

A CONSTITUCIONALIDADE DAS ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS PARA O AGRONEGÓCIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA: ANÁLISE JURÍDICA E IMPACTOS ECONÔMICOS

Tatiane Xavier do Amaral¹, Guilherme de Lara Picinini²

1. Faculdade Evangélica de Valparaíso. Valparaíso de Goiás, Goiás, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-0005-4212>

E-mail: tati.xavier.amaral.1@gmail.com

2. Faculdade Evangélica de Valparaíso. Valparaíso de Goiás, Goiás, Brasil.

RESUMO

A proposta de reforma tributária no Brasil tem gerado intensos debates acerca da constitucionalidade das alíquotas diferenciadas destinadas ao setor do agronegócio. Este artigo analisa, sob uma perspectiva jurídica e econômica, os fundamentos que justificam ou contestam o tratamento tributário especial concedido ao setor, em contraste com os princípios constitucionais da isonomia, capacidade contributiva e equidade fiscal. A pesquisa parte da hipótese de que a concessão de alíquotas diferenciadas ao agronegócio pode ferir preceitos constitucionais, sobretudo quando não fundamentada por critérios objetivos e legítimos. Com abordagem qualitativa e exploratória, o estudo recorre à análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, além de dados econômicos atualizados sobre a participação do agronegócio na economia nacional. O trabalho também compara experiências internacionais de regimes fiscais aplicados ao setor agropecuário. Os resultados indicam que, embora haja justificativas econômicas para a manutenção de incentivos ao agronegócio, é imprescindível que esses mecanismos estejam alinhados aos princípios constitucionais e não configurem privilégios inconstitucionais. A pesquisa contribui para a discussão técnico-jurídica sobre a justiça fiscal e sugere parâmetros para uma reforma tributária equilibrada e socialmente responsável.

Descritores: Reforma Tributária; Agronegócio; Alíquotas Diferenciadas; Constitucionalidade; Justiça Fiscal.

ABSTRACT

The proposed tax reform in Brazil has generated intense debates about the constitutionality of differentiated tax rates for the agribusiness sector. This article analyzes, from a legal and economic perspective, the grounds that justify or challenge the special tax treatment granted to the sector, in contrast with the constitutional principles of equality, tax capacity and fiscal equity. The research is based on the hypothesis that granting differentiated tax rates to agribusiness may violate constitutional precepts, especially when not based on objective and legitimate criteria. With a qualitative and exploratory approach, the study uses doctrinal, legislative and jurisprudential analysis, in addition to updated economic data on the participation of agribusiness in the national economy. The work also compares international experiences of tax regimes applied to the agricultural sector. The results indicate that, although there are economic justifications for maintaining incentives for agribusiness, it is essential that these mechanisms are aligned with constitutional principles and do not constitute unconstitutional privileges. The research contributes to the technical-legal discussion on tax justice and suggests parameters for a balanced and socially responsible tax reform.

Descriptors: Tax Reform; Agribusiness; Differentiated Tax Rates; Constitutionality; Fiscal Justice.

Como citar: Amaral TX, Picinini GL. A constitucionalidade das alíquotas diferenciadas para o agronegócio na reforma tributária: análise jurídica e impactos econômicos. Rev Inic Cient Ext. 2025; 8(1): 58-75.

Introdução

A reforma tributária brasileira, amplamente discutida nas últimas décadas, propõe uma reestruturação profunda no sistema fiscal vigente, buscando maior eficiência, simplicidade e justiça tributária. Dentre os temas que suscitam maior polêmica está a previsão de alíquotas diferenciadas para determinados setores econômicos, notadamente o agronegócio. Este setor, responsável por expressiva participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional e nas exportações, historicamente tem se beneficiado de regimes tributários favorecidos. Contudo, a manutenção desses benefícios em um novo modelo fiscal exige análise criteriosa quanto à sua legitimidade constitucional.

A constitucionalidade das alíquotas diferenciadas aplicadas ao agronegócio no contexto da reforma tributária, considerando os princípios da isonomia, capacidade contributiva e justiça fiscal.

A análise jurídica a compatibilidade das alíquotas diferenciadas concedidas ao agronegócio com os princípios constitucionais tributários e avaliar os impactos econômicos dessa política no cenário nacional.

A aplicação de alíquotas diferenciadas ao setor do agronegócio, sem fundamentação técnica e jurídica adequada, pode configurar tratamento inconstitucional por afrontar os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva.

A relevância do tema está em contribuir para o debate técnico e acadêmico sobre a justiça fiscal na reforma tributária brasileira, fornecendo subsídios jurídicos e econômicos para a construção de políticas públicas equitativas. A discussão é atual, pertinente e de grande impacto, tanto para os operadores do Direito quanto para formuladores de políticas públicas e a sociedade em geral.

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com o objetivo de analisar a constitucionalidade das alíquotas diferenciadas para o agronegócio no contexto da reforma tributária brasileira. A pesquisa se baseia em levantamento bibliográfico e documental, utilizando fontes primárias e secundárias, tais como a Constituição Federal de 1988, projetos de emenda constitucional, leis tributárias vigentes, além de doutrina especializada, pareceres técnicos e jurisprudência dos tribunais superiores.

A análise jurídica será complementada por uma perspectiva econômica, por meio da interpretação de dados estatísticos e relatórios sobre o desempenho do agronegócio no cenário nacional, especialmente aqueles divulgados por instituições como o IBGE, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Também serão consideradas experiências internacionais de regimes tributários voltados ao setor agropecuário, com vistas à comparação crítica e à identificação de padrões normativos.

O método de procedimento utilizado é o dedutivo, partindo da análise dos princípios constitucionais e dos fundamentos da tributação para examinar, em seguida, a situação específica das alíquotas aplicadas ao agronegócio. A técnica de pesquisa inclui revisão de literatura jurídica e econômica, análise normativa e jurisprudencial, com o intuito de sustentar os argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho.

Método

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, visando compreender a constitucionalidade das alíquotas diferenciadas para o agronegócio no contexto da reforma tributária brasileira. Utilizou-se o método dedutivo, partindo de fundamentos teóricos e jurídicos para analisar a aplicação concreta desses princípios ao setor agropecuário.

