

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

VERONICA LAGASSI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriçtiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcus Firmino Santiago ; Veronica Lagassi – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-243-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Ordem social. 3. Regulação. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

O ano de 2020 segue trazendo obstáculos e desafios. Ninguém ficou à margem da pandemia que assola o globo e afeta diretamente os espaços social, político, econômico ou jurídico. Porém, para alguns, as dificuldades têm sido maiores. A pandemia é desigual.

Esta realidade não passou despercebida pelos pesquisadores que se reuniram no Grupo de Trabalho Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação, no dia 05 de dezembro, no âmbito do II Encontro Virtual do Conpedi. Cada um em sua casa, todos juntos em um diálogo rico e construtivo, permeado por reflexões extremamente relevantes e que ajudam a compreender o mundo de hoje e pensar o de amanhã.

Como de hábito nos encontros do Conpedi, praticamente todas as Regiões brasileiras se viram representadas, em um amálgama plural e, ao mesmo tempo, uníssono na preocupação em construir um pensamento jurídico socialmente orientado.

Os artigos apresentados podem ser agrupados em dois eixos de discussão que, em conjunto, permitiram um debate abrangente sobre diferentes e relevantes temas relacionados ao Direito e Economia.

Um primeiro teve por foco debates sobre o papel do Estado e análises acerca de suas deficiências enquanto garantidor dos direitos fundamentais e dos interesses coletivos, quadro que se evidencia enfaticamente diante da crise sócio econômica trazida pela pandemia.

Neste conjunto, foram apresentados estudos sobre:

a) A natureza do modelo neoliberal de Estado e a preponderância de um mercado que depende profundamente da ação estatal para garantir suas liberdades e reforçar sua capacidade de dominação sobre os espaços produtivos, em especial as relações de trabalho (Regulação do trabalho, neoliberalismo e pandemia);

b) A força das empresas e a fragilidade dos Estados no contexto da expansão globalizante, com destaque para a busca por vantagens competitivas em detrimento da proteção às pessoas, a limitar a abrangência dos sistemas regulatórios nacionais (Crise do estado-nação: impactos fiscais frente à globalização econômica);

c) O desafio de construir uma ação integrada e cooperativa entre os países para enfrentar a pandemia do Covid-19, o que não ocorreu, mostrando a fragilidade de Estados e organismos internacionais (A demagogia nas questões de enfrentamento do covid-19 em âmbito internacional e o paradoxo da ineficácia de políticas públicas);

d) O papel da OMS como reguladora global de políticas de saúde pública, suas condutas e deficiências, com destaque para a fragilidade dos parâmetros jurídicos adotados pela OMS para coordenar as ações dos países, face à não vinculatividade de suas medidas (A covid-19 no contexto da saúde global: uma análise sobre a efetividade da Organização Mundial da Saúde e de suas normas);

e) A tibieza do sistema protetivo, em especial o marco civil da internet, diante da disseminação das fake news, fenômeno que tem feito com que a primazia tradicionalmente conferida à liberdade de expressão passe a ser sopesada (Bases principiológica e conceitual sobre o fenômeno da desinformação e da “fake news”: conflito entre a liberdade de expressão e a privacidade na sociedade da informação);

f) A natureza jusfundamental da privacidade e os desafios trazidos pela revolução tecnológica, com sua enorme disseminação na circulação de dados pessoais, dados que viram uma espécie de capital para as empresas (A proteção de dados pessoais: função social e atendimento da finalidade da ordem econômica);

g) A digitalização das relações sociais, fenômeno que promove uma aproximação crescente entre pessoas e máquinas, pela via da presença cada vez mais constante da inteligência artificial, e que traz a questão: quais os limites para a possibilidade de apreensão da vontade humana? (Inteligência artificial e repercussão em direitos fundamentais: relações com integração, autonomia e digitalização da sociedade);

h) A ausência de um sistema normativo internacional de controle sobre as práticas das empresas transnacionais e os freios que estão previstos na Constituição brasileira e que funcionam como garantia de respeito à função social que a atividade econômica deve ter (Empresa e sua função social à luz da Constituição Federal);

i) A importância de as decisões jurídicas e econômicas serem embasadas em análises abrangentes, que consigam considerar os vários riscos em jogo e a necessidade de as decisões serem tomadas de forma transparente e isonômica (Coronavírus e premissas das decisões judiciais: risco, provisoriedade e falta de um cenário macro);

j) A busca por equilibrar o direito à educação com a proteção à saúde, de forma adequada às necessidades de estudantes com deficiência, dificuldades que se conectam primordialmente à capacidade de docentes e discentes lidarem com estes alunos, sendo esta a maior barreira à aplicação das normas já existentes voltadas a assegurar a inclusão (A sala de aula invertida e a inclusão das pessoas com deficiência no ensino jurídico em tempos de pandemia);

k) O conceito e as origens do patrimonialismo, tradição arraigada no Estado brasileiro, e sobre as normas jurídicas voltadas a coibi-lo (As raízes do patrimonialismo no Brasil e suas consequências no estado contemporâneo).

O segundo eito temático contemplou estudos mais focados em aspectos regulatórios, mas que nem por isso deixaram de ressaltar a preocupação com as necessidades sociais e os impactos que as decisões estatais produzem sobre a vida das pessoas.

Aqui se encontram artigos que tratam:

a) Das alterações regulatórias trazidas para o sistema financeiro diante das necessidades sociais criadas pela pandemia, como o acesso ao auxílio emergencial, e a expansão da bancarização (A pandemia como fator de incentivo à digitalização do sistema financeiro nacional);

b) Das variáveis em discussão nas PECs que objetivam promover a reforma do sistema tributário e seus potenciais impactos sobre o segmento dos produtores e consumidores de leite (Breves comentários sobre os impactos da reforma tributária no segmento dos lácteos);

c) Da nova regulamentação aplicada aos alimentos de origem animal, com ênfase para as repercussões sobre o setor lácteo, com destaque para a crítica à ausência de debates antecedentes à edição do decreto (Comentários ao Decreto nº 10.478/2020);

d) Da relação entre setor de distribuição de energia elétrica e de comunicações, em uma análise dos marcos regulatórios aplicáveis ao compartilhamento de infraestrutura pelos dois setores (O fenômeno do compartilhamento dos postes à luz de ferramentas da análise econômica do direito);

e) Da contabilidade gerencial como ferramenta necessária a todos os envolvidos com a gestão empresarial, de modo a permitir um melhor planejamento tributário (O princípio da não-cumulatividade como ferramenta do controller);

f) Do sistema nacional de vigilância sanitária, abrangendo as diversas etapas que envolvem o processo de aprovação de novos medicamentos e da sua disponibilização aos consumidores, enfatizando a importância do controle regulatório como proteção ao ser humano (Política regulatória das boas práticas de fabricação como mecanismo de garantia de qualidade e segurança dos medicamentos no Brasil);

g) Da natureza extrafiscal do ICMS e seu uso como instrumento para incentivar ou desestimular o consumo a fim de defender a modulação da sua alíquota como mecanismo de política pública para assegurar melhor acesso a produtos essenciais e combater a desigualdade (Princípio da seletividade no ICMS com aplicação ao gás liquefeito de petróleo: uma análise da importância para a redução das desigualdades sociais).

Em seu conjunto, os artigos que compõem esta coletânea abarcam inúmeras questões essenciais ao estudo do Direito e Economia e permitem aos leitores ter acesso a reflexões densas sobre problemas extremamente atuais e relevantes. Aproveitem a leitura!

