando 10% entre populações de baixa renda, além de um aumento nas vendas de água (Colchero *et al.*, 2016). O Chile elevou a taxa sobre bebidas com alto teor de açúcar em 2014, o que levou a uma redução de 21,6% na compra de bebidas mais açucaradas, com efetividade notável em famílias de menor renda (Nakamura *et al.*, 2018). O Reino Unido, em

2018, adotou o Soft Drinks Industry Levy (SDIL), que incentivou a reformulação dos produtos pela indústria, resultando em uma redução de 10% no teor de açúcar médio das bebidas sem impacto negativo significativo no emprego ou faturamento (Scarborough *et al.*, 2020). No entanto, é crucial notar que, na ausência de medidas compensatórias, como subsídios para alimentos saudáveis, impostos seletivos podem gerar um efeito regressivo, onerando proporcionalmente mais as populações de baixa renda (Baker *et al.*, 2017; Backholer *et al.*, 2016). Essa preocupação é central para o conceito de justiça alimentar, que busca mitigar tais desigualdades.

A justiça alimentar tem se consolidado como um conceito fundamental para compreender as desigualdades estruturais que moldam o acesso à alimentação saudável, especialmente quando analisadas pelas lentes de raça, classe e território. No contexto brasileiro, a insegurança alimentar se manifesta de forma significativamente mais intensa entre populações negras, periféricas e de baixa renda, refletindo um histórico de racismo estrutural e desigualdades socioeconômicas (Santos *et al.*, 2022). Essa realidade não se restringe ao Brasil. A "síndemia global", que articula obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, é profundamente determinada por sistemas alimentares que favorecem a produção e o consumo de ultraprocessados, afetando principalmente populações em contextos de maior vulnerabilidade social (Swinburn *et al.*, 2019). Autores como Gottlieb e Joshi (2010) argumentam que os sistemas alimentares contemporâneos foram moldados por lógicas de exploração econômica e exclusão social, resultando em "desertos alimentares" onde a ausência de alimentos frescos e saudáveis convive com a abundância de ultraprocessados, com forte recorte racial e de classe, sendo particularmente visíveis em comunidades negras, indígenas e de baixa renda, tanto no Norte quanto no Sul global.

Essas desigualdades são produzidas por mercados que operam sob arranjos institucionais específicos, nos quais certas cadeias produtivas e padrões de consumo são favorecidos por políticas estatais, relações corporativas e lógicas culturais de legitimação. Assim, a justiça alimentar não é apenas um resultado distributivo, mas também um problema de regulação social e de poder na constituição dos mercados (Polanyi, 2000). Diante desse cenário, a tributação seletiva de alimentos ultraprocessados surge como uma ferramenta de política pública capaz de tanto mitigar quanto, se mal desenhada, aprofundar essas desigualdades. Baker *et al.* (2017) e Backholer *et al.* (2016) concluem que, embora os impostos sobre bebidas adoçadas sejam eficazes na redução do consumo e na melhoria dos indicadores de saúde, seu impacto sobre as desigualdades depende do desenho da política. Políticas que combinam taxação de produtos nocivos com subsídios a alimentos in natura ou programas de transferência de renda tendem a produzir efeitos mais equitativos, promovendo não apenas saúde pública, mas também justiça social e alimentar.

Entretanto, surge uma contradição fundamental: apesar do governo afirmar que o Imposto Seletivo (IS) estabelecido visa desestimular o consumo de produtos prejudiciais à

saúde e ao meio ambiente (Brasil, 2023), os ultraprocessados foram majoritariamente excluídos dessa tributação (com exceção das bebidas açucaradas). Pior ainda, no mesmo texto aprovado pela Câmara, os ultraprocessados foram incluídos no regime favorecido para o agronegócio e alimentos, sob a categoria "alimentos destinados ao consumo humano" e insumos agropecuários e aquícolas. Essa categorização é extremamente vaga e problemática, uma vez que os cientistas ainda estão realizando esforços hercúleos para demonstrar que esses produtos não se trata de alimentos no sentido tradicional ou nutricional. Essa omissão é particularmente preocupante quando se considera que a estrutura tributária brasileira historicamente favorece um modelo agroalimentar centrado em *commodities*, subsidiando matérias-primas como soja, milho e *cana-de-açúcar*, que são as bases principais da indústria de ultraprocessados. Tal cenário é agravado pela notória influência política do agronegócio e da indústria alimentícia, que atuaram ativamente para manter isenções e impedir a taxação desses produtos prejudiciais à saúde. Portanto, a não inclusão do IS para os ultraprocessados, mesmo com a redução de alíquotas para produtos *in natura* e zeragem para a cesta básica, representa uma falha de coerência com os objetivos declarados da própria Reforma Tributária de promover justiça social e reduzir desigualdades. Tal decisão também contraria os cinco eixos que as políticas de segurança alimentar devem assegurar. Em termos analíticos, essa exclusão pode ser compreendida como resultado de processos de "enraizamento" das decisões econômicas em redes políticas e institucionais, nas quais setores com maior capacidade de coordenação e influência conseguem moldar a regulação do mercado em seu favor (Granovetter, 2007). Nesse sentido, o Estado não atua como árbitro neutro, mas como espaço de disputa entre interesses organizados, o que permite compreender a seletividade tributária como expressão de poder.

O primeiro eixo contrariado é o da saúde, que envolve dimensões dietéticas e farmacêuticas relacionadas à composição nutricional dos alimentos, como o conteúdo proteico, de fibras ou de colesterol, e que evidencia a importância da educação alimentar, especialmente para a população em situação de vulnerabilidade. O segundo eixo é o da higiene e seguridade, que prevê a ausência de elementos tóxicos ou nocivos e reforça a necessidade de informações claras, garantias e controles sobre a produção, distribuição e normas de embalagem. Já o terceiro eixo, de caráter ecológico ou orgânico, valoriza a produção sem riscos tóxicos e em respeito ao meio ambiente, traduzindo a crescente demanda social por alimentos que considerem não apenas a qualidade nutricional, mas também a forma como são produzidos.

O quarto eixo é o da autenticidade, que resgata os valores tradicionais da produção agroalimentar, vinculando-se à valorização da origem dos produtos e de seus processos produtivos, desde o uso da terra até a forma de processamento. Por fim, o quinto eixo é o da solidariedade, que relaciona valores morais ao consumo de produtos "socialmente

corretos”, produzidos em assentamentos rurais ou pequenas propriedades, ecologicamente adequados e sem exploração de mão de obra infantil. Esses produtos, embora com preço mais elevado, incorporam valores que aproximam produtores e consumidores em redes, associações e cooperativas, fortalecendo movimentos como o Comércio Justo e os mercados institucionais. Assim, saúde, higiene, autenticidade e solidariedade se consolidam como valores socialmente construídos e compartilhados, orientando políticas públicas e práticas sociais em prol de um padrão alimentar mais equitativo e inclusivo (Almeida *et al.*, 2016).

