



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR
PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO N° 45, DE 2019**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 45, DE
2019**

Altera o Sistema Tributário Nacional
e dá outras providências.

EMENDA N° _____, DE 2019

(Do Sr. Deputado Sérgio Souza e Outros)

Inclui disposições na PEC nº 45/2019,
especificamente acerca do necessário
tratamento a ser conferido ao
agronegócio.

EMENDA ADITIVA

Art. 1º. Inclua-se onde couber a seguinte Emenda aditiva ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019:

Art. 3º

Parágrafo único. Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil serão assegurados prioritariamente pelo desenvolvimento da produção e fornecimento de alimentos.

.....
Art. 146.

.....
III-



e) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento.

Art. 154.

Parágrafo único. Quando relacionadas aos produtos e serviços das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento, a instituição dos impostos previstos no inciso III será feita por Lei Complementar.

Art. 187-A. Sem prejuízo das disposições de tratamento diferenciado e favorecido a serem fixados conforme disposição da alínea “e”, do inciso III, do artigo 146, quando das operações envolvendo as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento, deverá ser obrigatoriamente observado:

I- O estipulado nas alíneas “b” e “c” do inciso I do §1º do artigo 152-A não abrange as relações contratuais agrarias, inclusive aquelas referidas nos incisos do artigo 187 desta Constituição Federal.

II- A compensação prevista no inciso III do §1º do artigo 152-A, quando efetuada por produtor rural pessoa física, poderá ser comprovada com a apresentação das notas fiscais.

III- O direito de manutenção do crédito decorrente da imunidade na exportação previsto no inciso V do §1º do artigo 152-A será passível de restituição, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, ou comercialização com outros contribuintes, sem limitação ou incidência tributária sobre a receita advinda da sua comercialização, também não sendo aplicado o disposto no §2º do artigo 146.

§1º O disposto no inciso I deste artigo abrange os contratos de licença de uso de tecnologia.

§2º A limitação prevista no inciso IV do §1º do artigo 152-A não abrange as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento.

§3º Será definida por Lei Complementar a alíquota máxima total do imposto previsto no artigo 152-A, considerando a soma de todos os percentuais fixados



pela União, Estados ou Distrito Federal e pelos Municípios, quando incidente sobre as operações envolvendo as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento.

§4º O limite estipulado pelo §3º deste artigo será igualmente respeitado com a abrangência da contribuição prevista no artigo 195, §14.

§5º Compete à Lei Complementar da União a criação no âmbito Federal e a autorização no âmbito do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de tributos que onerem as operações envolvendo as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento.

.....

Art. 2º. Inclua-se onde couber a seguinte Emenda aditiva ao art. 2º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019:

Art. 121 do **ADCT**. Até que a Lei Complementar prevista no §8º do artigo 152-A não seja editada, o processo administrativo será regido pelas disposições do Decreto-Lei nº 70.235/72.

Art. 122 do **ADCT**. Os créditos acumulados até a extinção total do imposto previsto no art. 155, II, estarão submetidos ao disposto no inciso III do artigo 187-A.

Art. 123 do **ADCT**. Até que a Lei Complementar prevista na alínea “e” do inciso III do artigo 146 não seja editada, Decreto Legislativo regulará o tratamento diferenciado e favorecido para as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento.

Art. 124 do **ADCT**. No caso de comercializações de produtos decorrentes das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento, efetuadas no mercado futuro, será mantida a carga tributária máxima existente quando da assinatura do contrato, respeitado o prazo de 5 (cinco) anos.



JUSTIFICATIVA

Está expresso na justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019 que o “modelo proposto busca **simplificar** radicalmente o sistema tributário brasileiro, sem, no entanto, reduzir a autonomia dos Estados e Municípios, que manteriam o poder de gerir suas receitas através da alteração da alíquota do IBS” (destacamos).