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Prof.^a Dr.^a Verônica Lagassi

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

BREVES COMENTÁRIOS SOBRE OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO SEGMENTO DOS LÁCTEOS

BRIEF COMMENTS ABOUT THE IMPACTS OF TAX REFORM ON DAIRY SEGMENT

Viviane Lemes da Rosa ¹

Resumo

As PECs 45 e 110 propõem a reforma tributária brasileira com impactos negativos no segmento dos lácteos, pois implicam aumento da carga tributária, revogação de créditos tributários, cancelamento do Programa Mais Leite Saudável e burocracias que dificultam a atuação dos produtores rurais. Tais impactos gerarão aumento dos preços dos produtos e prejuízos que serão sentidos e divididos por todos os integrantes da cadeia. As propostas precisam ser repensadas, levando em conta as regionalidades brasileiras e a heterogeneidade do segmento lácteo, propondo-se um diálogo substancial entre Estado e sociedade por meio de audiências públicas e Análise de Impacto Regulatório.

Palavras-chave: Reforma tributária, Regionalidades, Heterogeneidade, Lácteos, Diálogo

Abstract/Resumen/Résumé

PECs 45 and 110 propose Brazilian tax reform with negative impacts on dairy segment, as they imply an increase in tax burden, revocation of tax credits, cancellation of the More Healthy Milk Program and bureaucracies that hamper the performance of rural producers. Such impacts will generate an increase in product prices and losses that will be felt and divided by all members of the chain. The proposals need to be rethought, taking into account Brazilian regionalities and heterogeneity of the dairy segment, proposing a substantial dialogue between the State and society through public hearings and Regulatory Impact Analysis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Regionalities, Heterogeneity, Dairy, Dialogue

¹ Doutoranda em Direitos Fundamentais pela Unoesc. Mestre em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Pesquisadora do Núcleo de Processo Comparado da UFPR.

1. INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro tem sido alvo de críticas. Muito tem se discutido a respeito da complexidade e burocracia que historicamente assolam o sistema. Há inegável dificuldade de acesso à informação por parte dos contribuintes, em razão das lacunas normativas, da multiplicidade de normas esparsas, da complexidade dos atos normativos, da falta de clareza nas redações, entre outros fatores.¹

Divergências interpretativas são inerentes a quaisquer modalidades de textos, que, pela própria incerteza da linguagem, são necessariamente interpretados para receberem sentido. Como esclarece Gadamer (2015), a atribuição de sentido está diretamente ligada ao intérprete, sua faticidade e historicidade. Neste ponto, também importam os estudos de Wittgenstein (1999) e Hart (2009) quanto à incerteza da linguagem, embora não seja esse propriamente o objeto deste trabalho.

Fato é que a linguagem e a interpretação implicam na concessão de significados diversos a um mesmo texto ou norma, o que gera divergências interpretativas. Isso é natural e impõe que, cientes das divergências interpretativas, os juristas e operadores do Direito estejam abertos ao diálogo a respeito dos diferentes significados atribuídos pelos intérpretes.

Ocorre que, para além da dificuldade de informação ocasionada pelo teor e número da legislação e atos normativos fiscais, há também aquela derivada da falta de diálogo e cooperação por parte das Fazendas Públicas em relação ao contribuinte. A dificuldade na busca de orientações e respostas quanto aos entendimentos do fisco a respeito das normas tributárias – notadamente no âmbito estadual – é fato notório no Brasil.

Frise-se que as dificuldades do sistema tributário brasileiro não se limitam à sua complexidade e acesso à informação, mas também à burocracia encrustada em sua gestão dificultosa e deficitária. Para além desses pontos, cite-se também o fato de que as grandes cargas tributárias não recebem a necessária contraprestação por meio de serviços públicos adequados por parte do Estado.² Todavia, tais questões não são propriamente o foco deste estudo.

Esse cenário de patente insegurança jurídica do sistema tributário brasileiro – em que convivem legislação e atos normativos múltiplos, lacunosos e, muitas vezes, contraditórios,

¹ Nesse sentido: “O sistema tributário brasileiro é complexo. Além dos 13 impostos estabelecidos pela Constituição Federal, a União está autorizada a criar contribuições sociais, de intervenção do domínio

² Nesse sentido “O Brasil apresentou, em 2010, um IDH muito inferior a outros países com carga tributária equivalente. Isso significa que grande parte dos tributos arrecadados não estão sendo investidos em atividades que melhoram este índice, tais como: educação; saúde; saneamento; habitação; infraestrutura e proteção social.” (SOUZA, 2018, p. 18).

com burocracia demasiada e dificuldade de acesso à informação do contribuinte – impulsionou as discussões a respeito de uma Reforma Tributária no Brasil, buscando sempre a simplificação do sistema e a segurança jurídica.

Tal intento se intensificou a ponto de dar azo a duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs): as PECs 45 e 110, elaboradas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente.

Qualquer cidadão consultado responderá que uma Reforma Tributária no Brasil é necessária. Esse é o ponto simples da discussão: a imensa maioria é favorável a uma reforma. A sua importância é inegável, diante das dificuldades enfrentadas no sistema tributário brasileiro. A questão é definir como e em que termos deveria ser feita tal reforma.

Para Hugo de Brito Machado (2020), os objetivos desejáveis de uma reforma tributária são (i) simplificação (redução da burocracia); (ii) redução da carga tributária; (iii) exoneração das exportações; (iv) respeito ao pacto federativo; (v) redução das injustiças do sistema.

A problemática de definir os termos de uma Reforma Tributária se qualifica se pensarmos nas regionalidades e nas especificidades de determinados mercados. Não há como se falar em Reforma Tributária sem, antes, mapear e ponderar as especificidades de cada setor da economia afetado. As consequências de uma reforma impensada são absolutamente caóticas e desastrosas para a economia brasileira: cada ponto percentual conta e transforma os rumos do mercado todo, pois as mudanças de tributação de um ramo impactam diversos outros, inclusive globalmente.

As PECs 45 e 110 alteram de forma radical a tributação brasileira e gerarão consequências diretas na economia do país. O presente estudo tem por objeto pontuar, dialogar e levantar discussões a respeito dos impactos de tais PECs no segmento dos lácteos – um setor de extrema importância na economia brasileira.³

³ “O Brasil é o sexto maior produtor de leite do mundo e cresce a uma taxa anual de 4%, superior à de todos os países que ocupam os primeiros lugares. Respondemos por 66% do volume total de leite produzido nos países que compõem o Mercosul. Pode-se avaliar a importância relativa do produto lácteo no contexto do agronegócio nacional pelo faturamento de alguns produtos da indústria brasileira de alimentos na última década, registrando 248% de aumento contra 78% de todos os segmentos. Em 2002, o Valor Bruto da Produção Agropecuária foi de 91 bilhões de reais. Destes, aproximadamente 38 bilhões de reais são de produtos pecuários, tendo o leite posição de destaque, com o valor de 6,7 bilhões de reais, ou 17% do Valor Bruto da Produção Pecuária, superado apenas pelo Valor da Produção da carne bovina. O leite está entre os seis primeiros produtos mais importantes da agropecuária brasileira, ficando à frente de produtos tradicionais como café beneficiado e arroz. O Agronegócio do Leite e seus derivados desempenham um papel relevante no suprimento de alimentos e na geração de emprego e renda para a população. Para cada real de aumento na produção no sistema agroindustrial do leite, há um crescimento de, aproximadamente, cinco reais no aumento do Produto Interno Bruto – PIB, o que coloca o agronegócio do leite à frente de setores importantes como o da siderurgia e o da indústria têxtil. Se

2. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE AS PECS 45 E 110

A Proposta de Emenda Constitucional nº 45 foi apresentada na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Baleia Rossi, em 03/04/2019. Após o protocolo de 219 pedidos de emendas, foi aprovada pela CCJC e atualmente aguarda relatório da Comissão Especial.