Ao enfatizar que esses eixos são “valores socialmente construídos”, abre-se também uma via de diálogo direto com a Sociologia Econômica: o consumo e a regulação alimentar envolvem dimensões culturais e morais que operam como critérios de classificação, distinção e legitimação social. Assim, tributação e regulação não incidem apenas sobre “produtos”, mas sobre significados sociais e disputas por legitimidade no mercado alimentar (Bourdieu, 1989). Dessa forma, ao negligenciar esses eixos, a Reforma Tributária ignora dimensões centrais da segurança alimentar e fragiliza a construção de um sistema justo e saudável. A evidência científica sobre os malefícios dos ultraprocessados é robusta (Eduardo *et al.*, 2022), e a experiência internacional demonstra a eficácia do IS como ferramenta de saúde pública e justiça alimentar. Essa inconsistência legislativa nos leva de volta à questão central que motivou este trabalho: quem se beneficiará da não implementação do IS para os produtos alimentícios ultraprocessados?

3. Metodologia

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza explicativa, com procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica e documental. A abordagem qualitativa é adequada para interpretar criticamente fenômenos sociais e políticos, considerando seus significados, contextos e implicações, caracterizando o melhor tipo de pesquisa para analisar a relação entre a reforma tributária, a questão das ruralidades no Brasil e a justiça alimentar. Conforme Gil (2002), esse tipo de pesquisa não busca quantificar dados, embora isso também seja feito, mas compreendê-los em profundidade a partir das variáveis qualitativas e das suas relações estabelecidas no contexto estudado. A investigação se classifica como explicativa, pois busca compreender os fatores estruturais e institucionais que explicam a não incidência do Imposto Seletivo sobre produtos ultraprocessados na Reforma Tributária Brasileira. Segundo o mesmo autor, as pesquisas explicativas “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”, sendo especialmente apropriadas quando se pretende ir além da descrição dos fatos e alcançar uma compreensão das causas e consequências envolvidas (Gil, 2002, p. 42),

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental da Lei Complementar nº 214/2025, que regulamenta a Reforma Tributária do Consumo e demais processos legislativos referentes a ela. A leitura e interpretação dos documentos normativos permitiram identificar os dispositivos legais relacionados ao Imposto Seletivo, às alíquotas diferenciadas para alimentos e à não inclusão de ultraprocessados entre os produtos penalizados por impacto à saúde e ao meio ambiente. A essa análise documental soma-se o levantamento bibliográfico, com base em livros, artigos científicos, Planos Safra e comunicados institucionais, que forneceram o embasamento teórico para a análise crítica da norma. Foram mobilizadas produções que discutem reformas tributárias, o papel do agronegócio e questões ligadas à saúde pública e justiça alimentar. Portanto, essa metodologia permitiu cruzar elementos legais e teóricos para discutir os interesses que moldam a política tributária e os impactos decorrentes de sua aplicação, com foco nos alimentos ultraprocessados e nos desafios à promoção da justiça alimentar.

4. Resultados e discussões

Para interpretar os resultados, parte-se do pressuposto central da Sociologia Econômica de que os mercados são construções sociais e políticas, nas quais decisões econômicas e regulatórias se formam por meio de redes, instituições, valores e relações de poder (Polanyi, 2000; Granovetter, 2007). Nesse sentido, a política fiscal, longe de ser um instrumento neutro, atua como mecanismo de estruturação dos mercados e de distribuição de custos e benefícios entre atores com capacidades desiguais de influência. Além disso, as disputas em torno da definição legítima do que deve ser protegido, subsidiado ou tributado (por exemplo, o que conta como “alimento”) também envolvem processos simbólicos e institucionais de legitimação, que atravessam o campo político e o campo econômico (Bourdieu, 1989).

O Plano Safra 2025/2026, foi anunciado como o maior da história com R\$ 516,2 bilhões para crédito e inovação (Brasil, 2025). Durante o anúncio, o presidente afirmou que o objetivo é consolidar o Brasil como o celeiro do mundo, o que escancara as contradições não apenas do governo, mas do próprio sistema alimentar global, onde países se comprometem com o DHAA, mas desejam manter a lógica de monoculturas, para Estados como o Brasil, em benefício dos ditos países do Norte Global que precisam manter a industrialização a todo vapor, explorando outros países que nunca terão com se desvincular desse sistema comercial. O que nos leva a outra contradição do nosso país: incentivo aos grandes produtores, com uma reforma tributária que promete assegurar justiça alimentar e valorizar os agricultores familiares, mas, apesar de ter sido discutida por muitos anos, ao ser finalmente aprovada, revelou a permanência de um modelo agroalimentar centrado na lógica das *commodities*, em detrimento de critérios de saúde pública e da valorização da

agricultura familiar que garante alimentos saudáveis e, conseqüentemente, soberania e segurança alimentar. A partir de Karl Polanyi, essa permanência pode ser lida como parte de um arranjo institucional que “enraíza” a economia em compromissos políticos e estratégias estatais de inserção no mercado global, convertendo a alimentação e seus insumos em elementos subordinados à lógica mercantil. Assim, o Estado não apenas “acompanha” o mercado: ele participa ativamente da sua configuração, inclusive por meio de crédito, subsídios e regimes tributários (Polanyi, 2000).

A cadeia produtiva de alimentos ultraprocessados, baseada majoritariamente em matérias-primas como soja, milho e cana-de-açúcar, é historicamente beneficiada por incentivos fiscais e políticas públicas que barateiam sua produção e ampliam seu acesso ao mercado consumidor (Callado, 2015; Bacha, 2018). Tais incentivos são herança de um modelo de desenvolvimento rural centrado na produtividade e na exportação, reforçando o papel hegemônico do agronegócio na formulação das políticas econômicas para atender os países ricos. O pacto político-econômico que sustenta o agronegócio brasileiro foi consolidado nas últimas décadas por meio da reprimarização da economia e da concentração de poder legislativo em bancadas como a Frente Parlamentar da Agropecuária. A influência desse setor é visível na construção da Reforma Tributária com a não inclusão dos alimentos ultraprocessados no IS (exceto bebidas açucaradas) e a manutenção de alíquotas favorecidas para insumos agropecuários, demonstrando o peso político do setor, ainda que o Estado reconheça publicamente os efeitos nocivos desses produtos sobre a saúde da população (Brasil, 2023). Wilkinson (2022) chama atenção para a crescente articulação entre indústria alimentícia e agronegócio, que, diante de novas dinâmicas geopolíticas e tecnológicas, passou a controlar também a narrativa sobre “alimentação acessível”, enquanto promove alimentos ultraprocessados com base em matérias-primas subsidiadas. Essa lógica é reproduzida pela omissão do Estado em adotar mecanismos tributários baseados em evidências científicas, como a Classificação NOVA. Essa dinâmica é compatível com a perspectiva de Granovetter, segundo a qual decisões econômicas e institucionais são socialmente situadas e moldadas por redes de relações. Assim, a exclusão dos ultraprocessados do IS pode ser compreendida não apenas como uma escolha normativa, mas como resultado de redes políticas e econômicas que conectam setores produtivos, representação legislativa e processos decisórios do Estado, produzindo seletividade regulatória em favor de determinados atores (Granovetter, 2007).