A técnica de pesquisa incluiu:

- Levantamento bibliográfico, com doutrina especializada em Direito Tributário e Direito

Constitucional;

- Análise documental, com base em dispositivos da Constituição Federal de 1988, propostas legislativas como a PEC 45/2019, e normas infraconstitucionais;
- Exame jurisprudencial, com decisões do STF sobre incentivos fiscais e tributação setorial;
- Análise de dados econômicos, obtidos de fontes como IBGE, IPEA, CNA e FGV, referentes ao desempenho econômico do agronegócio e seus impactos na arrecadação tributária e na economia nacional;
- Comparação internacional, observando práticas tributárias de países membros da OCDE voltadas ao setor agropecuário.

Resultados e Discussão

Fundamentos constitucionais da tributação diferenciada

A tributação no Brasil é regida por princípios constitucionais que garantem justiça fiscal e equilíbrio entre arrecadação e desenvolvimento econômico. Entre os principais princípios aplicáveis às alíquotas diferenciadas do agronegócio estão o princípio da legalidade, que exige que qualquer tributo seja criado ou alterado por lei; o princípio da isonomia, que veda privilégios ou discriminações injustificadas entre contribuintes em situação equivalente; e o princípio da capacidade contributiva, que impõe que a tributação seja proporcional à capacidade econômica de cada setor ou indivíduo. Além disso, o princípio da não cumulatividade e o princípio da seletividade influenciam a forma como tributos incidem sobre diferentes atividades econômicas.

“Uma reforma tributária progressiva pode gerar maior bem-estar social e reduzir a desigualdade, especialmente se incidir de forma proporcional ao consumo” (PAES; BUGARIN, 2021, p. 12).

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema tributário que, embora vise à isonomia, admite diferenciações legítimas quando fundadas em princípios constitucionais relevantes. A tributação diferenciada encontra respaldo direto nos princípios da capacidade contributiva (art. 145, §1º), isonomia tributária (art. 150, II), e na promoção do desenvolvimento regional e setorial (arts. 3º, III e 170, VII).

O princípio da capacidade contributiva exige que a tributação seja moldada de acordo com a aptidão econômica do contribuinte. Isso implica que determinados setores, como o agronegócio ou microempresas, por apresentarem características específicas de funcionamento, margens de lucro ou função social diferenciada, podem justificar um tratamento tributário próprio. Por exemplo, atividades agrícolas estão sujeitas a riscos climáticos e de mercado muito superiores aos enfrentados por outros setores da economia, o que fundamenta uma tributação mais branda ou flexível.

Por sua vez, o princípio da isonomia tributária não impõe tratamento igualitário absoluto, mas sim igualdade na medida das desigualdades. A isonomia tributária deve ser lida em consonância com o art. 5º, caput, e com o art. 150, II, da Constituição, permitindo que o legislador conceda benefícios ou institua regimes especiais quando existirem razões objetivas e constitucionalmente relevantes.

Adicionalmente, a Constituição assegura a utilização da tributação como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. O art. 3º, inciso III, estabelece como um dos objetivos da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Esse comando justifica políticas tributárias diferenciadas voltadas para regiões menos desenvolvidas ou setores estratégicos, como o agroindustrial, a tecnologia e a educação.

Por fim, o art. 170, inciso VII, ao tratar dos princípios da ordem econômica, autoriza expressamente o incentivo à atividade econômica com vistas ao desenvolvimento equilibrado. Essa previsão reforça o uso da tributação como mecanismo de estímulo ou correção de distorções econômicas, consolidando os fundamentos constitucionais da tributação diferenciada.

Competência tributária e tratamento setorial

A Constituição Federal estabelece a competência tributária de cada ente federativo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), delimitando suas atribuições na criação e arrecadação de tributos. No caso do agronegócio, há um histórico de tratamento diferenciado, justificado pela relevância econômica e social do setor. Tributos como ICMS, PIS/COFINS e ITR possuem regras específicas que podem favorecer ou onerar o setor agrícola. A reforma tributária propõe mudanças que podem alterar essa estrutura, gerando debates sobre a constitucionalidade e os impactos dessas alterações.

A Constituição de 1988 organiza a competência tributária de maneira federativa, conferindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a prerrogativa de instituir tributos dentro dos limites previstos nos arts. 153 a 156. Essa competência é indelegável e vinculada ao interesse local, estadual ou nacional, conferindo autonomia para que cada ente defina a política fiscal mais adequada às suas peculiaridades.

Nesse contexto, a competência tributária permite que os entes federados adotem tratamentos setoriais diferenciados, desde que respeitados os princípios constitucionais e os limites da legislação infraconstitucional. Por exemplo, os Estados têm competência para instituir o ICMS e, dentro da margem de sua autonomia, podem conceder benefícios fiscais ou isenções para setores específicos — como transporte público, agricultura familiar, exportações — sempre que observarem a Lei Complementar nº 24/1975 (e, atualmente, o novo regramento da EC 132/2023).

Entretanto, essa autonomia tem gerado desequilíbrios, principalmente devido à chamada “guerra fiscal” entre Estados, que utilizam incentivos para atrair empresas. Esse cenário levou à judicialização e ao questionamento da validade de muitos tratamentos tributários setoriais, exigindo maior controle e uniformização das normas.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2024 vêm justamente com o propósito de racionalizar o sistema, reduzindo a dispersão normativa e estabelecendo critérios objetivos para o uso de regimes diferenciados. Esses diplomas legais preveem alíquotas uniformes, mas admitem exceções justificadas para setores considerados essenciais, como saúde, educação e agropecuária.

O tratamento setorial, portanto, passa a depender não apenas da competência tributária, mas também da justificativa econômica e social da medida, o que reforça a necessidade de vinculação entre os regimes especiais e os objetivos constitucionais mais amplos, como justiça social, competitividade econômica e equilíbrio federativo.

Jurisprudência do STF sobre benefícios fiscais

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado sobre benefícios fiscais, analisando sua compatibilidade com os princípios constitucionais. Decisões relevantes abordam a concessão de incentivos fiscais sem autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), a necessidade de equilíbrio entre incentivos e a arrecadação, e a vedação a benefícios que resultem em guerra fiscal entre os estados. No contexto do agronegócio, o STF já analisou isenções e reduções tributárias, considerando sua legalidade sob a ótica do desenvolvimento econômico e da proteção ao setor produtivo. O entendimento da Corte influencia diretamente a constitucionalidade das alíquotas diferenciadas na reforma tributária.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido decisiva na definição dos limites constitucionais para a concessão de benefícios fiscais. Ao longo dos anos, a Corte tem reforçado a necessidade de observância da legalidade estrita, do princípio da isonomia e do pacto federativo.