Por sua vez, a Proposta de Emenda Constitucional nº 110 foi proposta no Senado Federal pelo Presidente do Senado, Davi Alcolumbre, em 09/07/2019. Após 143 pedidos de emendas, atualmente está sendo discutida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Em 04/03/2020 foi realizada a primeira reunião da Comissão Mista, buscando chegar a um consenso entre as duas casas do Congresso a respeito da Reforma Tributária.

As duas propostas propõem a extinção de alguns tributos e a instituição de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e de um Imposto Seletivo (IS), com alíquotas diversas. As diferenças entre as propostas podem ser assim sintetizadas:

| | PEC 45 | PEC 110 |
|--------------------------------------|--|---|
| Tributos extintos | IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS. | IPI, PIS, COFINS, ICMS, ISS, IOF, PASEP, CIDE-combustíveis e salário-educação. E prevê a alteração de IPVA, ITCMD, CSLL e IRPJ. |
| Novos tributos | IBS e IS | IBS, IS e Contribuição sobre Operações com Bens e Serviços (COBS) |
| Alíquota do IBS | Variável por ente, mas estendida a todos os bens e serviços. | A mesma para todos os entes, fixada por Lei Complementar para o âmbito nacional e com previsão constitucional, podendo diferenciar entre bens e serviços. |
| Alíquota estimada⁴ | 25,3% | 23,8% |

acrescentarmos a importância nutritiva do leite como alimento, estaremos diante de um dos produtos mais importantes da agropecuária brasileira.” (CARVALHO [et. al.], 2020).

⁴ Trata-se da alíquota estimada para gerar a mesma receita referente aos tributos extintos. Como explica Josué Pellegrini, o cálculo é bastante complexo e não pode ser considerado exato: “A estimativa da alíquota do IBS que igualaria a receita dos tributos substituídos é bastante complexa. Pode-se, preliminarmente, considerar o consumo das famílias apurado nas contas nacionais pelo IBGE como sendo a base tributária sobre a qual incidiria a alíquota do IBS. Esse consumo foi de 63,8% do PIB na média do período 2014-2017. Se a intenção é arrecadar 12,3% do PIB, receita dos tributos substituídos no caso da PEC 45, a alíquota do IBS precisaria ser de 19,3% (12,3/63,8). Considerando-se a receita do imposto seletivo, 0,2% do PIB, tomando-se por base a receita de IPI com fumo, bebidas e automóveis, a alíquota do IBS passaria para 19% ((12,3 – 0,2)/63,8). No caso da PEC 110, se houvesse apenas o IBS com caráter arrecadatório, como na PEC 45, a alíquota seria maior, 21%, pois o objetivo seria gerar receitas equivalentes a 13,4% do PIB (13,4/63,8). Há que se considerar, contudo, que parte não desprezível da receita origina-se do novo imposto seletivo da União, além do IBS. Assim, nesse caso, são necessárias hipóteses a respeito da participação do IBS no total da receita dos novos impostos. Se a participação fosse de 85%, por exemplo, a alíquota do IVA seria de 17,9% ((0,85 x 13,4)/63,8). O fato de se chegar a uma alíquota mais baixa é salutar, mas não sem custos, já que outra parte da receita está sendo obtida com um imposto sem as desejáveis características do IVA. Entretanto, é sabido pela experiência de países com perfil similar ao do Brasil que a perda de base pode ser significativa por conta de sonegação ou de benefícios concedidos. Considerando-se uma perda de 25% da base, a alíquota resultante da PEC 45 chegaria a 25,3%

| | | |
|--|------------------------------|--|
| Distribuição de receitas | Mesma participação dos entes | Diferença na participação com perda da União em favor de Municípios. |
| Compensação de perdas dos entes | 51 anos | 15 anos |
| Transição para contribuintes | 8 anos | 5 anos |
| Alocação e partilha de receitas | Relativa flexibilidade | Fixação predeterminedada em lei |
| Créditos, isenções e benefícios | Vedado | Lei Complementar |

Fonte: O autor, 2020, com base em PELLEGRINI, 2019.

Quanto à flexibilidade das alíquotas do IBS, necessário destacar que, enquanto a PEC 45 admite que os entes alterem a alíquota – desde que a mantenham idêntica para todos os bens e serviços –, a PEC 110 prevê que as alíquotas serão as mesmas em âmbito nacional e fixadas em Lei Complementar, com previsão constitucional. Diante desse cenário, vê-se que a alteração de alíquotas na PEC 110 é muito mais difícil, pois, dependendo da previsão constitucional concretizada – se inseridas as alíquotas no texto constitucional –, qualquer alteração dependerá de nova Proposta de Emenda Constitucional.

De outro lado, enquanto a PEC 45 não admite qualquer concessão de benefício aos contribuintes – tais como isenções, créditos tributários, entre outros –, a PEC 110 permite que tais benesses sejam concedidas mediante edição de Lei Complementar. Tal previsão pode vir a balancear o enrijecimento ocasionado pela estabilidade de alíquotas, permitindo que determinados setores da economia recebam tratamento jurídico diverso e, por vezes, adequado a regionalidades e especificidades de mercado. Trata-se de importante previsão para remediar questões econômicas, em atenção à dinamicidade do mercado e à globalização.

Nesse sentido, o art. 15 da PEC 110 prevê regime excepcional para a Zona Franca de Manaus: as pessoas jurídicas que ali atuam com bens e serviços possuem crédito presumido de IBS para garantir sua competitividade. Neste ponto, para Josué Pellegrini (2019, p. 27-28), as propostas apresentam diferentes focos:

Assim, de modo geral, pode-se dizer que a PEC 45 oferece melhores condições para o equilíbrio das contas públicas e uma melhor alocação das receitas, enquanto a PEC 110 dá mais liberdade para que os entes façam, em conjunto, políticas por meio dos tributos, diferenciando alíquotas e concedendo benefícios, com os riscos de que se reproduzam problemas atualmente presentes na tributação sobre bens e serviços.

((12,3-0,2)/(0,75 x 63,8)), enquanto, na PEC 110, supondo-se os mesmos 85% de participação do IBS na receita total, a alíquota seria de 23,8% ((0,85 x 13,4)/(0,75 x 63,8)).” (PELLEGRINI, 2019, p. 12-13).

No que concerne ao Imposto Seletivo, cabe esclarecer que se trata de imposto com característica extrafiscal⁵ na PEC 45, pois tem por objetivo desestimular o consumo de certos bens e serviços, tais como cigarros e bebidas. De outro lado, na PEC 110, o Imposto Seletivo é mais abrangente: (i) permite alíquotas diferenciadas, desde que não ultrapassem a alíquota do IBS; (ii) parte da receita do tributo é dividida pela União com os Estados; (iii) incide não apenas para desestimular o consumo de certos itens, mas também sobre outros bens e atividades, como a atividade de telecomunicação, a energia e os insumos utilizados na produção de combustíveis e veículos.

A Reforma Tributária implica invariavelmente em perdas e ganhos de receitas entre Fazenda Pública e contribuintes, em todos os setores. Para balancear a mudança de regime tributário, as PECs 45 e 110 preveem períodos de transição para os contribuintes e períodos de compensação para os entes públicos.

Quanto às semelhanças entre as propostas, pode-se citar: (i) a extinção de tributos; (ii) a instituição do IBS e do IS; (iii) o regime de não cumulatividade; (iv) a estipulação de regras de compensação de perdas para os entes e de transição para os particulares; (v) a aplicação da alíquota do local de destino do bem/serviço; (vi) a ausência de incidência na exportação.