Além disso, o relatório da Organização Mundial da Saúde (WHO, 2016) e estudos como os de Hawkes *et al.* (2020) e da OECD (2022) destacam que políticas fiscais voltadas para a regulação alimentar devem incluir critérios de equidade em saúde, considerando os impactos distributivos da taxação e promovendo subsídios para alimentos saudáveis. Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (2020) mostram que o consumo de ultraprocessados é mais elevado entre populações pobres e racializadas, especialmente nas

periferias urbanas. Existem vínculos entre desigualdades socioeconômicas, ambientes alimentares e agravamento de doenças crônicas. O consumo de ultraprocessados, portanto, não é apenas uma questão individual, mas está relacionado a uma estrutura social e econômica que favorece alimentos mais baratos, duráveis e de baixa qualidade nutricional. Ao evidenciar que esses padrões de consumo são estruturais, os dados reforçam que os mercados alimentares operam como instituições sociais que reproduzem desigualdades, e que a tributação, ao invés de apenas arrecadar, participa da própria arquitetura desses mercados. A disputa não é somente sobre preços, mas sobre quais grupos suportam os custos sociais e sanitários de um sistema alimentar orientado por *commodities* e ultraprocessados (Polanyi, 2000).

Relatórios e notas técnicas de organizações como a ACT Promoção da Saúde (2023), o Instituto de Defesa de Consumidores – IDEC (2021) e a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável (2023) denunciam a influência direta de lobbies organizados, como os da indústria de ultraprocessados e da Frente Parlamentar da Agropecuária, que atuaram ativamente para bloquear a inclusão desses produtos no escopo do IS. Isso faz com que a Reforma Tributária, que poderia ser um instrumento regulador e garantidor, avançando em relação aos países que já implementaram reformas como essa e obtiveram resultados positivos em melhorar a alimentação da população, como mostrado anteriormente, não o seja. Porém, a questão econômica ainda é prioridade e a força política da indústria alimentícia e da FPA é muito grande e não consegue ser enfrentada apenas externamente ao processo legislativo, pois pressão política também foi evidenciada em entrevistas com especialistas publicadas pelo Nexo Jornal (2023), além de documentos da Fiocruz (2023), que recomendam, com base em estudos epidemiológicos e econômicos, a tributação de ultraprocessados como ferramenta para promoção da saúde pública. Mas, as mobilizações, embora tenham gerado retorno, não foram nas proporções necessárias. Do ponto de vista analítico, a referência a lobbies não se limita à ideia de “interferência externa”, mas indica a capacidade diferencial de certos grupos de atuarem dentro das redes decisórias do Estado e de influenciarem os critérios legítimos de regulação. Trata-se de um mecanismo típico de constituição social dos mercados, no qual poder econômico se converte em poder político e regulatório, produzindo assimetrias duráveis (Granovetter, 2007; Bourdieu, 1989).

Analisando a tramitação da reforma, é possível verificar que inicialmente a proposta concedia redução de 60% das alíquotas do IBS e da CBS para alimentos destinados ao consumo humano, nos quais estavam enquadrados vários alimentos ultraprocessados, conforme Anexo VIII da PLP n.68/2024 (Brasil, 2024, p. 268). Nesse sentido, embora as bebidas adoçadas tenham sido incluídas no IS, houve manutenção da isenção para alguns alimentos ultraprocessados, como margarina, alguns tipos de queijos, cápsulas de café, fórmula infantil, massas alimentícias (miojo e congelados), bebidas e compostos lácteos, extrato de tomate e pão de forma (ACT, 2025). O que, embora tenha sido tratado por uma

parlamentar como má técnica legislativa, é muito mais indicativo da busca pela manutenção dos interesses econômicos dos grandes agropecuaristas e do capital internacional, pois, ainda que a FPA tenha se colocado favorável, por exemplo, a não tributação de itens da cesta básica, em seu Resumo Executivo – PL nº 3887 de 2020, também fez questão de destacar com maior ênfase em suas justificativas para as ressalvas feitas acerca da Reforma, que em relação aos insumos agropecuários:

[...] deve-se manter a tributação diferenciada para garantir a competitividade do setor agropecuário brasileiro. Em um momento que o país caminha para assinar acordos de livre comércio, uma possível oneração dos insumos agropecuários trará efeitos perversos a competitividade, uma vez que: a) os custos de produção dos produtores rurais serão elevados consideravelmente; b) haverá acúmulo de tributos no elo subsequente (produtor rural), impossibilitando a tomada de crédito, uma vez que os produtores não devem se tornar contribuintes do tributo; c) todos os países concorrentes internacionais possuem tributação diferenciada e favorecida sobre os insumos agropecuários, a fim de evitar acúmulo de créditos, garantir alimentos a preços acessíveis à sua população, garantir a competitividade no mercado global e, ainda, contribuir para a economia com aumento de renda e do PIB (Brasil, 2020).