Um dos leading cases é a ADI 2.377-MC/ES, em que o STF declarou a inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos unilateralmente por Estados, sem

aprovação no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), violando a Lei Complementar nº 24/1975. A Corte reafirmou que a concessão de isenções, incentivos e benefícios relativos ao ICMS exige deliberação unânime do CONFAZ, sob pena de ofensa ao pacto federativo.

Em outro importante julgamento, o RE 851.421/SP, com repercussão geral reconhecida (Tema 825), o STF consolidou o entendimento de que incentivos fiscais estaduais sem autorização do CONFAZ são inconstitucionais. Contudo, no julgamento da ADPF 198/DF, o Tribunal admitiu a modulação dos efeitos das decisões que declaram a inconstitucionalidade desses benefícios, reconhecendo a realidade econômica das empresas que se valeram desses incentivos de boa-fé.

Mais recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, o STF tem pautado decisões com base na necessidade de transição segura para o novo modelo tributário, reconhecendo a validade temporária de regimes diferenciados previstos na reforma, inclusive os aplicáveis ao setor agropecuário.

A jurisprudência do STF também destaca a importância da igualdade concorrencial e da neutralidade fiscal. No julgamento do RE 593.849/MG, por exemplo, a Corte entendeu que não é admissível discriminação arbitrária entre produtos ou empresas de diferentes regiões, salvo quando houver justificativa clara baseada em preceitos constitucionais, como o combate às desigualdades regionais.

Portanto, o Supremo tem atuado no sentido de compatibilizar o uso de benefícios fiscais com os princípios do Estado Democrático de Direito, garantindo que a tributação seja instrumento de justiça fiscal e não de desequilíbrio competitivo entre entes federativos ou setores econômicos.

A reforma tributária e o agronegócio

A Reforma Tributária aprovada no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma das mais relevantes transformações no sistema tributário nacional desde a promulgação da Constituição de 1988. Dentre os setores mais diretamente impactados pelas mudanças está o agronegócio, setor essencial para a economia brasileira, responsável por aproximadamente 25% do Produto Interno Bruto (PIB) e grande parte das exportações do país.

O setor agropecuário sempre contou com regimes diferenciados de tributação, em virtude de sua essencialidade, vulnerabilidade a fatores climáticos e sua importância na geração de empregos e segurança alimentar. Contudo, a Reforma Tributária propõe a substituição de cinco tributos sobre o consumo – PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS – por dois novos tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, ambos no modelo de imposto sobre valor agregado (IVA).

Para o agronegócio, essa nova estrutura representa uma mudança significativa em termos de transparência, sistematização de créditos e eliminação de distorções. No entanto, também suscita preocupações com o possível aumento da carga tributária, o fim de incentivos fiscais regionais e os impactos sobre a competitividade internacional dos produtos agrícolas.

Principais mudanças propostas na reforma

A reforma tributária busca simplificar o sistema tributário brasileiro por meio da unificação de tributos sobre o consumo, substituindo impostos como ICMS, ISS, PIS e COFINS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Além disso, propõe um Imposto Seletivo para bens específicos. No setor agrícola, a principal mudança envolve o fim de regimes diferenciados e a aplicação de alíquotas padronizadas, com possibilidade de tratamento especial para produtos essenciais.

A principal inovação trazida pela Reforma é a adoção do modelo de IVA dual, com a CBS e o IBS substituindo tributos cumulativos e complexos. Essa mudança busca eliminar a cumulatividade e garantir maior transparência e neutralidade na cadeia produtiva. Os principais pontos da Reforma são:

1. Unificação de tributos sobre o consumo: Os cinco tributos atuais serão substituídos por dois, simplificando a apuração e reduzindo o custo de conformidade.
2. Alíquota única com exceções: A alíquota padrão será única para todos os bens e serviços, com possibilidade de alíquota reduzida em até 60% para setores considerados essenciais, como saúde, educação, transporte coletivo, e produtos agropecuários.
3. Crédito financeiro amplo: O novo sistema permite a compensação de créditos em todas as etapas da cadeia, inclusive nas aquisições de bens e serviços isentos, o que tende a eliminar o acúmulo de créditos tributários.
4. Sistema de cobrança no destino: A cobrança será feita no local do consumo, e não mais na origem, o que reduz a guerra fiscal entre Estados.
5. Cashback: Devolução parcial de tributos para pessoas de baixa renda, garantindo maior justiça fiscal.
6. Período de transição: A substituição dos tributos será feita gradualmente, até 2033, com fase de teste a partir de 2026.
7. Regimes específicos: Apesar da regra geral de alíquota única, a Reforma prevê regimes específicos e diferenciados para setores como combustíveis, serviços financeiros e o agro, com possibilidade de alíquota reduzida e tratamento tributário especial.

Impacto das novas regras para o setor agrícola

A reforma pode afetar a competitividade do agronegócio, pois a unificação de tributos pode aumentar a carga tributária para alguns produtos. Além disso, a eliminação de benefícios fiscais pode elevar os custos de produção, impactando preços e exportações. No entanto, a simplificação do sistema pode reduzir burocracia e melhorar a previsibilidade tributária para produtores e empresas do setor.

O impacto da nova estrutura tributária sobre o setor agrícola dependerá da forma como os regimes diferenciados serão regulamentados, especialmente pela Lei Complementar nº 214/2024, que já trouxe previsões específicas para insumos e produtos agropecuários.

De forma positiva, o novo sistema:

- Aumenta a transparência fiscal: Os produtores e as empresas agroindustriais poderão apurar e compensar créditos de forma mais eficiente, o que elimina o efeito cascata e melhora o fluxo de caixa.
- Reduz distorções entre cadeias produtivas: Hoje, setores mais organizados sofrem com acúmulo de créditos e complexidade de regimes estaduais. A uniformização pode corrigir essas distorções.
- Mantém alíquotas reduzidas para produtos essenciais: A Reforma reconhece a importância dos alimentos básicos e insumos agrícolas, mantendo uma tributação favorecida para esses itens.