Em 19 de setembro de 2019, a Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça do Senado Federal analisou a PEC 110 e votou por alterações, dentre elas: (i) sugestão de IBS dual, sendo um estadual/municipal e outro federal; (ii) modificação do IS para que apresente cunho extrafiscal, assemelhando-se ao da PEC 45; (iii) no IS, a retirada das importações da incidência monofásica; (iv) condicionar a substituição do empregador por outra fonte de custeio da previdência a proposta a ser feita pelo Senado; (v) ampliação das hipóteses de concessão de benefícios tributários; (vi) previsão expressa da observância dos benefícios concedidos a prazo certo, inclusive com abatimento do IBS; (vii) algumas previsões a respeito de localidades específicas (ex.: Amazônia Legal); (viii) exclusão da imunidade tributária do papel utilizado em livros, jornais e periódicos; (ix) supressão de dispositivos a respeito de administração tributário; (x) alteração dos percentuais de destinação e divisão do IBS entre entes; (xi) alteração de percentuais de alíquotas de novos impostos; (xii) perda de IBS e IS da

⁵ “A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade.” (CARVALHO, 2010, p. 287).

União e Estados em favor dos Municípios; (xiii) criação de fundo de desenvolvimento com recursos dos entes (PELLEGRINI, 2019, p. 28-29).

Em breve síntese, esse é o panorama geral das PECs 45 e 110, suas semelhanças e diferenças. Há inúmeras emendas que alteram os projetos e, certamente, até a provável aprovação da redação final, muitas mudanças ainda serão realizadas.

3. A REFORMA TRIBUTÁRIA E O SEGMENTO DOS LÁCTEOS

3.1 A importância dos lácteos e as regionalidades

Há quem diga que a produção de leite é uma das atividades mais importantes para a economia brasileira (PEREIRA, 2008, p. 9). Certamente, o segmento dos lácteos apresenta importância considerável sob os aspectos econômico, sanitário, geográfico e alimentício.

Para além de ser um dos maiores segmentos a movimentar a economia interna brasileira – notadamente porque, devido a seus aspectos intrínsecos de produção e necessidades de refrigeração, a grande maioria dos lácteos não pode ser exportada e é produzida, industrializada e comercializada dentro do próprio território brasileiro –, sua condição de atividade do agronegócio desestimula o êxodo rural e dá destinação adequada e produtiva às propriedades rurais, distribuindo renda em inúmeros ramos de atuação – compreende a plantação nas terras, a criação de gado, a compra, venda e transporte do leite, a industrialização e transformação do leite em outros produtos, a venda de tais produtos às redes de supermercados e aos consumidores finais, etc. Nesse sentido, frise-se que dois dos treze alimentos que compõem a cesta básica pertencem ao segmento dos lácteos: o leite e a manteiga.

Para além da distribuição de renda, da geração de empregos, da produtividade no campo e dos aspectos benéficos nutricionais, o segmento dos lácteos apresenta considerável impacto na economia. Glauco Carvalho, Denis Rocha e Ivana Gomes (2018, p. 4) esclarecem a abrangência da cadeia produtiva do leite na economia brasileira:

A cadeia produtiva do leite é uma das mais importantes atividades da economia brasileira. Sendo produzido em quase todos os municípios do País, o leite gera milhões de empregos em todas as etapas da cadeia produtiva. Em 2017, o valor bruto da produção pecuária de leite foi de R\$ 29,9 bilhões, alta de 9,46% em relação a 2016 (Brasil, 2018). Esse resultado colocou a atividade leiteira em sexto lugar dentre os produtos agropecuários brasileiros. Já no setor industrial, as empresas de laticínios tiveram faturamento líquido de R\$ 70,2 bilhões, alta de 4% sobre 2016, o que representou o segundo maior faturamento da indústria de

alimentos no Brasil, ficando atrás apenas do setor de derivados da carne (Abia, 2018).

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (IDF, 2020) divulgou alguns dados que revelam a importância do segmento dos lácteos para a economia mundial:

Em 2011, a produção de leite foi estimada em 748,7 milhões de toneladas, das quais 620,7 milhões de toneladas eram de leite de vaca, produzidos por 260 milhões de vacas. O número de fazendas leiteiras depende bastante dos países e dos sistemas de produção.

Dados mais recentes da Organização para Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (FAO) mostram que o valor da produção bruta de agricultura equivale a US\$ 3.282 bilhões, enquanto que o leite cru produzido no mundo equivale a US\$ 292 bilhões. Em uma escala global, o valor do leite representou 8,9% do valor de todos os produtos agrícolas em 2010. Na última década, o valor do leite, bem como o valor de todos os produtos agrícolas, mostrou uma tendência de alta.

Em 2011, o comércio mundial de produtos lácteos, principalmente manteiga e butteroil (gordura anidra de leite), leite em pó desnatado, leite em pó integral, leite condensado e queijos, representaram 58,2 milhões de toneladas em equivalente leite (excluindo o comércio dentro da União Europeia). Isso representa 7,8% da produção mundial de leite.

Em termos de valor, a FAO estima que o comércio de produtos lácteos (agregado contendo leite, creme, manteiga, queijo, soro de leite, buttermilk, leite em pó, iogurte e caseína) seja de US\$ 64 bilhões, o que significa 5,9% de todos os produtos agrícolas comercializados. Esse dado aumenta para US\$ 69 bilhões, se a lactose e as fórmulas infantis forem incluídas, o que significa 6,4% do comércio de produtos agrícolas.

Em mesmo sentido, Kennya Beatriz Siqueira (2019, p. 2-3) esclarece que “o leite é uma das commodities agropecuárias mais importantes do mundo, estando entre os 5 produtos mais comercializados, tanto em volume quanto em valor”, na medida em que quase “1 bilhão de pessoas no mundo depende do leite para sobreviver e 600 milhões de pessoas vivem em 133 milhões de fazendas leiteiras ao redor do mundo. Portanto, cerca de 10% da população mundial depende diretamente da produção leiteira”.

E uma das principais características do segmento lácteo no Brasil é sua heterogeneidade: “a diversidade de recursos naturais e climáticos assim como das condições socioeconômicas das regiões brasileiras proporcionam uma heterogeneidade quanto à produção e produtividade de leite” (PEREIRA, 2008, p. 11).

O Brasil é um país extenso, com geografia, clima e economia diversificados. Cada Estado apresenta particularidades – decorrentes de inúmeros fatores, como clima, solo, capacidade econômica dos produtores rurais, número de laticínios na região, preço, qualidade do leite, tributação, infraestrutura de estradas, entre outros – que impactam na produção do leite e, por conseguinte, em toda a cadeia dos lácteos. Em síntese, a produção de leite é maior

no Sudeste e Sul, que englobam aproximadamente 66% da produção nacional (PEREIRA, 2008, p. 12).