Da mesma maneira, foi explicitado que não há aumento da carga tributária, tanto que, ainda com base na justificativa, “é possível fazer a transição **mantendo-se a carga tributária constante**, sem criar risco para as finanças dos entes federativos, **nem para os contribuintes**” (destacamos).

Em outras palavras, a Reforma Tributária pretendida pela Emenda Constitucional nº 45/2019 tem o seu principal objetivo a **simplificação** do atual sistema tributário, corrigindo algumas falhas existentes, mas mantendo a atual carga tributária.

Todavia, apesar de ser merecedora de aplausos, a Proposta desconsidera as especificidades das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como a cadeia produtiva, formadoras do principal setor da economia brasileira.

Justamente por isto que se apresenta esta EMENDA, a qual não altera a carga tributária do setor, mantendo-a no mesmo patamar, respeitando as garantias mínimas dos produtores rurais e de toda a cadeia produtiva do setor que mais contribui para a economia e sociedade brasileira. Mencione-se, por oportuno, que a conservação da carga tributária igualmente é indispensável tendo em vista a formalização de contratos futuros de venda dos produtos com base nos preços fixados nas bolsas de valores no mercado internacional.

Mais uma vez e para que não restem dúvidas, **a presente EMENDA busca apenas e tão somente a manutenção da atual carga tributária do setor, amoldando a já mencionada proposta de Reforma Tributária (PEC nº 45/2019) às especificidades as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento**. Neste diapasão, são elencadas algumas particularidades do setor, sem prejuízo de outras:

1. A fixação dos preços dos produtos é feita internacionalmente em bolsa de valores (*commodities*);
2. Há um alto custo de produção e, com o preço fixado internacionalmente, a margem de lucro é variável sob o risco único e total do produtor e da cadeia, sem a possibilidade de transferência ao consumidor. Aumentar a carga tributária significa inviabilizar a produção;
3. Grande parcela da produção agrícola é destinada à exportação, representando 42,4% da totalidade das exportações brasileiras em 2018. Em 2019, no