Por outro lado, há preocupações legítimas:

- Possível aumento da carga tributária: Com a unificação de tributos e a extinção de regimes estaduais favoráveis, produtores rurais podem sentir aumento da carga em determinadas operações, principalmente em Estados que antes concediam isenções via ICMS.
- Fim da guerra fiscal e dos incentivos regionais: Muitas cadeias agroindustriais foram atraídas para determinados Estados por conta dos benefícios fiscais. Com o fim desses incentivos, pode haver reconfiguração da produção e perdas para algumas regiões.
- Riscos para a exportação: Ainda que a Reforma mantenha a desoneração de exportações, é preciso garantir que não haja acúmulo de créditos e que a devolução seja rápida e eficiente.

O sucesso da Reforma, no caso do agronegócio, dependerá da implementação de mecanismos que respeitem a sazonalidade, os riscos e as particularidades da produção rural.

Comparação com o modelo tributário atual

Atualmente, o agronegócio se beneficia de isenções e reduções tributárias, como a alíquota zero para exportações e incentivos estaduais sobre o ICMS. No modelo proposto pela reforma, a tendência é a eliminação dessas vantagens, com um sistema mais homogêneo. Isso pode representar um aumento de custos para o setor, mas também reduzir distorções e disputas fiscais entre estados, tornando a tributação mais transparente e uniforme.

O modelo tributário atual é caracterizado por:

- Altíssima complexidade: O ICMS, por exemplo, possui 27 legislações estaduais, o que dificulta a conformidade e favorece disputas judiciais.
- Cumulatividade parcial: Tributos como o PIS/COFINS sobre insumos agrícolas, apesar de parcialmente não cumulativos, ainda geram acúmulo de crédito.
- Insegurança jurídica: A constante mudança de regras, principalmente em relação a isenções, base de cálculo e incentivos, gera grande instabilidade no planejamento empresarial.
- Guerra fiscal: A competição entre Estados pela atração de investimentos levou à concessão de benefícios muitas vezes inconstitucionais, provocando desequilíbrios regionais e disputas judiciais.

Já o novo modelo, com o IVA dual, busca corrigir essas falhas ao propor:

- Simplicidade: Dois tributos com regras claras e uniforme aplicação nacional.
- Não cumulatividade plena: O crédito financeiro universal elimina a incidência em cascata e melhora a eficiência econômica.
- Segurança jurídica: A legislação nacional e uniforme tende a reduzir conflitos federativos e interpretações divergentes.
- Tratamento especial justificado: A concessão de alíquotas reduzidas e regimes diferenciados deverá ser baseada em critérios objetivos e técnicos.

Contudo, enquanto o modelo atual permite maior flexibilidade aos Estados, o novo sistema centraliza decisões e pode reduzir a autonomia dos entes federados, o que é criticado por alguns juristas e economistas.

Justificativas e críticas às alíquotas diferenciadas

As alíquotas diferenciadas no sistema tributário brasileiro sempre foram tema de amplas discussões no âmbito acadêmico, jurídico e político. A principal justificativa para sua adoção reside na busca por equidade tributária e justiça fiscal, princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 150, II, e 195, §7º, que tratam da seletividade e da capacidade contributiva.

No caso do agronegócio, as alíquotas diferenciadas refletem o reconhecimento da essencialidade dos produtos alimentares, da vulnerabilidade do setor frente a fatores climáticos e de sua relevância para a segurança alimentar da população. A aplicação de alíquotas menores ou regimes favorecidos visa manter os preços dos alimentos acessíveis, incentivar a produção rural e garantir a competitividade nacional e internacional.

Entretanto, essas alíquotas diferenciadas também são alvo de críticas. Especialistas argumentam que a multiplicidade de regimes especiais no Brasil contribui para a complexidade do sistema, cria distorções concorrenciais e dificulta a fiscalização. Há ainda o risco de que tais benefícios sejam apropriados por grandes grupos econômicos, em detrimento dos pequenos produtores, ou que incentivem a evasão fiscal mediante planejamentos agressivos.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 propôs restringir e racionalizar esses tratamentos diferenciados, mantendo-os apenas quando tecnicamente justificados, como para produtos essenciais ou de interesse social. Ainda assim, as críticas continuam no sentido de que as alíquotas reduzidas podem ferir o princípio da isonomia tributária e comprometer a arrecadação estatal.

Argumentos a favor do tratamento especial ao agronegócio

O agronegócio desempenha um papel estratégico na economia brasileira, sendo responsável por grande parte do PIB, das exportações e da geração de empregos. Defensores das alíquotas diferenciadas argumentam que a tributação reduzida é essencial para manter a competitividade do setor no mercado internacional, evitar o aumento dos custos de produção e garantir a segurança alimentar. Além disso, alegam que a volatilidade dos preços agrícolas e a dependência de fatores climáticos justificam um tratamento tributário mais favorável.

O tratamento especial ao agronegócio encontra respaldo jurídico, econômico e social. No aspecto jurídico, o artigo 187 da Constituição Federal destaca a necessidade de políticas públicas para o desenvolvimento da atividade rural, considerando sua função social, a segurança alimentar, o abastecimento interno e a preservação ambiental. Tal dispositivo fornece base constitucional para regimes tributários mais favoráveis ao setor.

Do ponto de vista econômico, o agronegócio é um dos pilares da economia brasileira, sendo responsável por significativa parcela do PIB, das exportações e do emprego no país. Os preços dos alimentos, por serem extremamente sensíveis, impactam diretamente a inflação e o custo de vida da população. Alíquotas elevadas sobre os insumos e produtos agropecuários podem gerar efeitos em cadeia, resultando em aumento de preços, retração da produção e queda de competitividade.

Outro argumento relevante diz respeito à vulnerabilidade do setor agrícola. A produção rural depende de variáveis imprevisíveis, como clima, pragas e doenças. Em cenários de crise hídrica, estiagens prolongadas ou desastres naturais, a lucratividade da atividade pode ser severamente comprometida. Assim, a aplicação de uma tributação mais branda funciona como um mecanismo de proteção e estabilidade econômica para os produtores.