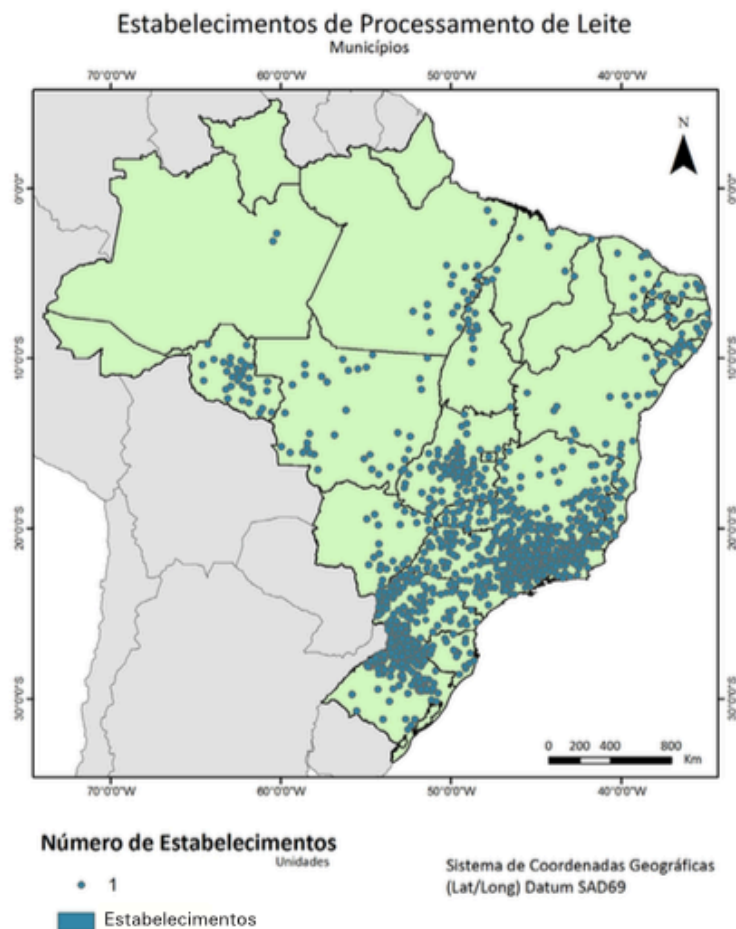
Kenny Siqueira (2010) esclarece que a produção leiteira no Brasil não é uniforme e afirma que há grandes disparidades com relação à quantidade de leite produzida por cada produtor rural, e “em termos de distribuição geográfica pode-se observar maior concentração da produção nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste”:

No entanto, a produção leiteira no País ainda é caracterizada por grande heterogeneidade, tanto nas técnicas de produção quanto no rebanho e tipo de produtores. Cerca de 80% dos produtores de leite do Brasil são pequenos e respondem por apenas 27% do volume produzido, enquanto que 20% dos produtores são classificados como grandes e respondem por 73% da produção. Para os pequenos a média da produção é de apenas 13,61 litros/estabelecimento/dia.

(...)

Atualmente, a região Sudeste responde por 36,7% da produção de leite do Brasil, a região Sul por 30% e a região Centro-Oeste por 14,7%. Já o Norte e Nordeste detêm apenas 6% e 12,5% da produção nacional, respectivamente. Minas Gerais é o estado maior produtor de leite do País com um total de 7,7 milhões de toneladas produzidas em 2008. Em seguida vem Rio Grande do Sul, Goiás, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Porém, os estados da região Sul apresentam os maiores níveis de produtividade do País: entre 2,1 e 2,4 t/vaca/ano, enquanto a média brasileira é de 1,2 t/vaca/ano.

Com base nos dados fornecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a EMBRAPA Gado Leite elaborou gráfico que demonstra as regionalidades e concentração de indústrias por localidade no Brasil:



Fonte: Cileite/Embrapa Gado Leite com base em MAPA (2010).

Vê-se que a heterogeneidade do segmento lácteo não se limita ao âmbito dos produtores rurais, mas também à questão geográfica e distribuição das indústrias por localidade. Tanto os produtores rurais quanto as indústrias estão distribuídas de maneira não uniforme no território nacional. Nesse panorama, quaisquer disposições concernentes ao ramo dos lácteos e que afete diretamente o preço do produto apresenta diferentes consequências nos agentes localizados em diversos pontos do país.

Nesse sentido, quaisquer alterações legislativas a nível nacional e com disposições homogêneas acabam por desprezar as regionalidades e especificidades decorrentes das localizações geográficas e economias locais, gerando igualdade meramente formal aos competidores desse mercado. Por esse e por outros motivos, as modificações legislativas normalmente devem ser precedidas da devida Análise de Impacto Regulatório, prevista no art. 5º da Lei nº 13.874/2019.

Exemplo recente de caso semelhante que impactou negativamente o setor foi a edição das Instruções Normativas nº 76 e 77 pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Tais normativas foram instituídas sem prévia Análise de Impacto Regulatório

e tratam, dentre outros, de três aspectos centrais do leite cru refrigerado: (i) temperatura máxima de 7°C do leite durante o transporte da propriedade rural até a indústria; (ii) temperatura máxima de 4°C do leite estocado em silos na indústria; (iii) contagem padrão em placas máxima de 900.000 UFC/mL (novecentas mil unidades formadoras de colônia por mililitro) antes do processamento na indústria.

A problemática que as envolve é que adotaram um mesmo padrão europeu de qualidade do leite a nível nacional no Brasil, ignorando alguns fatores de extrema relevância: (i) a infraestrutura e a economia brasileira não se assemelham à europeia; (ii) o produtor rural brasileiro não detém condições sequer assemelhadas ao produtor rural europeu, em qualquer âmbito; (iii) a qualidade do leite altera-se regionalmente; (iv) a legislação brasileira previa padrão inferior a esse e nunca houve empecilho à comercialização e consumo do leite em tais padrões (vale dizer: admitia-se que o leite em padrões mais baixos fosse beneficiado pelas indústrias e isso nunca gerou problemas de saúde nos consumidores); (v) diferentes produtos e processos produtivos implicam em destinações e tratamentos diversos do leite dentro da indústria.

Exemplo desse último fator é que o leite cru beneficiado para venda como leite UHT não precisa apresentar os mesmos requisitos do leite cru que é transformado em queijo muçarela, na medida em que seus processos produtivos implicam diferente tratamento à matéria-prima: enquanto o leite UHT passa por processo de pasteurização, o leite que é transformado em massa de queijo muçarela ainda passa, posteriormente à pasteurização, pelo processo de filação, por meio do qual a massa de queijo é derretida e trabalhada em água fervente potável. De mesmo modo, enquanto o queijo muçarela passa necessariamente pelo processo de filação, o queijo prato não apresenta tal fase em seu processo produtivo. Como se vê, diferentes produtos ensejam tratamentos diversos da matéria-prima, que justamente por tal motivo não precisa – e nem deve – apresentar padrões únicos de qualidade na legislação.

As normativas foram tão criticadas a nível nacional que a Viva Lácteos - Associação Brasileira de Laticínios apresentou Parecer Técnico elaborado pela Dra. Mônica Maria Oliveira Pinho Cerqueira, Professora Titular da Escola de Veterinária da Universidade Federal de Minas Gerais, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em reunião aberta divulgada a nível nacional, apresentando as divergências do cenário da qualidade do leite brasileiro e demonstrando como é fisicamente impossível que as normativas sejam efetivamente cumpridas no Brasil inteiro. Por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa, Mônica Cerqueira demonstrou que grandes indústrias brasileiras não conseguiriam cumprir a

normativa em cerca de 60% de seu volume de leite. Dentre as explicações, pontuou (CERQUEIRA, 2019):

Embora seja importante estabelecer padrões ou valores de referência para o leite do silo, destaca-se que não há um diagnóstico de situação no âmbito do país sobre a qualidade microbiológica do leite de silo (CPP) e nem um banco de dados retrospectivos que possa subsidiar de forma assertiva, valores em consonância com a realidade, heterogeneidade e problemas de infra-estrutura que tanto podem interferir nos resultados obtidos inicialmente a partir de amostras de tanques refrigeradores. Alguns aspectos que devem ser considerados incluem: oscilação de energia na propriedade rural, pulverização da produção de leite, distância a ser percorrida nas rotas, péssima qualidade das estradas, sazonalidade que contribui para o maior tempo de rota na época de chuvas, tempo de coleta considerando o horário que o caminhão sai da indústria e o que chega à indústria, tempo de descarregamento na plataforma de recepção, entre outros.

Tal caso apenas demonstra como a cadeia dos lácteos no Brasil é heterogênea e depende de previsões legais que respeitem tais diferenças e sejam precedidas de Avaliação de Impacto Regulatório, sob pena de causar estremeceamentos na economia brasileira e impactar de forma direta – e por vezes irreversível – importante segmento.