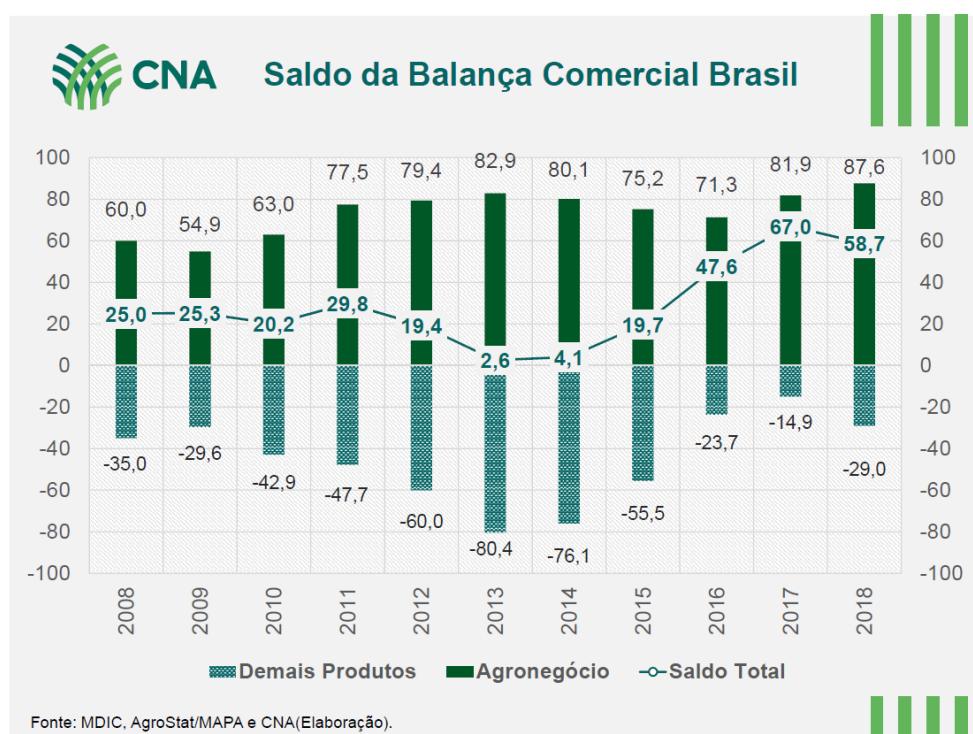


acumulado até junho, a exportação do agro já representa 43,4% do total das exportações brasileiras (todos dados do MDIC, AgroStat/MAPA e CNA). É necessário, portanto, desonerar a cadeia produtiva para que não se exporte, ainda que indiretamente, tributo;

4. Ainda que em uma última hipótese se possa aceitar a tributação da cadeia produtiva as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento, os produtos são componentes da cesta básica e a sua alta tributação acarretaria em prejuízo para toda a sociedade, especialmente a população de baixa renda;
5. A maioria dos produtores rurais são pessoas físicas e, como tais, atualmente não são contribuintes do IPI, ISS, PIS e COFINS. Contudo, estariam sujeitos ao IBS no mesmo patamar dos outros setores caso não seja respeitada nenhuma especificidade do agronegócio e a sua cadeia produtiva.
6. Os incentivos fiscais existentes são indispensáveis para que o desenvolvimento das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento seja factível. A proposta de Reforma Tributária que não leve em consideração este ponto será demasiadamente prejudicial no desenvolvimento das atividades.

Como forma de corroborar o quanto dito acima, de acordo com dados divulgados pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, é o agronegócio o setor responsável pelo resultado positivo da balança comercial brasileira.

É de se ver:





Ademais, em obra coletiva intitulada “REFORMA TRIBUTÁRIA”, organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, foi analisada a questão específica do agronegócio em um dos artigos do livro (“*Os limites da reforma tributária para o agronegócio: a imunidade na exportação como garantia do desenvolvimento nacional*”)¹.

Apesar de que na presente PEC nº 45/2019 não se pretende tributar a exportação, é importante destacar alguns pontos indispesáveis para a situação do agronegócio e a reforma proposta, especificamente acerca dos limites da reforma tributária para o desenvolvimento das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento.

Antes, contudo, é oportuno relembrar a advertência no sentido de que as questões tributárias sempre foram os estopins para as revoluções na história do ocidente. Isto se materializou desde a época da Revolta dos Barões Ingleses (1215), que deu origem à Magna Carta (*Great Charter*), passando pela Revolução Gloriosa (1688), Revolução Americana (1776) e Revolução Francesa (1789), até chegar no Brasil, quando das diversas inquietudes da população com o Imposto do Vintém (1879) e a Derrama (1751-1792)². Todas estas revoluções tiveram como pontos preponderantes a necessidade de respeito aos contribuintes.

E a relevância deste destaque para a presente situação é apenas relembrar que a população, especialmente aqueles que produzem, estão sempre atentos à ânsia arrecadatória do Estado, pelo que este deve agir com moderação quando da instituição de tributos.

Aliás, atenção especial merecem os tributos que incidem sobre o todo indistintamente, tal como acontecia com os “impostos de entradas, calculados sobre o peso do produto, independentemente se seria ferro, ferramentas, roupa, joias ou qualquer outro”³, que também causou inquietação na população quando levou à Inconfidência Mineira. **Esta ponderação é indispensável para justificar ainda mais a necessidade e importância desta EMENDA, pois o IBS tal como proposto irá apenas prejudicar o setor.**

Ademais, em outra obra coletiva recentemente publicada, “*AGRONEGÓCIO, TRIBUTAÇÃO E QUESTÕES INTERNACIONAIS*”⁴, é feita consideração inicial que bem se alinha aos dados apresentados anteriormente. Vale citar trecho do Prefácio:

E o agronegócio é nossa vocação enquanto país, a nossa principal atividade econômica. Uma rápida passada em números apresentados pela Fiesp/Deagro atesta que, de fato, ele tem sido a força motriz do Brasil. (...) O

¹ MANEIRA, Eduardo. LOURENÇO G. JR., Eduardo. Os limites da reforma tributária para o agronegócio: a imunidade na exportação como garantia do desenvolvimento nacional. In: *Reforma tributária: Ipea-OAB/DF*. Rio de Janeiro: Ipea, OAB/DF, 2018. p. 109-128.