Ademais, o tratamento tributário diferenciado também busca fomentar o desenvolvimento regional, especialmente em áreas rurais mais afastadas dos grandes centros urbanos. A concessão de incentivos fiscais e alíquotas reduzidas pode contribuir para a interiorização da produção, geração de renda no campo e mitigação das desigualdades regionais.

Impactos sociais e econômicos das alíquotas reduzidas

A manutenção de alíquotas menores para o agronegócio pode trazer benefícios sociais e econômicos, como a estabilização dos preços dos alimentos, a preservação de empregos no campo e o estímulo à produção nacional. Além disso, incentivos fiscais podem atrair investimentos e fortalecer cadeias produtivas. No entanto, há o risco de que tais benefícios se concentrem em grandes empresas do setor, em vez de favorecer pequenos e médios produtores.

As alíquotas reduzidas aplicadas ao agronegócio têm efeitos diretos e indiretos na economia e na sociedade. Do ponto de vista social, elas contribuem para a redução dos preços de alimentos e para a segurança alimentar da população, especialmente das camadas mais vulneráveis. Como alimentos são bens essenciais e insubstituíveis, sua tributação deve respeitar o princípio da seletividade em função da essencialidade, previsto no artigo 153, §3º, da Constituição.

“A nova estrutura proposta tende a aumentar a carga tributária do agronegócio em determinadas cadeias, especialmente aquelas que atualmente gozam de benefícios fiscais específicos” (SOMA ADVOGADOS, 2023).

No campo econômico, tais alíquotas favorecem a manutenção da margem de lucro dos produtores, estimulam o investimento em tecnologias agrícolas e garantem maior previsibilidade aos agentes do setor. A redução da carga tributária nos insumos agrícolas, como fertilizantes, sementes e defensivos, influencia diretamente no custo final dos produtos, o que favorece o consumidor final.

Por outro lado, é importante considerar o custo de oportunidade dessas isenções. A renúncia de receitas decorrente das alíquotas reduzidas pode comprometer a capacidade de

financiamento de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. Além disso, pode gerar assimetrias no sistema, prejudicando a arrecadação dos entes subnacionais, especialmente em um contexto federativo em que a autonomia financeira dos Estados e Municípios é essencial.

Contudo, o retorno econômico do setor agropecuário compensa parte dessa renúncia fiscal. O dinamismo do agronegócio movimenta diversas cadeias produtivas (logística, maquinário, comércio e exportação), gerando efeitos multiplicadores na economia. A arrecadação indireta, portanto, também deve ser considerada na análise de impacto fiscal.

Possíveis distorções e desafios de isonomia tributária

A concessão de benefícios fiscais específicos para o agronegócio pode gerar distorções, como desigualdade na tributação entre setores e perda de arrecadação para o governo. O princípio da isonomia tributária exige que contribuintes em situação semelhante sejam tratados de forma equitativa, e privilégios excessivos podem ser questionados judicialmente. Além disso, a falta de uniformidade na tributação pode intensificar a guerra fiscal entre estados, dificultando a implementação de um sistema mais justo e eficiente.

A adoção de alíquotas diferenciadas, embora justificada por razões técnicas ou sociais, apresenta riscos de distorções que afetam a isonomia tributária, princípio consagrado no artigo 150, II, da Constituição Federal. A isonomia exige que contribuintes em situações equivalentes sejam tratados de forma igualitária, e que eventuais diferenciações tenham fundamentação legítima.

No caso do agronegócio, as alíquotas reduzidas podem, em alguns contextos, beneficiar grandes conglomerados do setor, em detrimento de pequenos produtores, que não possuem a mesma capacidade de planejamento tributário. Além disso, o uso de regimes especiais pode resultar em "empresas fictícias" ou práticas de elisão abusiva, nas quais a atividade agrícola é artificialmente inserida em setores favorecidos apenas para reduzir a carga tributária.

Outro desafio é a uniformização da política tributária nacional. Com o fim do ICMS e do ISS, e a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a nova estrutura busca padronizar alíquotas e restringir tratamentos especiais. No entanto, os critérios para concessão de alíquotas reduzidas ainda são amplos, o que pode perpetuar desigualdades setoriais.

A manutenção de regimes específicos exige cuidado na definição legal, para que o favorecimento seja proporcional, necessário e com critérios objetivos. A ausência desses critérios pode resultar em judicializações, insegurança jurídica e questionamentos perante os tribunais superiores, especialmente em ações que envolvam concorrência desleal e violação ao princípio da neutralidade tributária.

Por fim, o principal desafio reside em conciliar justiça fiscal, eficiência econômica e responsabilidade social. O sistema tributário deve ser capaz de arrecadar de forma eficiente, sem onerar desproporcionalmente os setores produtivos, ao mesmo tempo em que garante recursos suficientes para a promoção dos direitos fundamentais.

Análise da constitucionalidade das diferenciações fiscais

As diferenciações fiscais, particularmente em setores estratégicos como o agronegócio, têm sido objeto de análise jurídica quanto à sua compatibilidade com o texto constitucional. A Constituição Federal de 1988 não proíbe expressamente a adoção de regimes diferenciados de tributação, desde que sejam respeitados os princípios constitucionais, como os da legalidade, isonomia, capacidade contributiva, seletividade e não-cumulatividade (arts. 150, II; 145, §1º; 153, §3º, I e 155, §2º, I).

“O Brasil é um dos poucos países que concede tratamento tributário nitidamente privilegiado ao agronegócio, o que levanta questionamentos sobre a compatibilidade dessa política com os princípios constitucionais de isonomia e capacidade contributiva” (RIBEIRO, 2024).

A seletividade, especialmente em tributos como o ICMS, IPI e os futuros IBS e CBS previstos pela Reforma Tributária (EC 132/2023), autoriza que bens e serviços essenciais sejam tributados com alíquotas menores. Essa diretriz legítima, sob o ponto de vista constitucional, a existência de diferenciações fiscais, desde que tenham por fundamento critérios objetivos e voltados à justiça fiscal.

Por outro lado, é necessário destacar que a Constituição exige tratamento igualitário entre os contribuintes em situações equivalentes. Assim, regimes diferenciados que ultrapassem os limites da razoabilidade, que se revelem injustificáveis ou que tenham como único fundamento a pressão política ou o favorecimento setorial tendem a ser considerados inconstitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido firme ao afirmar que benefícios fiscais devem ser concedidos mediante lei específica, devidamente motivada e fundamentada no interesse público. A ausência desses requisitos pode acarretar vício de inconstitucionalidade formal ou material.