3.2 Disposições e impactos das PECs 45 e 110 sobre o segmento dos lácteos

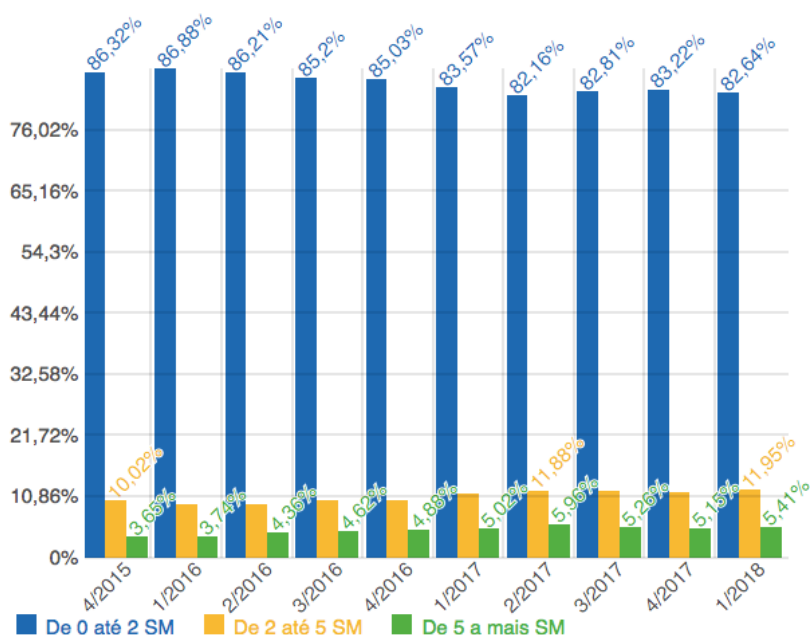
As PECs 45 e 110 apresentam vários dispositivos que impactarão o segmento dos lácteos, principalmente com a relação à emissão de nota de venda e manutenção de livros-caixa por parte dos produtores rurais; não-cumulatividade; aumento da carga tributária para todo o segmento lácteo; impactos ocasionados nos preços das matérias-primas, insumos e produtos finais; e extinção do Programa Mais Leite Saudável.

O primeiro ponto a ser analisado é que, atualmente, a relação comercial entre produtor rural e indústrias funciona em uma sistemática na qual todos os custos e burocracias de documentação competem basicamente à indústria, liberando o produtor rural para que se concentre nas atividades de cuidado do rebanho e das terras.

Após os trinta dias de entrega de leite do produtor rural à indústria, esta emite uma nota fiscal de compra do volume total de leite entregue no mês, destacando o Funrural na nota fiscal e efetuando o repasse à União. Com a reforma tributária e a instituição da não-cumulatividade sobre o IBS, passa a ser do produtor rural a obrigação fiscal de manter um livro caixa, calcular os descontos decorrentes da não-cumulatividade e emitir a nota fiscal de venda. Isso gera um problema considerável diante da simplicidade da imensa maioria dos produtores rurais, que não possui condições financeiras sequer de investir em medicamentos

ou na qualidade do pasto de seu rebanho – motivo pelo qual o governo federal instituiu o Programa Mais Leite Saudável, regulamentado pelo meio do Decreto nº 8.533/2015 –, quanto o mais em contadores e sistemas informáticos para a emissão das notas fiscais.

A reforma também atenta contra o Princípio da Progressividade, pois quanto menor o volume de leite produzido pelo produtor rural, maior será o imposto a ser pago ao fim do mês, já que os créditos de insumos apurados serão menores. E o pequeno produtor rural é a regra do segmento lácteo brasileiro. Nesse sentido, o Sebrae estima que mais de 80% dos produtores rurais brasileiros apresentam renda entre zero e dois salários mínimos mensais:



Fonte: SEBRAE, 2020.

Disto se extrai que mais de 80% dos produtores rurais brasileiros será onerado com tributação superior a dos demais, o que gerará ainda mais desigualdade social e concentração de mercado nesse ramo – que já é marcado pela concentração da renda em poucos produtores rurais com grandes volumes.

Um terceiro ponto a ser destacado é que, atualmente, o segmento lácteo conta com isenção de PIS/COFINS para alguns produtos e créditos de PIS/COFINS sobre os insumos essenciais utilizados na produção, assim como o Programa Mais Leite Saudável, previstos na Lei nº 10.925/2004.

Vários insumos utilizados na produção do leite, que hoje contam com isenção de alíquota – tais como vacinas, sementes, fertilizantes, farelo de soja, adubos, reprodução, entre outros – voltarão a ser tributados, por meio do IBS. A carga tributária do produtor rural será

consideravelmente ampliada, pois somando-se à perda dos créditos tributários, ainda terá que pagar, além do Imposto de Renda, também o IBS.

Tais benefícios fiscais garantem a competitividade das indústrias do setor na economia brasileira. Com a reforma tributária, o Programa Mais Leite Saudável deixa de existir – produzindo seus efeitos até o encerramento dos projetos já aprovados junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em respeito ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal) – e as isenções e os créditos são revogados, onerando o setor de forma nunca antes vista.

O cancelamento do Programa Mais Leite Saudável imporá grande prejuízo aos produtores rurais e implicará na perda direta da qualidade do leite a nível nacional. As indústrias que obtêm aprovação de seus projetos junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – órgão responsável por fiscalizar os investimentos e os resultados dos projetos – recebem créditos de PIS/COFINS, mediante contraprestação consistente em investimento de pelo menos 5% dos créditos na atividade dos produtores rurais, nos termos dos arts. 14 e 15 do Decreto nº 8.533/2015.

Tais projetos normalmente têm por objeto realizar treinamentos e repassar informações aos produtores rurais a respeito da qualidade do leite e formas de garanti-la; concessão de produtos de higiene e medicamentos; desenvolvimento de novos processos e investimentos em manutenção, infraestrutura e maquinários nas propriedades rurais; entre outros. A extrema importância desses programas consiste também no fato de que o MAPA não possui condições estruturais e servidores suficientes para fiscalizar todas as propriedades rurais. Por meio dos programas, as próprias indústrias participantes visitam as propriedades, dedicam técnicos para treinamentos, divulgam informações, levantam e registram dados e investem valores nas propriedades rurais de modo a garantir a efetiva melhoria da qualidade do leite – pois os resultados dos projetos devem ser documental e periodicamente comprovados pelas empresas junto ao MAPA (arts. 30 e 31 do Decreto nº 8.533/2015), sob as penas dos arts. 25 a 27 do mesmo Decreto.

Segundo informações divulgadas pelo MAPA (2020), 63.706 produtores rurais já foram beneficiados pelo programa; em média entre 10.000 e 15.000 produtores novos ingressam anualmente e aproximadamente 25.000 a 30.000 são atendidos em um ano. Os Estados com mais produtores beneficiados pelo programa são Rio Grande do Sul (18.230), Minas Gerais (18.222), Santa Catarina (11.666), Paraná (4.734) e Mato Grosso (3.360). Até junho de 2019, mais de R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) haviam sido investidos pelas indústrias nos programas, que geram inúmeros benefícios:

Os benefícios incluem aumento da rentabilidade, da produtividade e competitividade, de boas práticas agropecuárias, incentivo à certificação de propriedades livres de tuberculose e brucelose, melhoramento genético de rebanhos, da qualidade do leite (contagem de células somáticas e bacterianas) e microbiológica, além da redução da mortalidade de bezerras.

Produtores, laticínios, técnicos de campo e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento promovem o fomento para pequenos e médios produtores de leite, com impacto positivo no desenvolvimento de 2.068 municípios em mais de 20 estados.

Com mais de 600 projetos aprovados, dos quais 385 em vigência, o programa não está restrito apenas a estabelecimentos sob Inspeção Federal. De 440 laticínios participantes, 76,4% estão sob inspeção Federal (SIF) e 23,6% sob inspeção estadual ou municipal (SIM ou SIE).

