

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Proposta de Fiscalização e Controle nº de 2019

(Dep. Nilto Tatto PT/SP - Patrus Ananias PT/MG - João Daniel PT/SE – Valmir Assunção PT/BA – Marcon PT/RS)

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), realize ato de fiscalização e controle referente às desonerações tributárias aos agrotóxicos.

Senhor Presidente,

Com base no art. 100, § 1º, combinado com o art. 24, X, art. 60, II e com o art. 61, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e dos incisos IV e VII do art. 71 da Constituição Federal, proponho, ouvido o Plenário desta Comissão, e com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), realize ato de fiscalização e controle referente às desonerações tributárias aos agrotóxicos.

JUSTIFICAÇÃO

O Tribunal de Contas da União, realizou auditoria na preparação do Governo Brasileiro para implementar e monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Compromisso assumido pelo Brasil junto à ONU. Um dos temas tratado no relatório e foi a sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos e desonerações tributárias a agrotóxicos. Como resultado da auditoria foi publicado o acórdão 709 de 04 de abril de 2018 que realizou os seguintes apontamentos:

Desonerações tributárias a agrotóxicos:

173. A governança das desonerações tributárias em geral foi avaliada com profundidade em 2013 pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, que apontou diversas fragilidades no processo de concessão e avaliação das renúncias tributárias no Brasil (TC018.259/2013-8). O Acórdão 1.205/2014-Plenário, decorrente daquele trabalho, determinou que as unidades técnicas do Tribunal incluíssem em seu planejamento fiscalizações de políticas públicas baseadas em renúncias tributárias (item 9.6.2). Assim, a presente auditoria, ao utilizar o trabalho conduzido pela Semag como fonte de informação, atende ao referido item do acórdão em relação às desonerações tributárias concedidas para agrotóxicos.

174. Nesta auditoria constatou-se que o governo brasileiro concede diversas desonerações tributárias à importação, à produção e à comercialização de agrotóxicos. No âmbito deste relatório, o termo desoneração tributária é utilizado em sentido amplo, consistindo em incentivos fiscais que implicam a redução da carga tributária a determinadas atividades econômicas, abrangendo tanto os gastos tributários como outras medidas desonerativas.

176. São necessários alguns esclarecimentos a respeito desses tributos. A desoneração tributária do ICMS não faz parte do escopo desta auditoria, visto que se trata de tributo estadual. Por sua vez, os tributos federais analisados têm especificidades, que precisam ser consideradas.

177. Em primeiro lugar, há distinção entre o conceito de desoneração tributária, utilizado neste relatório, e o de gasto tributário, adotado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

O gasto tributário constitui uma espécie do gênero desonerações tributárias e tem o seguinte conceito:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RFB, 2017).

178. Ou seja, algumas situações específicas, que seriam tributadas normalmente, são selecionadas pelo legislador para serem excepcionadas do sistema tributário de referência e, assim, desoneradas do tributo que

incidiria sobre elas. Isso gera uma redução na arrecadação tributária e um aumento da disponibilidade econômica dos contribuintes, que é correspondente ao gasto indireto do Estado no incentivo à atividade ou da pessoa desonerada, a fim de atender a determinados objetivos sociais e econômicos. A adoção dessa medida desoneraativa (gasto tributário) pode decorrer de uma compensação pelo fato de o Estado não prestar adequadamente os serviços de sua responsabilidade à população, ou ainda para incentivar determinado setor econômico ou determinada região.

179. A Receita Federal publica anualmente o Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), em que apresenta as estimativas das renúncias de receita da União, com o objetivo de estimar a perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios tributários, a fim de subsidiar as decisões relativas à alocação de recursos públicos no processo orçamentário (CF/88, art. 165, § 6º).

180. No entanto, esse demonstrativo não inclui todas as desonerações tributárias federais existentes, pois nem todas são enquadradas no conceito de gastos tributários. Esse conceito não abrange as desonerações do II e do IPI para agrotóxicos, que não integram o DGT. Essas desonerações fariam parte da própria estrutura desses tributos, em razão de seu caráter extrafiscal e seletivo, de acordos comerciais vigentes e de medidas de defesa comercial. Segundo a RFB:

8. O gasto tributário é uma espécie de desoneração que consiste num desvio do sistema de referência do tributo. No caso do II, a tributação referencial considera o caráter extrafiscal do tributo e, portanto, admite alíquotas diferenciadas para cada tipo de tributo, acordos comerciais vigentes além de outras medidas de defesa comercial. Logo, os gastos tributários relativos ao II estão associados a incentivos de caráter pessoal por meio dos quais a regra de favorecimento está vinculada a uma característica da pessoa e não de um produto.

9. Os gastos do IPI possuem uma tributação de referência análoga a do Imposto de Importação porém em razão do caráter seletivo² desse tributo, reduções de alíquotas e isenções de caráter geral não são consideradas gastos tributários. (TC 028.938/2016-0, peça 74)

181. Desse modo, a RFB não faz o cálculo do impacto das desonerações do II e do IPI para agrotóxicos.

182. Por sua vez, a desoneração da Cofins e da contribuição para o

PIS/Pasep é considerada gasto tributário, visto que há uma exceção ao sistema tributário de referência dessas contribuições, cuja alíquota é reduzida para atingir a um objetivo socioeconômico específico: desonera a cesta básica. O gasto tributário corresponde ao valor que seria arrecadado se fosse aplicada a alíquota normal dessas contribuições.