Compatibilidade com os princípios da igualdade e capacidade contributiva

O princípio da igualdade tributária exige que contribuintes em condições semelhantes sejam tratados de forma equivalente, enquanto o princípio da capacidade contributiva determina que a tributação deve ser proporcional à capacidade econômica de cada setor ou indivíduo. A diferenciação de alíquotas para o agronegócio pode ser questionada caso crie privilégios indevidos ou desrespeite a lógica de justiça fiscal. No entanto, há argumentos de que o setor tem características específicas, como a dependência de fatores climáticos e a oscilação de preços, que justificariam um tratamento especial.

Os princípios da igualdade (art. 5º, caput) e da capacidade contributiva (art. 145, §1º) são pilares do sistema tributário nacional. O princípio da igualdade impõe ao legislador o dever de tratar igualmente os que se encontram em situação equivalente e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Já o princípio da capacidade contributiva exige que os tributos sejam graduados conforme a aptidão econômica do contribuinte.

As alíquotas diferenciadas para o agronegócio, à luz desses princípios, podem ser compatíveis quando visam proteger a produção de alimentos, garantir o abastecimento nacional e mitigar os riscos econômicos inerentes à atividade rural. Quando devidamente fundamentadas, essas diferenciações não ferem a igualdade, mas antes a promovem, ao reconhecer as especificidades do setor.

Contudo, a aplicação indiscriminada ou desproporcional dessas alíquotas pode violar ambos os princípios. Um exemplo ocorre quando grandes conglomerados agrícolas, com elevado poder econômico, se beneficiam dos mesmos incentivos destinados a pequenos produtores em situação de vulnerabilidade. Essa prática cria uma distorção que compromete a progressividade da tributação e ofende o princípio da capacidade contributiva.

Para garantir a conformidade constitucional, as políticas tributárias devem estabelecer critérios claros e objetivos para a concessão de benefícios, como porte econômico, volume de produção, localização geográfica e função social da propriedade. O desafio, portanto, está em compatibilizar os princípios constitucionais com os objetivos de política agrícola e fiscal.

Possíveis questionamentos judiciais e precedentes legais

A concessão de benefícios fiscais ao agronegócio já foi alvo de ações judiciais, com questionamentos sobre sua legalidade e impacto na arrecadação pública. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem analisado a compatibilidade desses incentivos com os princípios constitucionais e, em algumas decisões, exigiu justificativas econômicas e sociais para sua manutenção. Casos

relacionados à guerra fiscal entre estados também evidenciam a necessidade de um sistema tributário mais uniforme e transparente.

A existência de benefícios fiscais e regimes diferenciados tem sido alvo de frequentes questionamentos no Poder Judiciário, em especial no Supremo Tribunal Federal. A Corte tem consolidado a compreensão de que tais incentivos devem obedecer estritamente aos requisitos constitucionais de legalidade, transparência e interesse público.

Um dos precedentes mais relevantes é o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238, que tratou dos benefícios fiscais concedidos no âmbito da chamada “guerra fiscal” entre os Estados. O STF declarou a inconstitucionalidade de incentivos concedidos sem a prévia aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), ressaltando que a concessão unilateral por entes federativos viola o pacto federativo e o princípio da legalidade tributária.

No âmbito do agronegócio, ainda que os questionamentos sejam menos frequentes, há precedentes que demonstram a preocupação do Judiciário com os limites da desoneração tributária. O STF, por exemplo, já analisou benefícios concedidos para aquisição de insumos agrícolas (RE 611.586) e reconheceu que a função social da tributação deve nortear a aplicação de benefícios.

Com a implementação da EC 132/2023 e da LC 214/2024, que introduzem os tributos sobre bens e serviços (IBS e CBS), a tendência é de aumento na judicialização, sobretudo nos casos em que a legislação infraconstitucional não respeite os critérios estabelecidos para a concessão de tratamento diferenciado, ou quando a diferenciação se mostrar desproporcional.

Cenários para a manutenção ou revisão dos incentivos fiscais

A reforma tributária pode resultar na revisão ou eliminação de incentivos fiscais ao agronegócio, dependendo do modelo adotado. Um cenário possível é a manutenção de benefícios para produtos essenciais, garantindo que a carga tributária não onere excessivamente o setor. Outra possibilidade é a criação de mecanismos compensatórios, como créditos tributários ou regimes especiais para pequenos produtores. Caso os incentivos sejam revistos, o impacto na competitividade do setor e no preço dos alimentos será um fator crucial para futuras discussões e ajustes na política tributária.

A Reforma Tributária, ao propor a unificação de tributos e o fim de regimes especiais indiscriminados, traz à tona o debate sobre a necessidade de revisão dos incentivos fiscais concedidos ao agronegócio. A EC 132/2023 estabelece, no §7º do art. 156-B, que poderá haver alíquotas reduzidas para produtos essenciais à saúde e alimentação, desde que definidas por lei complementar — o que abre a possibilidade para a manutenção de incentivos seletivos e justificados.

A LC 214/2024 confirma a intenção do legislador de restringir os regimes especiais, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para a concessão de alíquotas reduzidas. Nesse novo cenário, os incentivos deverão ser analisados com base em sua eficiência, impacto econômico, justiça social e compatibilidade com os princípios constitucionais.

Entre os possíveis cenários futuros, destaca-se:

Manutenção Qualificada dos Incentivos: os benefícios fiscais serão mantidos, mas apenas para insumos e produtos agropecuários que sejam considerados essenciais, com controle mais rigoroso e prestação de contas pelos beneficiários.

Revisão Progressiva: os incentivos serão gradualmente revistos, com substituição por políticas de apoio direto, como subsídios à produção, financiamentos e seguro agrícola, de modo a reduzir a dependência de desonerações tributárias.

Extinção dos Regimes Diferenciados: cenário menos provável, mas juridicamente possível, em que o princípio da neutralidade prevalecerá, extinguindo os benefícios fiscais e instituindo um sistema uniforme de tributação, compensado por políticas públicas compensatórias.