O Mais Leite Saudável não se restringe à bovinocultura de leite, podendo contemplar projetos para bubalinocultura e caprino e ovinocultura.

Cerca de metade dos projetos em execução são de assistência técnica e gerencial. Outras ações estão distribuídas na Melhoria da Qualidade do Leite (38,7%), Melhoramento Genético (6,8%), Implementação de Manejo Sanitário, incluindo controle de brucelose e tuberculose (3%), e redução da taxa de mortalidade de bezerras 0,5%.

O Programa Mais Leite Saudável passou a ser estratégico do Mapa, com meta de 150 mil produtores a serem atendidos até 2035. A Coordenação de Boas Práticas e Bem-Estar Animal (CBPA), da Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação, responsável pela gestão do programa, trabalha para viabilizar essa meta, apostando haver muito espaço para crescimento.

Trata-se de importante projeto de gestão que alia boas práticas produtivas, distribuição de informação e renda, com benefícios tributários que retornam à própria sociedade por meio dos investimentos das indústrias. A extinção do projeto ocasionará grandes perdas ao setor lácteo brasileiro devido aos consideráveis resultados positivos que vem ocasionando, como reconhecido pelo próprio MAPA.

Todavia, talvez os maiores prejuízos decorrentes da reforma referem-se ao impacto que o aumento da tributação no setor ocasionará nos preços de matérias-primas, insumos e produtos finais.

Com base nos dados fornecidos pelo Centro em Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) e pela Agripoint – Serviços de Informação para o Agronegócio, a Viva Lácteos – Associação Brasileira de Laticínios elaborou estudo de caso para averiguar o aumento da carga tributária ocasionado pela instituição do IBS, nos patamares postos nas PECs 45 e 110, em uma indústria que recepcione 1 milhão de litros de leite por dia e produza doze produtos lácteos diferentes. A conclusão foi de que a reforma tributária nesses termos implicaria, aproximadamente, em um aumento entre R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais) e R\$ 34.000.000,00 (trinta e quatro milhões de reais) na tributação:

| Produtos | Produção | Volume | Preço | Imposto | IBS |
|----------|----------|--------|-------|---------|-----|
|----------|----------|--------|-------|---------|-----|

| | | venda | venda | atual | 9,25% | 11,25% |
|-----------------------------------|-----|--------------|--------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Leite UHT | 28% | 8.400.000 | 2,44 | - | 1.895.880 | 2.305.800 |
| Leite em pó | 23% | 6.900.000 | 15,12 | - | 9.650.340 | 11.736.900 |
| Iogurte / leite fermentado | 7% | 2.100.000 | 4,65 | - | 903.262 | 1.098.562 |
| Petit suisse | 1% | 300.000 | 6,22 | - | 172.605 | 209.925 |
| Requeijão | 1% | 300.000 | 16,08 | - | 446.220 | 542.700 |
| Muçarela | 15% | 4.500.000 | 16,54 | - | 6.884.775 | 8.373.375 |
| Minas frescal | 3% | 900.000 | 16,50 | - | 1.373.625 | 1.670.625 |
| Prato | 7% | 2.100.000 | 18,20 | - | 3.535.350 | 4.299.750 |
| Parmesão | 2% | 600.000 | 40,82 | - | 2.265.510 | 2.755.350 |
| Manteiga | 2% | 600.000 | 5,36 | - | 297.690 | 362.056 |
| Leite condensado | 6% | 1.800.000 | 6,64 | 1.105.560 | 1.105.560 | 1.220.224 |
| Creme de leite | 5% | 1.500.000 | 9,00 | 1.248.750 | 1.248.750 | 1.378.265 |
| TOTAL | | | | 2.354.310 | 29.779.568 | 35.953.534 |

Fonte: O autor, com base em MARTINS; LOURENÇO; VIVA LÁCTEOS, 2020.

Em breve síntese, a oneração decorrente do aumento da carga tributária invariavelmente influenciará o preço do leite, implicará no aumento do preço dos produtos finais e, mesmo assim, a indústria, os produtores rurais e os consumidores finais terão que dividir os prejuízos em prol do repasse de tais valores ao fisco – que, por sua vez, não tem logrado êxito em transformar tais verbas em serviços públicos de qualidade.

Nesse sentido, a PEC 110 apresenta mais chances de ocasionar menor impacto para o setor dos lácteos do que a PEC 45, na medida em que admite a concessão de alíquotas diferentes e benefícios por meio de lei complementar, o que permite que as desigualdades sejam corrigidas em dado momento pelo governo.

Como visto, em se tratando do segmento lácteo, a heterogeneidade do clima, meio ambiente, geografia e da própria economia brasileira demonstram como não é possível adotar normas idênticas em todo o território, sob pena de se extinguir qualquer possibilidade de isonomia material. No ramo dos lácteos, é imprescindível que as regionalidades sejam consideradas, notadamente antes da edição de atos normativos.

Confirmando essa conclusão a respeito das regionalidades brasileiras no segmento lácteo, Bruna Márcia Machado Moraes e Reisoli Bender Filho desenvolveram pesquisa quantitativa e qualitativa a respeito das consequências da concessão de benefícios ao segmento lácteo no Brasil. A partir do Programa de Equilíbrio Geral da Economia Brasileira (PAEG), os autores (2017) analisaram os resultados decorrentes da simulação de dois cenários diversos – o aumento de 10% a 20% dos subsídios à produção de leite e derivados e o aumento de 10% a 20% nos impostos de fatores primários no mesmo segmento – e chegaram a importantes conclusões:

De forma ampla, evidenciou-se que a região Sudeste, a de maior representatividade na produção de leite in natura, seria a que maior impacto na produção de leite e derivados apresentaria quando simuladas as propostas de ampliação de subsídios, seja na forma de crédito ou equalização da taxa de juros. O mesmo ocorreu com a região Sul, que expandiu a produção com a concessão de subsídios. De outra forma, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regiões com menor representatividade na produção total, bem como na produtividade, o efeito foi marginal. A partir disto, conclui-se que uma política de concessão de subsídios, de caráter homogêneo, seria eficaz para aumentar a produção, porém, o crescimento ocorreria apenas nas regiões que já são importantes produtoras. Além disso, esta política tenderia a ampliar a concentração da produção de leite e derivados.

Considerando política de redução nos impostos ao uso de fatores primários na produção de leite e derivados, da mesma forma, a região Sudeste ampliaria seu volume de produção, sendo o mesmo efeito verificado na região Centro-Oeste. Diferente do primeiro cenário, além das regiões Norte e Nordeste, a região Sul apresentou queda na produção, mesmo sendo uma das principais produtoras e tendo os maiores níveis de produtividade.

A partir destes resultados, conclui-se que o aumento da produção nas diferentes regiões ocorreria a partir da adoção de políticas regionais e setoriais diferenciadas. Do contrário, a produção concentrar-se-ia nas regiões mais eficientes, acentuando as diferenças produtivas. Além de abrir espaço para a entrada do produto externo, cujas condições de mercado, em grande medida, são favoráveis. Neste caso, foi constatado que um aumento na concessão de subsídios à produção de leite e derivados teria maior impacto na produção se comparado ao cenário de redução de impostos.