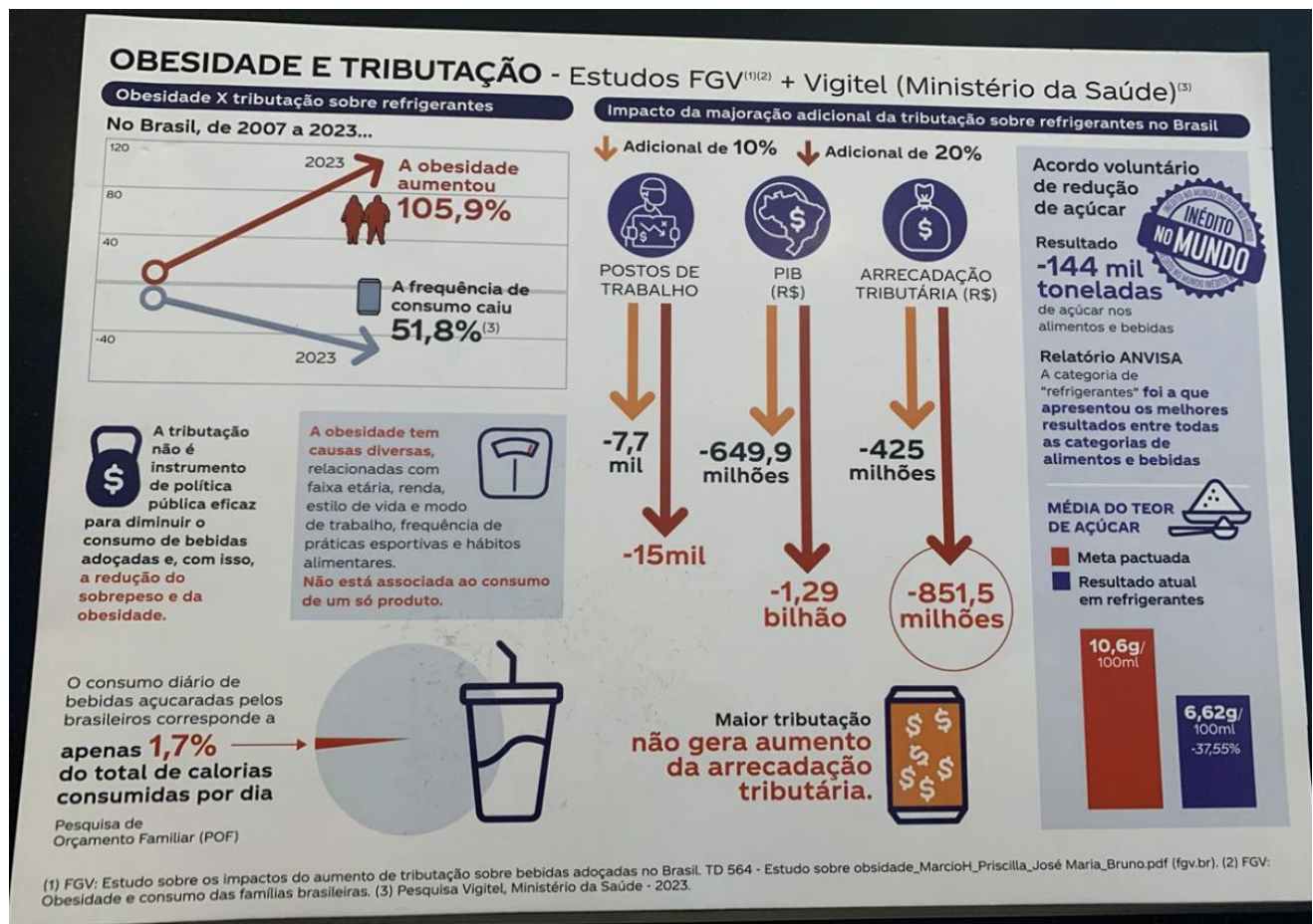
Esse excerto explicita um repertório de justificações que naturaliza a centralidade da competitividade e do comércio internacional como critérios superiores de decisão. A Sociologia Econômica chama atenção para esse tipo de racionalidade “legitimadora” como parte das disputas simbólicas sobre quais princípios devem orientar a regulação estatal, isto é, quais interesses são reconhecidos como “universais” e quais são tratados como “setoriais” (Bourdieu, 1989). Nesse sentido, é evidente que esse argumento demonstra muito mais uma preocupação econômica e que mantém a já citada lógica das *commodities*. E, embora os registros sejam escassos, o trabalho da FPA contra a aplicação do IS nos alimentos ultraprocessados foi contínua, mas feita *in loco*, nos bastidores do trâmite legislativo.

A intensa interferência na taxa dos alimentos ultraprocessados é confirmada pelos relatos de diversos atores envolvidos. A primeira evidência é que o próprio Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy, durante reunião com representantes da sociedade civil em 2023, afirmou “O lobby do agronegócio tem sido o mais pesado de todos, e depois vem o da indústria de alimentos”. Segundo ele, os dois setores trabalharam juntos para frear medidas que buscam reduzir o consumo de alimentos ultraprocessados no Brasil. Essa defesa é feita sob a justificativa de que existiria um “terrorismo nutricional” sob esses produtos que favorece a “ditadura do saudável” e oferece ameaça às empresas tradicionais cujos produtos são recheados em açúcar, gordura e/ou sódio (Maciel; Scofield, 2024).

Outra evidência mostrada no levantamento de Maciel e Scofield (2024) aponta que desde que a proposta do governo federal de regulamentação da Reforma Tributária passou

a tramitar na Câmara dos Deputados, o foco dos lobistas voltou-se para o Legislativo. Com isso, diversos deputados passaram a expressar suas posições, como Joaquim Passarinho (PL-PA), afirmando que “ultraprocessados não quer dizer que é totalmente ruim... Você pode acabar com um produto, você pode acabar com uma marca, se você começar a taxá-la”. Esse mesmo deputado foi membro do grupo de trabalho da Reforma Tributária que analisou o projeto Executivo e é presidente da Frente Parlamentar do Empreendedorismo (FPE). Isso não seria uma grande questão, não fosse o fato dele ter ganhado, em sua última campanha, R\$ 50 mil de doações do empresário da indústria da carne Roberto Resende Paulinelli e ter recebido em seu gabinete representantes de fabricantes de refrigerantes e disseminar informações distorcidas sobre o consumo desses produtos, como mostra o folheto apresentado para as repórteres.

Figura 1: folheto apresentado pelo Deputado Joaquim Passarinho acerca do consumo de refrigerantes



Fonte: Maciel e Scofield (2024).

O folheto que o deputado alega ter recebido de representante da Coca-Cola usa

partes verídicas de estudos para levar a conclusões falsas ou distorcidas sobre a nutrição humana, tentando isentar os refrigerantes do papel de impacto na obesidade e na pobreza nutricional. Ademais, sete parlamentares foram escolhidos pelo presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), para compor o grupo de trabalho e decidir quais alimentos entrariam na cesta básica, sendo quatro deles da FPA: Augusto Coutinho (Republicanos-PE), Moses Rodrigues (União-CE), Claudio Cajado (PP-BA) e Luiz Gastão (PSD-CE). Três deles, Cajado, Gastão e Joaquim Passarinho, também fazem parte da Frente Parlamentar do Empreendedorismo (FPE). Gastão e Passarinho ainda pertencem à Frente Parlamentar do Comércio, Serviços e Empreendedorismo (FCS). Completam o grupo Hildo Rocha (MDB-MA) e Reginaldo Lopes (PT-MG). Ao lado de Passarinho, Cajado é um dos subscritores do Projeto de Lei Complementar (PLP) 35/2024, proposto pela bancada do agronegócio, que tentou adicionar à lista da cesta básica “biscoitos, bolos e misturas próprias” e “molhos preparados” (Maciel; Scofield, 2024). Mas, como a prática do Lobby ainda não tem regulamentação no Brasil, não há transparência nem obrigatoriedade do registro desses contatos entre lobistas e órgãos estatais e parlamentares.