² Ibidem, p. 114.

³ Ibidem.

⁴ TORRES, Hélio Taveira; DONIAK JR., Jimir. *Agronegócio, Tributação e Questões Internacionais*. 1ed. São Paulo: Quartier Latin, 2019, v. 1.



agronegócio foi o primeiro setor da economia a recuperar a confiança do mercado após a recessão no meio desta década. Sua importância, portanto, é inquestionável, afinal é a fonte do alimento e energia, gerando emprego e distribuindo renda de forma descentralizada.

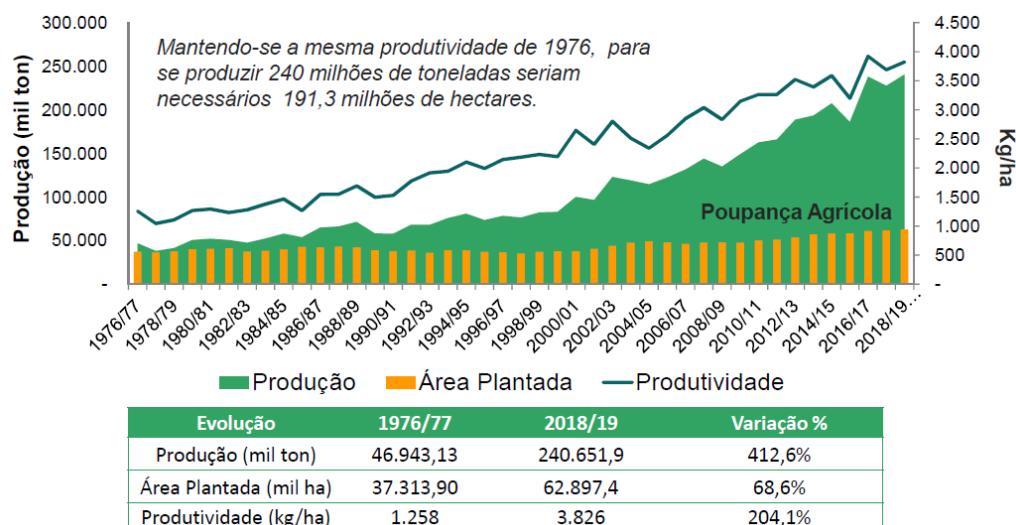
Ao olharmos para frente, esse protagonismo do agro na economia felizmente ainda reserva um grande potencial, principalmente ao observarmos o crescimento da população mundial. Dados da ONU, a Organização das Nações Unidas, mostram que até 2050 seremos 9,8 bilhões de pessoas (65% morando em áreas urbanas) e que em 2030 o planeta terá 41 megacidades, com população acima de 10 milhões de habitantes.

Esse aumento traz desafios, dentre eles a preocupação com a segurança alimentar – a fome afeta 815 milhões de pessoas. E é diante desse quadro que o Brasil se transformará no celeiro do planeta. Para suprir a demanda, estimativas apontam que a produção agrícola precisa aumentar 60%, sendo que 90% do aumento da produção virá de países em desenvolvimento.

O Brasil reúne as condições para ser esse ator de destaque, afinal contamos com recursos humanos qualificados, uma imensidão territorial disponível, bom clima e, especificamente nos últimos anos, uma tecnologia avançada.⁵

Ora, não é demais lembrar que até a década de 1970 o Brasil importava alimentos. Porém, desde então é feito **esforço hercúleo pelos produtores rurais para não apenas colocar comida na mesa do brasileiro**, mas também propiciar o crescimento da economia e o desenvolvimento nacional (que é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil nos termos do art. 3º da Constituição Federal do Brasil).