Como se vê, a análise de dados empíricos permitiu concluir que as regionalidades brasileiras no segmento lácteo impõem a estipulação de diferentes regras de tributação, sob pena de atingir-se de forma prejudicial o ramo em uma ou outra região do país, implicando em uma desigualdade que fere a igualdade material ao acentuar diferenças produtivas e permitir a entrada de produtos externos. Não é por outro motivo que Hugo de Brito Machado (2020) defende que:

Na elaboração de um sistema tributário, portanto, ponto de grande importância consiste em estabelecer: a) no tocante aos tributos federais, tratamento diferenciado entre regiões desenvolvidas e regiões pobres, de sorte a viabilizar o crescimento destas; e b) no tocante aos tributos estaduais e municipais, a possibilidade de incentivos fiscais destinados a empreendimentos pioneiros, para viabilizar o crescimento econômico das regiões mais pobres; e finalmente, c) a repartição das receitas de tributos federais, de sorte a propiciar meios financeiros para aqueles entes federativos mais pobres, permitindo o desenvolvimento destes e a redução gradativa das desigualdades regionais.

Vê-se, portanto, que as PECs 45 e 110, na forma como editadas, geram consequências nefastas no segmento dos lácteos, impactando negativamente no setor e em todos os seus agentes e implicando em provável aumento do preço de produtos – sem, no entanto, gerar qualquer lucro para quaisquer dos participantes da cadeia dos lácteos.

Pensando em alguns dos problemas ocasionados pela PEC 45 ao setor dos lácteos – tais como a impossibilidade de benefícios, o aumento da carga tributária e a unicidade da

alíquota –, as Emendas nº 104 e 110 protocoladas na Câmara dos Deputados propõem a edição de alíquotas diferenciadas e o total aproveitamento da não-cumulatividade, bem como disposições de modo a garantir que as regionalidades não impliquem desigualdade.

As mais de 219 emendas à PEC 45 e 143 emendas à PEC 110 visam assegurar, dentre outras, mudanças nas alíquotas e bases de cálculo; na distribuição dos tributos; criação de outros tributos, para além do IBS e IS; instituição e manutenção de alguns benefícios tributários e observância das regionalidades e especificidades de determinados segmentos.

Nesse contexto, a Análise de Impacto Regulatório é de alta relevância para o andamento das PECs 45 e 110 e deveria ser aliada às audiências públicas para ampliar o contato dos diferentes setores com o Poder Legislativo. Ainda que o art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica) não preveja a Análise de Impacto Regulatório no âmbito do Legislativo, trata-se de importante instrumento a ser agregado ao processo legislativo em casos de alto impacto, como ocorre com reformas (trabalhista, tributária, previdenciária, administrativa, entre outras). Todos os instrumentos que possam auxiliar o diálogo e gerar inclusão social nas deliberações estatais, trazendo diferentes pontos de vista a serem pensados, devem ser considerados pelo Estado.

Ampliando-se os instrumentos de participação social nas decisões judiciais, legislativas e administrativas, garante-se que o diálogo entre sociedade e Estado seja substancial, notadamente antes do surgimento de normas (sejam elas leis, precedentes, decretos, emendas constitucionais, entre outras) que impactam profundamente a economia brasileira – como é o caso de uma reforma tributária que transforma o sistema tributário brasileiro como um todo.

6. CONCLUSÕES

O Brasil necessita de uma reforma tributária e as PECs 45 e 110 foram propostas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para propor uma reforma nesse sentido. Os principais impactos das propostas sobre os lácteos consistem na extinção de benefícios tributários, no cancelamento do Programa Mais Leite Saudável, na ampliação da carga tributária do setor e nas dificuldades de operacionalização dos processos por parte dos produtores rurais.

Da forma como inicialmente redigidas, as PECs 45 e 110 trarão efeitos nefastos à cadeia dos lácteos, prejudicando produtores rurais, indústrias, atacados, varejos, todos os fornecedores e clientes da cadeia como um todo, bem como o consumidor final, que sofrerá

com o aumento dos preços dos produtos. E isso tudo para que todos os integrantes da cadeia dividam prejuízos, na medida em que nenhum deles será beneficiado com as alterações legislativas.

O segmento dos lácteos é extremamente importante para a economia brasileira e será profundamente atingido pelas PECs 45 e 110, motivo pelo qual se propõe que o diálogo entre sociedade e Legislativo seja o mais transparente, substancial e amplo possível, por meio de audiências públicas e de Análise de Impacto Regulatório, considerando as regionalidades e especificidades dos diferentes setores da economia impactados – para evitar-se o colapso em determinados segmentos e regiões, prejudicando a igualdade material e ampliando a desigualdade já existente no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZ-BATTI, Gabriel. Reforma tributária no Brasil: uma necessidade inadiável. **Revista Ciências da Sociedade (RCS)**, v. 1, jan./jun. 2017, p. 68-79.

BRASIL. SEBRAE. **DataSebrae**: perfil do produtor rural. Disponível em: <<https://datasebrae.com.br/perfil-do-produtor-rural/#rendimento>>. Acesso em 10 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Mais Leite Saudável supera a marca de 60 mil produtores**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/mais-leite-saudavel-supera-a-marca-de-60-mil-produtores>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CARVALHO, Glauco Rodrigues; ROCHA, Denis Teixeira; GOMES, Ivana Rodrigues. O mercado do leite em 2017. **Embrapa: Circular Técnica**, n. 118, Juiz de Fora/MG, set. 2018.

CARVALHO, Limírio de Almeida; NOVAES, Luciano Pato; GOMES, Aloísio Teixeira; MIRANDA, João Eustáquio Cabral de; RIBEIRO, Antônio Cândido Cerqueira Leite. **Sistema de produção de leite (Zona da Mata Atlântica)**: importância econômica. Disponível em: <<https://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Leite/LeiteZonadaMataAtlantica/importancia.html>>. Acesso em: 10 set. 2020.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CERQUEIRA, Mônica Maria Oliveira Pinho. **Contagem padrão em placas de leite de silos de indústrias brasileiras**: análise crítica e considerações técnicas. Maio de 2019.

International Dairy Federation - IDF. **Importância econômica da indústria de lácteos**. Trad. e adap. por MILKPOINT. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/noticias-e-mercado/giro-noticias/idf-importancia-economica-da-industria-de-lacteos-81289n.aspx?r=807271284>>. Acesso em: 10 et. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Reforma tributária**. Disponível em: <hugomachado.adv.br>. Acesso em: 10 set. 2020.

MARTINS, Marcelo; LOURENÇO, Eduardo; VIVA LÁCTEOS. **Possíveis impactos da reforma tributária na cadeia do leite**. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/noticias-e-mercado/giro-noticias/webinar-milkpoint-e-viva-lacteos-reforma-tributaria-trara-grandes-impactos-para-o-setor-participe-218226/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

MORAES, Bruna Márcia Machado; BENDER FILHO, Reisoli. Mercado Brasileiro de Lácteos: análise do impacto de políticas de estímulo à produção. **Revista Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 4, Brasília, out./dez. 2017.

PELLEGRINI, Josué. Principais **Propostas de Reforma Tributária em Tramitação no Congresso Nacional**. Nota técnica n.º 38, out./2019, p. 01-29.

PEREIRA, Pollyana Cardoso. **A inserção brasileira no mercado internacional de produtos lácteos: evolução e perspectivas**. Tese (Ciência e Tecnologia de Alimentos) – Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. 2008.

SIQUEIRA, Kenya Beatriz. O mercado consumidor de leite e derivados. **Embrapa: Circular Técnica**, n. 120, Juiz de Fora/MG, jul. 2019.

SIQUEIRA, Kenya Beatriz; CARNEIRO, Alziro Vasconcelos; ALMEIDA, Marcos Franca de; SOUZA, Roberto Carlos Soares Nalon Pereira. O mercado lácteo brasileiro no contexto mundial. **Embrapa: Circular Técnica**, n. 104, Juiz de Fora/MG, dez. 2010.

SOUZA, João Batista Teixeira de. Análise crítica do sistema tributário nacional vigente e propostas de mudança em sua estrutura e de sua simplificação. **Revista Augustus**, v. 23, n. 46, Rio de Janeiro, jul./dez. 2018, p. 10-29.