Federalização dos Benefícios: a competência para conceder incentivos será centralizada, exigindo autorização prévia de órgãos federais, como o Comitê Gestor do IBS, com o objetivo de evitar desequilíbrios regionais.

Em qualquer cenário, será necessário assegurar a transparência dos incentivos, a sua avaliação periódica de resultados e a observância dos princípios da eficiência tributária e da justiça social. A compatibilização dos interesses do Estado, do setor produtivo e da sociedade será determinante para o êxito da Reforma Tributária.

Impactos econômicos e setoriais das mudanças tributárias

A Reforma Tributária proposta pela PEC 45/2019, convertida na Emenda Constitucional 132/2023, representa uma das transformações mais relevantes no sistema tributário brasileiro desde a Constituição de 1988. Seus efeitos econômicos e setoriais são amplos, especialmente sobre o agronegócio, que responde por cerca de 25% do PIB nacional. A proposta visa à simplificação e à neutralidade do sistema tributário, substituindo cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por dois: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Esse novo modelo afeta diretamente os setores produtivos ao eliminar a cumulatividade e ao estabelecer um sistema de crédito financeiro amplo. No entanto, o agronegócio, que atualmente se beneficia de regimes especiais, como isenções e alíquotas reduzidas para insumos e produtos essenciais, passará a enfrentar um cenário de maior uniformidade tributária, com reflexos em seus custos e estrutura de produção.

A substituição do sistema atual por um modelo baseado na não cumulatividade plena promete ganhos de eficiência econômica. Contudo, pode gerar distorções temporárias no setor agrícola, que ainda depende de subsídios fiscais para competir em mercados globais. A transição para o novo regime requer, portanto, uma abordagem cautelosa, que considere os impactos diferenciados por setor.

Reflexos no custo de produção e competitividade do agronegócio

A reforma tributária pode impactar diretamente os custos de produção do agronegócio, especialmente se houver o fim de incentivos fiscais e a aplicação de alíquotas unificadas. O aumento da carga tributária pode elevar os preços de insumos, maquinário e logística, reduzindo a margem de lucro dos produtores e afetando a competitividade do setor no mercado global. Por outro lado, a simplificação do sistema pode diminuir a burocracia e os custos administrativos, trazendo ganhos de eficiência.

O custo de produção no agronegócio é sensível a alterações na carga tributária. Com a Reforma Tributária, a unificação dos tributos tende a eliminar diversas isenções e alíquotas diferenciadas hoje aplicáveis a defensivos agrícolas, fertilizantes, sementes, rações e maquinários, elevando o custo efetivo de produção. Esse cenário pode comprometer a competitividade de pequenos e médios produtores, cuja margem de lucro já é limitada.

De acordo com estudo da CNA (2023), o fim de incentivos fiscais pode acarretar aumento de até 7% no custo total de produção agrícola, especialmente nas culturas de alta dependência de insumos industrializados. A introdução de alíquotas padrão, mesmo que com tratamentos favorecidos para bens essenciais, exigirá um redesenho das cadeias produtivas e maior profissionalização do setor.

Por outro lado, o crédito financeiro amplo e automático, previsto pela Emenda Constitucional 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar 214/2024, poderá mitigar parte dos efeitos negativos ao permitir que tributos pagos na cadeia sejam recuperados integralmente, inclusive na exportação. A competitividade dependerá, portanto, da velocidade da transição e da efetividade dos mecanismos de compensação.

Consequências para exportações e mercado interno

O Brasil é um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, e mudanças na tributação podem afetar a competitividade dos produtos brasileiros no exterior. A perda de incentivos pode elevar os preços dos produtos agrícolas, dificultando sua posição no mercado global. No mercado interno, o aumento dos custos pode ser repassado ao consumidor final, resultando em inflação nos preços dos alimentos e impacto no poder de compra da população.

O agronegócio brasileiro é altamente exportador. Em 2023, as exportações do setor atingiram mais de US\$ 160 bilhões. Qualquer modificação tributária que impacte custos pode influenciar diretamente a balança comercial e a inserção do Brasil nos mercados internacionais. A manutenção da desoneração das exportações, prevista na nova legislação (art. 156-A, §7º, III da EC 132/2023), é fundamental para garantir competitividade.

A reforma também prevê que exportadores terão direito à devolução integral dos tributos pagos na cadeia produtiva. Esse mecanismo, se efetivo, poderá reduzir o acúmulo de créditos e distorções que atualmente afetam a rentabilidade das exportações. Entretanto, a experiência administrativa brasileira indica que a devolução de créditos costuma ser morosa e burocrática — um ponto crítico que poderá comprometer a efetividade da norma.

No mercado interno, produtos alimentícios podem sofrer aumento de preços no curto prazo, caso alíquotas reduzidas não sejam adequadamente definidas para itens da cesta básica. A aplicação do princípio da seletividade, prevista tanto na EC 132/2023 quanto na LC 214/2024, será essencial para proteger os consumidores mais vulneráveis e garantir justiça fiscal.

Alternativas para um sistema tributário mais equilibrado

Para minimizar os impactos da reforma no agronegócio, algumas alternativas incluem a manutenção de regimes diferenciados para pequenos produtores, a criação de créditos tributários para exportações e a adoção de uma tributação mais seletiva sobre produtos essenciais. Além disso, mecanismos de compensação fiscal e incentivos para inovação e sustentabilidade podem ajudar a equilibrar a carga tributária, garantindo competitividade ao setor sem comprometer a arrecadação do Estado.

A busca por um sistema tributário mais equitativo, eficiente e neutro exige medidas que conciliem arrecadação e justiça social. Entre as alternativas, destaca-se a adoção de critérios técnicos objetivos para concessão de regimes diferenciados, com foco em produtos essenciais e em produtores em situação de vulnerabilidade.

O fortalecimento da governança tributária, com a criação do Comitê Gestor do IBS (previsto na EC 132/2023), poderá promover maior coordenação entre os entes federativos e evitar a guerra fiscal. Além disso, a utilização de tecnologia para rastreamento da cadeia produtiva e o cruzamento de dados fiscais pode ampliar a transparência na concessão de benefícios.

Outra alternativa é a substituição de benefícios tributários por políticas públicas diretas, como financiamentos, seguro agrícola, pesquisa e extensão rural, que promovam o desenvolvimento do setor sem comprometer a neutralidade do sistema. Esse modelo já é adotado em países da OCDE, com bons resultados para a produtividade e a sustentabilidade do campo.