Cite-se, como exemplo, a produção de soja. No decorrer das décadas, a produção se mantém crescendo vertiginosamente e de modo sustentável: exponencial aumento da produção com pequena variação da área plantada (dados CNA e CONAB):



⁵ Prefácio apresentado pelo Sr. Jacyr Costa Filho. Ibidem, p. 13-14.



Além do mais, quando da abertura internacional do mercado brasileiro foi feita a escolha pela tributação do destino. Assim, aceitar a tributação da exportação, **ou qualquer efeito da carga tributária na cadeia produtiva**, levará ao desrespeito de um dos objetivos estruturantes da República Federativa do Brasil (art. 3º, II)⁶.

Apesar de longos, estes pontos colocados trazem a necessidade de que a Reforma Tributária que impacte o Setor das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento deve ser analisada com muita parcimônia e atenção. Segundo este raciocínio, é indispensável, portanto, que alguns princípios básicos estejam estipulados em regras explícitas de aplicação direta e incontestável, não apenas em normas programáticas.

Antes, todavia, primeiro devem ser fixadas as premissas imperativas e incontroversas no sentido de que **(i)** atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras e florestais são indispensáveis para a economia e sociedade brasileira, bem como para a manutenção da balança comercial ativa; **(ii)** não se pretende aumentar ou diminuir a carga tributária do setor, mas sim mantê-la no mesmo patamar para a manutenção da competitividade do produto rural brasileiro frente ao estrangeiro; **(iii)** a margem de lucro do agronegócio é variável de acordo com o preço fixado em bolsas de valores internacionais e, caso seja negativa, o produtor e a cadeia devem arcar com o prejuízo; **(iv)** a PEC nº 45/2019 pretende extinguir o IPI, o ICMS, o ISS, o PIS e a COFINS, **mas mantendo a carga tributária no mesmo patamar**, sendo que a arrecadação destes tributos sobre as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento é limitada.

Conjugando todas as considerações acima introduzidas e com base nas premissas fixadas é que se apresenta esta EMENDA para que sejam observadas algumas diretrizes mínimas, além daquelas já constantes da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, a saber:

⁶ “Para o início do desenvolvimento econômico, era indispensável a abertura da economia brasileira ao mercado internacional, o que, por seu turno, seria insustentável caso não fosse exonerada a incidência tributária quando da exportação. Apesar de serem possíveis duas hipóteses de cobrança quando da realização de operações internacionais, é fato mundialmente estabelecido que a regra é a tributação pelo destino (Shoueri, 2016, p. 486-487). Assim, na hipótese de taxar a exportação, o produto brasileiro seria aquele menos competitivo, tendo em vista a tributação interna (saída) e, também, no exterior (entrada). Há de ser feita uma escolha: ou tributa-se na entrada ou na saída. As duas não podem coexistir.

Como houve um consentimento global²¹ acerca da tributação pelo destino (inclusive o Brasil adota a tributação na importação), seria extremamente irrazoável manter a incidência de tributos também na exportação, o que, mais uma vez, teria o condão único e final de impedir o desenvolvimento nacional, o qual, em breve aparte, é a consequência única do avanço da sociedade em todas as suas esferas e capacidades. Entre estas, é inegável que há o aspecto econômico, que possibilita a consecução de todas as políticas públicas determinadas pelo texto constitucional. Ocorre que, no nosso sistema jurídico, a garantia do desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme consta do inciso II, do art. 3º, do Título I, da Carta Magna.”

MANEIRA, Eduardo. LOURENÇO G. JR., Eduardo. *Os limites da reforma tributária para o agronegócio: a imunidade na exportação como garantia do desenvolvimento nacional*. In: Reforma tributária: Ipea-OAB/DF. Rio de Janeiro: Ipea, OAB/DF, 2018. p. 120-121.