183. Os dados são apresentados no DGT de forma agregada, sem distinguir o que se refere a agrotóxicos e o que se refere aos outros itens que compõem esse gasto tributário (“Agricultura e Agroindústria – Desoneração da Cesta Básica”). Esse gasto abrange os seguintes itens: Redução a zero das alíquotas do PIS e COFINS sobre importação ou venda no mercado interno de: adubos, fertilizantes e suas matérias-primas; defensivos agropecuários; sementes e mudas; corretivo de solo; feijão, arroz, farinha de mandioca e batata-doce; inoculantes agrícolas; vacina veterinária; milho; pintos de 1 (um) dia; leite, bebidas lácteas; queijos; soro de leite; farinha de trigo; trigo; pão; produtos hortícolas, frutas e ovos; sementes e embriões; acetona; massas alimentícias; carne bovina, suína, ovina, caprina, ave, peixe; café; açúcar; óleo de soja; manteiga; margarina; sabão; pasta de dente; fio dental; papel higiênico. Crédito presumido para agroindústria na compra de insumos de produtor pessoa física, cooperativas, produtor pessoa jurídica. (RFB, 2018; grifos nossos)

184. O referido gasto tributário teve as seguintes projeções no DGT de 2018: R\$ 14,991 bilhões da renúncia da Cofins e R\$ 3,251 bilhões de renúncia da contribuição para o PIS/Pasep. As projeções dessas desonerações têm aumentado nos últimos anos

186. Assim, no período de 2010 a 2017, estima-se que quase R\$ 9 bilhões foram renunciados em razão da alíquota zero dessas contribuições (Cofins e PIS/Pasep), com o objetivo de reduzir os custos dos agrotóxicos de uso agrícola e, assim, desonera a cesta básica. Nesse período, a média anual da desoneração para agrotóxicos foi superior a um bilhão de reais, representando em torno de 8% do total da renúncia de receita dessas contribuições relativa à desoneração da cesta básica.

187. Embora esses dados sejam úteis para ter uma noção sobre a dimensão do volume de recursos desonerados, é preciso ressaltar que

eles são incompletos por três motivos. Em primeiro lugar, trata-se de estimativas calculadas a partir das informações que estão disponíveis atualmente.

Em segundo lugar, os dados não contemplam o II nem o IPI, pois as desonerações desses dois impostos não configuram gasto tributário. Por fim, o cálculo não abrange também a redução da base de cálculo do ICMS, por ser um tributo estadual. Desse modo, é possível inferir que a desoneração tributária a agrotóxicos no Brasil é superior a um bilhão de reais por ano.

188. Não obstante tenham essa dimensão, essas desonerações não são acompanhadas nem avaliadas pelo Governo Federal devido às falhas de governança identificadas no achado 3 deste relatório. Além disso, esses incentivos fiscais são concedidos aos agrotóxicos independentemente de seu nível de toxicidade e seu potencial de periculosidade ambiental, conforme será exposto mais adiante no achado 4.

Recomendações:

9.5. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Fazenda, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, que:

9.5.1. adote providências para atribuir a órgão ou entidade do Poder Executivo o papel de supervisão das desonerações tributárias de II, IPI, Cofins e PIS/Pasep incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos;

9.5.2. adote providências para criar mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica das desonerações tributárias de II, IPI, Cofins e PIS/Pasep incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos, com a definição de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dessas desonerações, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, no intuito de verificar se essas medidas alcançam os fins a que se propõem;

9.6. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que promova a desagregação e a divulgação dos dados sobre a desoneração tributária referente a agrotóxicos e demais itens que compõem o gasto tributário

'Desoneração da cesta básica' no Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), a fim de promover a transparência das desonerações tributárias federais;

9.7. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, de forma participativa e em conjunto com o Ministério da Fazenda, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Câmara de

Comércio Exterior, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e demais interessados, avalie a oportunidade e a viabilidade econômica, social e ambiental de utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental, dentre outros, como critérios na fixação das alíquotas dos tributos incidentes sobre a atividades de importação, de produção e de comercialização de agrotóxicos;

O número de defensivos aprovados no Brasil vem crescendo significativamente nos últimos três anos, fato que preocupam ambientalistas e profissionais da saúde .Dados do Ministério da Agricultura Abastecimento e Pecuária revelam que foram autorizados em 2016, 277 produtos , em 2017, 405 em 2018, 450 e até dia 24 de junho 2019 já foram autorizados 211 novos produtos.

Assim, solicitamos aos membros dessa Comissão que aprovem este requerimento pois a realização desse ato de fiscalização terá como objetivo avaliar o impacto das isenções fiscais com a liberação desse numero elevados de novos defensivos e avaliar se as recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União foram cumpridas.

Sala das Comissões, em 25 Junho de 2019

Nilto Tatto
Deputado Federal

Patrus Ananias
Deputado Federal

Marcon

Valmir Assunção

Deputado Federal

Deputado Federal

João Daniel

Deputado Federal