E os efeitos dessas redes de poder se estendem se avançarmos na discussão destacando que nos insumos agrícolas estão incluídos os agrotóxicos, objeto de constante debate pelos malefícios que causam não apenas aos seres humanos, mas aos demais animais, às águas, aos solos e ao ar. Conforme explica Wanderley Pignati, doutor em Saúde Pública e professor da Universidade Federal de Mato Grosso, o Brasil lidera o ranking de uso de agrotóxicos no mundo, por um conjunto de razões ligadas diretamente a história das ruralidades no Brasil. Segundo ele:

[...] a mais óbvia é que somos um dos maiores produtores agrícolas do mundo, de soja principalmente. Uma outra é que nossas sementes melhoradas já são pensadas para usar agrotóxicos. São selecionadas até um certo ponto em que, realmente, dependem destes produtos. E, para dar a produtividade que se espera, demandam grandes quantidades. Em terceiro lugar, não temos mais pragas, mas, por usarmos agrotóxicos há tantos anos, nossas pragas ficaram mais resistentes. É um espiral que vai aumentando. [...] Utiliza-se mais agrotóxico, em primeiro lugar, porque se produz mais alimentos em países em desenvolvimento. Muitas dessas lavouras usam agrotóxicos proibidos na União Europeia, EUA e Canadá. Ora, se são mais tóxicos e proibidos lá, naturalmente acontecerão mais mortes aqui na América Latina e na África. E quer saber mais? Muitos desses agrotóxicos são produzidos no primeiro mundo e vendidos para o terceiro (Lucena, 2018).

Aqui, fica escancarado que a Reforma Tributária precisaria fazer frente a estrutura comercial vigente. Mesmo com o incentivo para práticas alimentares saudáveis, sem contrapartida para o fim da manutenção dos subsídios às *commodities*, acaba-se por perpetuar um sistema regressivo e injusto, que transfere os custos sociais e sanitários para os grupos mais vulneráveis. Além disso, o modelo tributário continua a invisibilizar

experiências agroecológicas e a agricultura familiar, que desempenham papel central na soberania e na segurança alimentar, sobretudo em territórios rurais e tradicionais. Como apontam Santos *et al* (2022) e Abramovay (1998-99), as políticas públicas deveriam fortalecer os circuitos curtos de produção e abastecimento, promovendo alimentos frescos, diversificados e culturalmente adequados, o que requer reorientação do sistema fiscal para além da lógica produtivista. No entanto, tais iniciativas seguem sem prioridade no ordenamento legal e tributário, revelando uma continuidade histórica na marginalização das ruralidades não vinculadas ao agronegócio (Alves; Bacha, 2015). A seletividade observada no desenho da política tributária dialoga com um padrão mais amplo de privilégios historicamente concedidos ao agronegócio no Brasil. Nesse sentido, Santos, Graciano e Tarrega (2026) evidenciam que as políticas agroalimentares, especialmente aquelas relacionadas ao crédito rural, destinam recursos de forma desproporcional à agricultura empresarial, em detrimento da agricultura familiar, responsável pela maior parte dos alimentos consumidos internamente. Tal assimetria viola princípios constitucionais como a isonomia material e a soberania alimentar, contribuindo para a reprodução de desigualdades estruturais e para o enfraquecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (Santos; Graciano; Tarrega, 2026).

Essa marginalização também pode ser compreendida como efeito de uma estrutura de mercado enraizada em instituições e políticas que favorecem certos atores e determinadas formas de produção, dificultando a emergência e a consolidação de circuitos alternativos. Assim, o sistema fiscal opera como instrumento de seleção e hierarquização de modelos produtivos, reforçando a assimetria entre o agronegócio exportador e iniciativas territoriais de produção de alimentos saudáveis (Polanyi, 2000). A estrutura tributária vigente reforça um modelo agrícola padronizado em detrimento de modelos diversificados e focados no DHAA. Mesmo medidas como a alíquota reduzida para produtos da cesta básica e o crédito presumido para pequenos produtores rurais não são suficientes para corrigir as distorções históricas, pois permanecem dentro de uma racionalidade tributária que favorece as cadeias dominadas pelo agronegócio e pela indústria de alimentos. Autores como Bacha (2018), Alves e Bacha (2015) e Callado (2015), detalham como os subsídios às *commodities* se desdobram por meio de políticas de crédito, desonerações fiscais e incentivos tributários que favorecem os grandes produtores e exportadores. Essa lógica se perpetua na política tributária, que incentiva a produção de matérias-primas e evita a tributação de seus derivados industrializados, como os ultraprocessados.

A produção alimentar no Brasil foi moldada por uma visão produtivista que negligencia a multifuncionalidade do rural, ou seja, suas dimensões ambientais, culturais e sociais. Essa limitação se expressa de forma clara na Reforma Tributária, cuja lógica segue centrada em ganhos de escala e competitividade de mercado, ignorando a promoção de sistemas alimentares saudáveis, diversificados e sustentáveis. A não inclusão dos alimentos

ultraprocessados no Imposto Seletivo (IS) deve ser analisada como um resultado direto da pressão exercida por interesses corporativos, especialmente pela indústria alimentícia e pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) que atuaram de forma coordenada para excluir do escopo da nova legislação dispositivos que vinculassem a tributação aos ultraprocessados (ACT, 2023; IDEC, 2021; Aliança, 2023). Essa coordenação entre interesses corporativos e instâncias legislativas pode ser interpretada como uma forma de “capacidade de rede” (*network capacity*), na qual atores com maior capital político e econômico conseguem articular coalizões, produzir narrativas e influenciar regras do jogo. Assim, a seletividade tributária é um resultado socialmente produzido, e não uma simples consequência técnica do desenho institucional (Granovetter, 2007; Bourdieu, 1989). A ausência desses elementos na Reforma reforça o argumento de que a política fiscal Brasileira continua sendo orientada por interesses econômicos de curto prazo, negligenciando sua função redistributiva e de promoção de saúde. Essa crítica também aparece no relatório da FAO (2020), que trata da segurança alimentar como um fenômeno globalmente determinado pelas estruturas tributárias e produtivas que definem o acesso e o consumo de alimentos saudáveis. Essa omissão na Reforma, portanto, não é apenas um erro técnico: é um reflexo da estrutura econômica global que relega aos países do Sul Global o papel de exportadores de produtos primários e uma indústria alimentar que além de fornecer produtos alimentícios ultraprocessados, ainda os faz com uma qualidade muito inferior nos países da América-Latina.