- (i) Necessidade de se conferir tratamento diferenciado as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento tendo em vista a indubitável importância e indispensabilidade para a economia e sociedade brasileira;
- (ii) Alinhamento da carga tributária e sistema de cobrança tributária das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento brasileiro, com as de outros países produtores e exportadores de produtos agropecuários, tais como EUA, União Europeia, Canadá, China, Índia e Austrália, entre outros, sob pena de perda de competitividade internacional;
- (iii) Desoneração das exportações, inclusive da cadeia produtiva, das atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento, frente aos concorrentes internacionais. Especificamente sobre este ponto, é indispensável colacionar que vários países concorrentes do mercado brasileiro tributam em, ou próximo de, alíquota zero os alimentos. Como exemplo, citam-se o GST da Austrália, o VAT do Reino Unido e o VAT da Turquia, todos tributos nos moldes do formato do IBS proposto pela PEC nº 45/2019.

Portanto, em uma comparação com outros países que possuem sistemas similares ao proposto pela PEC 45/2019, verifica-se que a existência de alíquotas diferenciadas é a regra e não a exceção. Inclusive, na grande maioria produtos agrícolas e alimentos, quando tributados, estão sujeitos às alíquotas diferenciadas e não à alíquota padrão.

(iv) Garantia de restituição dos atuais créditos tributários acumulados durante anos;

(v) Garantia de não acumulo de novos créditos tributários.

Com base em todas as ponderações pormenorizadas é proposta a presente EMENDA à PEC nº 45/2019.

Passa-se, agora, a destacar individualmente as inclusões propostas.

I. Parágrafo Único do art. 3º: é indispensável para que reste definitivamente assentado no mundo jurídico o que ocorre no mundo dos fatos no sentido de que as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento **são as principais responsáveis pelo alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil**. O setor deve ter, na Constituição Federal, a elevação condizente com a sua indispensabilidade. Lembre-se que alimentação é indispensável para o desenvolvimento adequado, inclusive, das crianças.

II. Alínea “e”, inciso III, art. 146: pelos argumentos expostos e para que o setor não sofra interferências políticas, é necessário tratamento diferenciado e



favorecido para as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento, a ser fixado por Lei Complementar.

III. Parágrafo Único do art. 154: pelo mesmo motivo do item anterior, a criação de imposto seletivo que impacte nas atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento deve ser formalizada por Lei Complementar, evitando interferências indevidas e sem a devida atenção e debate.

IV. Art. 187-A: inclusão deste artigo é feito no Capítulo III (DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA) do Título VII (DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA).

V. Mantendo a espinha dorsal da PEC, a presente proposta apenas ajusta pontos específicos do IBS às atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras e florestais, destacando-se:

- a. Não incidência do IBS sobre as relações contratuais agrarias, inclusive as mencionadas no artigo 187;
- b. Facilitação da comprovação do crédito da não-cumulatividade por parte do produtor rural pessoa física;
- c. Possibilidade de comercialização, sem a incidência tributária, dos créditos acumulados decorrentes das exportações;
- d. Exceção à regra no sentido de que podem ser conferidos benefícios fiscais as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento;
- e. Estabelecimento, como limite de tributação, a carga tributária dos principais concorrentes brasileiros no mercado internacional;
- f. limitação, tal como indicado nos tópicos II e III, a criação de tributos que incidirão sobre as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, bem como as respectivas indústrias de processamento;

VI. Artigos 121, 122, 123 e 124 do ADCT: são indispensáveis para ajustar a criação do novo modelo de tributação.

Espera-se, para o bem do Brasil, que a presente **EMENDA** seja considerada e incluída no texto final a ser aprovado pela Comissão Especial.

Sala de Sessões, ____ de setembro de 2019.

Sérgio Souza
Deputado Federal – MDB/PR