E os impactos territoriais da reforma também são evidentes: embora o discurso oficial afirme que a reforma busca a redução de desigualdades regionais, a manutenção de incentivos para o agronegócio e a indústria de ultraprocessados reforça a concentração de investimentos nas regiões Sul e Centro-Oeste, onde estão as grandes cadeias exportadoras, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, onde predomina a agricultura familiar e as experiências agroecológicas. Essa desigualdade territorial é alimentada por um modelo que distribui os custos sociais da má alimentação e os lucros da exportação de forma assimétrica. A produção alimentar no Brasil requer um novo paradigma, no qual a função social da terra, da alimentação e do meio ambiente seja central. Isso exige uma tributação com papel redistributivo e estruturante — função que não se concretiza na reforma. O modelo atual ignora o potencial da agroecologia como estratégia de adaptação às mudanças climáticas, de recuperação ambiental e de construção de sistemas alimentares resilientes. A manutenção dos subsídios às *commodities* agrícolas que abastecem a indústria de ultraprocessados, revela uma escolha política: proteger os setores mais rentáveis, mesmo à custa da saúde da população e da vitalidade dos territórios rurais.

A análise evidenciou que a não incidência do Imposto Seletivo sobre produtos ultraprocessados reforça um modelo alimentar concentrado, desigual e contrário às diretrizes do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Tal escolha fiscal beneficia

majoritariamente o setor industrial e as grandes corporações do sistema agroalimentar, em detrimento de políticas públicas voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional. Assim, a Reforma Tributária, ao priorizar critérios econômicos em detrimento de parâmetros de saúde e sustentabilidade, fragiliza o papel do Estado na regulação dos mercados alimentares e no enfrentamento da fome e da má nutrição. Como reforçam Santos *et al.* (2022) e a Aliança pela Alimentação Adequada (2023), enfrentar esses desafios requer reestruturar o sistema fiscal com base em critérios que contemplem a saúde pública, o combate às desigualdades e o fortalecimento dos sistemas alimentares sustentáveis, uma agenda incompatível com uma legislação que, ao mesmo tempo em que declara promover uma alimentação saudável, mantém incentivos a um modelo que a contradiz. Dessa forma, os resultados apontam que a tributação pode e deve ser compreendida como um instrumento central de justiça alimentar e de efetivação do DHAA, desde que orientada por princípios de equidade, sustentabilidade e soberania alimentar. A conjugação entre a captura do processo legislativo por interesses do agronegócio e a orientação das políticas econômicas revela que a regulação dos mercados alimentares no Brasil está longe de ser neutra. Conforme apontam Graciano *et al.* (2023) e Santos, Graciano e Tarrega (2026), o Estado tende a operar como mediador de interesses econômicos concentrados, o que resulta tanto na marginalização da agricultura familiar quanto na fragilização de instrumentos capazes de promover a alimentação adequada e saudável. Nesse contexto, a não tributação efetiva de alimentos ultraprocessados reforça um modelo agroalimentar excludente, incompatível com a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Em síntese, a Reforma Tributária falha ao não considerar a tributação como instrumento de transformação social e de promoção da justiça alimentar. Ao manter privilégios para os setores dominantes do agronegócio e da indústria de alimentos, e negligenciar os atores centrais da soberania alimentar, os agricultores familiares, as comunidades tradicionais e os territórios populares, o Estado Brasileiro abdica de seu papel redistributivo e compromete a construção de um sistema alimentar justo, saudável e sustentável. Portanto, os efeitos da Reforma Tributária sobre as desigualdades não são apenas econômicos, mas também raciais, territoriais e ecológicos. Eles contribuem para a permanência de um sistema alimentar insustentável, que opera na contramão dos princípios da justiça ambiental e alimentar.

5. Conclusão

À luz da Sociologia Econômica, a Reforma Tributária e, em especial, o desenho do Imposto Seletivo (IS) devem ser compreendidos não apenas como um arranjo técnico de política fiscal, mas como um mecanismo de regulação social dos mercados alimentares. Isso significa reconhecer que a tributação participa da estruturação do que se produz, se distribui

e se consome, refletindo relações de poder, disputas institucionais e valores socialmente legitimados (Polanyi, 2000; Granovetter, 2007). De fato, a Reforma Tributária aprovada segue muitos dos padrões considerados referências para boas políticas tributárias, tendo incorporado a taxação de bebidas açucaradas, o incentivo aos alimentos *in natura* e com alíquota zerada para os alimentos da cesta básica, o que contemplaria os três grandes objetivos por ela propostos e sanaria os atuais problemas presentes no sistema tributário brasileiro. Entretanto, acredita-se se tratar de um erro muito significativo a não inclusão dos produtos alimentícios ultraprocessados no IS e o Brasil perde a chance de avançar, melhorando referências para as políticas fiscais. Dar privilégio aos produtos ultraprocessados é uma afronta aos tratados internacionais sobre segurança e soberania alimentar, e o instrumento de tributação está concorrendo contra a segurança alimentar do país. Quando o Brasil assina esses tratados, isso ganha força constitucional, sendo importante apresentar os pontos que contrariam os artigos do tratado, a Lei de Segurança Alimentar (2006) e o Guia Alimentar da População Brasileira.

Esse “privilégio” não deve ser interpretado como mero descompasso acidental entre norma e evidência científica, mas como resultado de disputas que atravessam o Estado e o mercado. Conforme Granovetter (2007), escolhas econômicas e regulatórias são socialmente situadas e moldadas por redes e interesses organizados; assim, a exclusão dos alimentos ultraprocessados do IS pode ser lida como um produto de assimetrias de influência no processo decisório, em que determinados atores conseguem estabilizar regras do jogo favoráveis às suas cadeias produtivas. Isso porque já não restam dúvidas sobre os malefícios dos alimentos ultraprocessados, o que os cientistas ainda não conseguem saber com exatidão é a proporção dos danos, ao que seria prudente aplicar, no mínimo, o princípio da precaução, uma vez que eles podem variar muito em decorrência de fatores como: genética, hábitos não alimentares, por exemplo, prática de atividade física e qualidade do sono, quantidade consumida desses alimentos, tempo de consumo, associação com doenças pré-existentes etc. Ademais, taxar esses produtos seria de extrema importância porque não se trata apenas de problemas de saúde ligados ao corpo, mas também à saúde mental, pois o aumento crescente dos casos de ansiedade e depressão também estão associados a uma alimentação pobre em nutrientes e hiperestimulantes.

Ao mesmo tempo, a permanência de incentivos e regimes favorecidos a cadeias associadas a *commodities* e ultraprocessados evidencia o que Polanyi descreve como tensão entre expansão da lógica mercantil e demandas sociais por proteção. Nessa chave, a tributação seletiva poderia operar como instrumento de “re-regulação” orientada à proteção social e à efetivação de direitos, enquanto sua omissão reforça o predomínio de um arranjo institucional que subordina a alimentação à dinâmica de mercado (Polanyi, 2000). É válido lembrar também que quando se define o conceito de justiça alimentar como o “acesso à alimentação saudável” isso implica agir sobre toda a estrutura existente para

que uma alimentação saudável possa ser uma escolha. Conforme lembra o episódio do podcast Sustentarea (2023), o conceito de Justiça Alimentar deve ser debatido em uma perspectiva que não se limita apenas ao fornecimento de comida, mas ao princípio que se concentra na criação de um sistema alimentar que assegure a todas e todos a igualdade e disponibilidade de alimentos saudáveis, culturalmente apropriados e produzidos de maneira sustentável. Tudo isso levando em consideração gênero, classe e raça, e reconhecendo que a alimentação tem dimensões culturais e sociais que variam significativamente entre grupos populacionais distintos. É necessário questionar a construção do documento da Reforma Tributária à luz da Declaração de Roma, do ponto constitucional, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e do Guia Alimentar para a População Brasileira, avaliando como cada um desses instrumentos reforça a justiça e soberania alimentar, além dos cinco eixos da segurança alimentar.

Além da dimensão material, há também uma dimensão simbólica na forma como se define o que é “alimento”, o que é “essencial” e o que é “nocivo”, e tais classificações influenciam diretamente quais bens são protegidos, subsidiados ou tributados. Nessa perspectiva, a disputa sobre a inclusão dos ultraprocessados no IS envolve também processos de legitimação e poder simbólico na arena pública, nos quais certos discursos, como o da competitividade e do alimento “acessível”, tendem a se impor como critérios legítimos de decisão (Bourdieu, 1989). Além disso, a ausência de mecanismos fiscais mais rígidos contra os alimentos ultraprocessados compromete não apenas a saúde individual, mas pressiona diretamente o sistema público de saúde. Os agravos gerados à saúde da população geram custos expressivos ao SUS, tanto em internações quanto em medicamentos de uso contínuo e a tendência é aumentar nas próximas décadas. Portanto, desestimular o consumo desses alimentos por meio de instrumentos fiscais pode também representar, a médio e longo prazo, uma economia significativa para os cofres públicos. No entanto, os efeitos da Reforma Tributária ainda levarão tempo para serem percebidos de forma ampla, devido ao longo período de transição que durará mais de 50 anos para ser plenamente instituída. Isso indica que tanto os benefícios quanto as ausências desta reforma exigem acompanhamento crítico e constante por parte da sociedade civil, da academia e dos movimentos sociais.

Diante disso, conclui-se que a tributação deve ser compreendida como instrumento de estruturação dos mercados e de produção (ou mitigação) de desigualdades. A efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) depende não apenas de compromissos normativos, mas da capacidade de reorientar instituições e políticas, incluindo o sistema tributário, de modo a enfrentar assimetrias de poder, reequilibrar incentivos produtivos e favorecer sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Assim, acompanhar criticamente a implementação da reforma torna-se também acompanhar a disputa social em torno do próprio modelo de desenvolvimento e de mercado alimentar

que o Estado brasileiro escolhe consolidar (Polanyi, 2000; Granovetter, 2007).

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 28, n. 1, 2 e 3; v. 29, n. 1, jan./dez. 1998 e jan./ago. 1999.

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. **Grupo por uma Reforma Tributária 3S avalia os resultados da regulamentação da reforma tributária de bens e consumo**. Blog da ACT Promoção da Saúde, 19 fev. 2025. Disponível em: <https://actbr.org.br/reforma-tributaria-3s-avalia-resultados/7360/>. Acesso em: 1 ago. 2025.

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. **Por uma Reforma Tributária a favor da saúde**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/NOTA-TECNICA-03-VERSAO-DIGITAL.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Alimentos ultraprocessados ficarão fora do imposto seletivo**. Brasília, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciaBrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-04/alimentos-ultraprocessados-ficarao-fora-do-imposto-seletivo>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL. **Posicionamento da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável sobre manifestações da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) realizadas no dia 11 de maio de 2023 em Audiência Pública na Câmara Federal**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2023/05/2023-05-posicionamento-alianca-abia-reforma-tributaria.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

ALMEIDA, L. M. de M. C.; SANTOS, L. de L.; de OLIVEIRA, E. C.; MAIORANO, A. C.; DUVAL, H. C. Índice Ufscar de segurança alimentar: uma análise dos agricultores familiares de Angatuba e Campina do Monte Alegre - SP. **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 265-293, 2016. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2016.v19i2.246. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/246>. Acesso em: 4 fev. 2026.

ALVES, E.; BACHA, C. J. C. **Panorama da agricultura Brasileira**. v. 1, 1. ed. São Paulo: **Atlas**, 2015. 304 p.

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: **Alínea**, 2018.

BACKHOLER, K. et al. The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. **Public Health Nutrition**, v. 19, n. 17, p. 3070–3084, 2016. DOI: 10.1017/S136898001600104X. Disponível em: 10.1017/S136898001600104X. Acesso em: 24 jun. 2025.

BAKER, P. et al. Generating political priority for regulatory interventions targeting obesity prevention: an Australian case study. **Social Science & Medicine**, v. 177, p. 141–149, mar. 2017. DOI: 10.1016/j.socscimed.2017.01.047. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28161671/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

BERARDI, N. et al. The impact of a 'soda tax' on prices: evidence from French micro data. **Applied Economics**, v. 48, n. 41, p. 3976–3994, 2016. DOI: 10.1080/00036846.2016.1150946. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036846.2016.1150946>. Acesso em: 24 jun. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Emenda nº 90, de 9 de julho de 2024, ao Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024. Exclui itens da lista de alimentos com alíquota reduzida, por conterem ultraprocessados**. Autoria: Dep. Benedita da Silva e outros parlamentares. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2451468&fileame=Tramitacao-EMP%2090%20=%3E%20PLP%2068/2024. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Equipe Técnica da FPA. Resumo executivo – Projeto de Lei nº 3.887, de 2020: institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS e altera a legislação tributária federal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258196>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Ministério da Agricultura e Pecuária. Lula e Fávaro anunciam maior Plano Safra da história com R\$ 516,2 bi para crédito e inovação**. 1 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/lula-e-favaro-anunciam-maior-plano-safra-da-historia-com-r-516-2-bi-para-credito-e-inovacao>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Perguntas e respostas: Reforma Tributária**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: MMA, 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n. 68, de 25 de abril de 2024. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo - IS e dá outras providências**. Apresentado em 25 abr. 2024. Disponível

em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2468207>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. **Senado Federal. Emenda nº 1136, de 30 de agosto de 2024, ao Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024. Propõe alterações no Anexo VII da proposta, com foco na promoção da alimentação adequada e saudável.** Gabinete do Senador Fabiano Contarato. 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9793773&ts=1737732939875&disposition=inline>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BROWNELL, K. D.; FRIEDEN, T. R. Ounces of prevention — the public policy case for taxes on sugared beverages. **New England Journal of Medicine**, v. 360, n. 18, p. 1805–1808, 2009. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp0902392>. Acesso em: 24 jun. 2025.

CALLADO, A. A. C. **Agronegócio**. 4. ed. São Paulo: **Atlas**, 2015.

CARVALHO, L. T. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: **Todavia**, 2017.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome: o dilema Brasileiro: pão ou aço**. 12. ed. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 2011.

COLCHERO, M. A. et al. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. **BMJ**, v. 352, p. h6704, 2016. DOI: 10.1136/bmj.h6704. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>. Acesso em: 24 jun. 2025.

EDUARDO, E. A. F. N. et al. Ultra-processed food consumption and premature deaths in Brazil. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 63, n. 5, p. 758–765, 2022.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. Roma: FAO, 1996.

FAO. **The state of food security and nutrition in the world 2020**. Rome: **FAO**, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9a0fca06-5c5b-4bd5-89eb-5dbec0f27274/content>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition**. Rome: FAO, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cd6008en>. Acesso em: 4 ago. 2025.

FAVARETO, A., SANSEVERINO, E.C., NUNES-GALBES, N.M., DÓREA, O., MARROCOS-LEITE, F.H. **COP30 no Brasil – Por uma transição justa e sustentável do sistema agroalimentar**. São Paulo, Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis, FSP/USP; 2025. 25 p.

FIOCRUZ. **A população Brasileira sofre com a má nutrição**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/folder/politica_tributaria_justa_combata_fome.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: **Atlas**, 2002.

GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Food justice**. Cambridge: **MIT Press**, 2010.

GRACIANO, Monyele Camargo et al. A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, e015, 2023.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 1–19, jan./mar. 2007.

HAWKES, C. et al. Smart food policies for obesity prevention. **The Lancet**, v. 385, p. 2410–2421, 2020. DOI: 10.1016/S0140-6736(14)61745-1. Acesso em: 24 jun. 2025.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: 2017–2018: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Tributos, consumo e direitos: justiça fiscal para garantir direitos à população**. São Paulo: **Idec**, 2021. Disponível em: https://idec.org.br/system/files/ferramentas/idec_tributos-consumo-e-direitos.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

LUCENA, M. Entenda por que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. **Revista Galileu**, Rio de Janeiro, 5 dez. 2018. Disponível em: <http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,ERT150920-17770,00.html>. Acesso em: 1 ago. 2025.

MACIEL, A.; SCOFIELD, L. **Lobby à mesa: como a indústria age para manter ultraprocessados na dieta do brasileiro**. Agência Pública, 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/06/lobby-a-mesa-como-a-industria-age-para-manter-ultraprocessados-na-dieta-do-brasileiro/>. Acesso em: 8 abr. 2026.

MELLO, J. M. C. **Capitalismo tardio: reflexões sobre o debate Brasileiro**. São Paulo: **Brasiliense**, 1982.

NAKAMURA, R. et al. Evaluating the 2014 sugar-sweetened beverage tax in Chile: An observational study in urban areas. **PLoS Medicine**, v. 15, n. 7, e1002596, 2018. DOI: 10.1371/journal.pmed.1002596. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29969456/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

NEXO JORNAL. **Tributação de ultraprocessados: especialistas apontam omissões na reforma**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br>. Acesso em: 24 jun. 2025.

NUPENS/USP. **A classificação NOVA dos alimentos**. Faculdade de Saúde Pública da USP, 2024. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/a-classificacao-nova/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

OECD. **Health at a Glance 2021: OECD indicators**. Paris: **OECD Publishing**, 2022. DOI: 10.1787/4dd50c09-en. Acesso em: 24 jun. 2025.

PARAJE, G. R. et al. Taxation of tobacco, alcohol, and sugar-sweetened beverages: reviewing the evidence and dispelling the myths. **BMJ Global Health**, v. 8, supl. 8, e011866, 2023. DOI: 10.1136/bmjgh-2023-011866. Disponível em: https://gh.bmj.com/content/8/Suppl_8/e011866. Acesso em: 24 jun. 2025.

PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização. In: Paulillo, L. F.; Alves, F. (Org.). **Reestruturação agroindustrial: políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos, SP: Edufscar, 2002. 350 p.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

SANTOS, L. L.; GRACIANO, M. C.; TARREGA, M. C. V. B. Privilégios ao agronegócio e marginalização da agricultura familiar: uma análise da política de crédito rural à luz de princípios constitucionais. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 24, n. 1, 2026.

SANTOS, L. A. et al. Interseções de gênero e raça/cor em insegurança alimentar nos domicílios das diferentes regiões do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 11, p. e00130422, 2022.

SANTOS, L. L. Soberania e segurança alimentar: princípios, reflexões e a necessária opção pela agricultura familiar. In: Carvalho, J. G.; Borsatto, R. S.; Santos, L. L. (org.). **Formação de Agentes Populares de Agroecologia**. São Carlos: EdUFSCar, 2022. p. 31–47.

SOUZA, P.; de ALBUQUERQUE, A. **Agricultura Familiar Brasileira: Desigualdades no Acesso ao Crédito**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

SUSTENTAREA. **Justiça alimentar**. Sustentarea Explica | J. YouTube, 18 out. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u0USCTJYnuk>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SWINBURN, B. A. et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. **The Lancet**, v. 393, n. 10173, p. 791–846, 2019.

WILKINSON, J. **O sistema agroalimentar global e Brasileiro face à nova fronteira**

Carvalho, Santos e Almeida

Poder e regulação dos mercados alimentares na Reforma Tributária: ultraprocessados e o esvaziamento do direito humano à alimentação adequada sob a influência da frente parlamentar da agropecuária

tecnológica e às novas dinâmicas geopolíticas e de demanda. Rio de Janeiro: **Fundação Oswaldo Cruz**, 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases.** Geneva: **WHO**, 2017.