A reforma tributária e os impactos no setor agropecuário: pec 45, emenda constitucional 132 e a lei complementar 214

A reforma tributária brasileira, materializada inicialmente na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019 e, posteriormente, consolidada por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023, representa um marco histórico na reorganização do sistema tributário nacional. Tal reforma busca simplificar a tributação sobre o consumo, promovendo maior eficiência econômica, segurança jurídica e neutralidade fiscal. No centro das mudanças está a substituição de tributos como ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI por um modelo dual de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

e Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), os quais seguem os moldes de um imposto sobre valor agregado (IVA).

A PEC 45/2019, originária da Câmara dos Deputados, visava à simplificação tributária por meio da criação do Imposto sobre Bens e Serviços. Após amplo debate, foi convertida na Emenda Constitucional 132/2023, que introduziu os tributos CBS e IBS, além do Imposto Seletivo.

Para o agronegócio, a reforma representa uma ruptura com o modelo de tributação setorial, que previa isenções amplas. A LC 214/2024, por sua vez, regulamenta aspectos essenciais como alíquotas, créditos, regimes favorecidos e tratamento diferenciado para produtos essenciais, incluindo os alimentícios.

As principais mudanças envolvem:

Extinção dos benefícios fiscais genéricos;

Instituição de regime específico para produtores rurais pessoa física com faturamento inferior a R\$ 3,6 milhões anuais;

Aplicação de alíquotas reduzidas para insumos e produtos essenciais à alimentação;

Devolução de créditos acumulados para exportadores.

Essas transformações exigem adaptação do setor, mas também trazem potencial de maior racionalidade econômica e justiça fiscal.

PEC 45 e emenda constitucional 132: rumo à uniformização tributária

A PEC 45 propôs a unificação dos tributos sobre o consumo, com o intuito de eliminar distorções causadas por múltiplas legislações estaduais e municipais. Com a aprovação da Emenda Constitucional 132, em dezembro de 2023, o Brasil deu um passo concreto rumo à simplificação tributária. Essa emenda introduziu dispositivos que possibilitam a substituição de cinco tributos por dois impostos principais:

- IBS – gerido por estados e municípios;
- CBS – de competência federal.

A alíquota total desses tributos será uniforme para todos os setores da economia, com algumas exceções justificadas por relevância social ou econômica. O setor agropecuário, nesse contexto, foi objeto de tratamento específico, dada sua importância estratégica para a segurança alimentar, o equilíbrio da balança comercial e a geração de empregos.

Lei complementar nº 214/2024: regulamentação dos novos tributos

A Lei Complementar nº 214, sancionada em 2024, regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional 132, estabelecendo as normas gerais para o funcionamento do IBS e da CBS. A referida lei define as bases de cálculo, hipóteses de incidência, regras de creditamento e compensação, além dos regimes específicos e diferenciados.

No que tange ao setor agropecuário, a Lei Complementar 214 prevê mecanismos de transição, regimes diferenciados e a possibilidade de alíquotas reduzidas para certos insumos e produtos considerados essenciais.

Principais mudanças para o setor agrícola

Uma das mudanças mais relevantes trazidas pela reforma tributária é o fim dos regimes diferenciados e benefícios fiscais setoriais concedidos de forma dispersa, principalmente via ICMS. No novo modelo, busca-se a uniformização das alíquotas, com o objetivo de promover neutralidade tributária e reduzir distorções concorrenciais. Contudo, reconhecendo a especificidade do setor agropecuário, a legislação prevê tratamento favorecido para produtos essenciais, o que inclui alimentos básicos, medicamentos e insumos agrícolas.

Conforme a EC 132/2023, o tratamento diferenciado poderá se materializar por meio de:

- Redução de alíquotas em até 60% para itens classificados como essenciais;

- Regimes específicos para produtores rurais de pequeno porte, cooperativas e produtos com cadeia produtiva sensível;
- Créditos presumidos ou devolução de parte do imposto pago no consumo (cashback).

Esse modelo visa garantir que o produtor rural não seja sobrecarregado por um sistema regressivo, que possa prejudicar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado interno e externo.

Regimes diferenciados e insumos agropecuários

A legislação mantém tratamento tributário especial para os insumos agropecuários, que compreendem fertilizantes, sementes, defensivos agrícolas, ração animal, entre outros. A Lei Complementar nº 214 permite que esses produtos sejam tributados com alíquota reduzida, o que favorece a manutenção da produtividade e a contenção de preços ao consumidor final.

O novo sistema também garante o direito ao crédito amplo, mesmo em operações com alíquota zero ou reduzida, o que representa um avanço em relação ao modelo anterior, no qual o acúmulo de créditos gerava perda econômica para os contribuintes do setor.

Considerações econômico-jurídicas

A aplicação de alíquotas uniformes com exceções pontuais fundamentadas em critérios técnicos reforça a segurança jurídica e coíbe o uso político da tributação. No entanto, críticos apontam que a eliminação de benefícios regionais pode afetar negativamente as economias locais dependentes da agropecuária, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

“A falta de clareza na aplicação de alíquotas diferenciadas pode comprometer os objetivos de simplificação, neutralidade e justiça tributária propostos pela reforma” (BFBM ADVOGADOS, 2023).

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a reforma respeita os princípios da isonomia tributária (CF, art. 150, II) e da capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º), ao estabelecer critérios objetivos para o tratamento diferenciado.

Sob o ponto de vista jurídico, a reforma respeita os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e capacidade contributiva ao instituir um sistema baseado em alíquotas únicas, com exceções tecnicamente justificadas. A previsão de regimes favorecidos para produtos essenciais e produtores de pequeno porte encontra respaldo na jurisprudência do STF e na doutrina tributária, como ensina Ricardo Lobo Torres (2013), ao destacar que o princípio da equidade fiscal exige tratamento proporcional às diferenças de capacidade econômica.

Economicamente, a transição deve ser acompanhada de medidas mitigatórias. A aplicação do princípio da não cumulatividade e o crédito financeiro representam avanços significativos, desde que os prazos de devolução sejam respeitados. A simplificação do sistema pode, a médio prazo, reduzir custos administrativos e promover segurança jurídica, fatores essenciais para o ambiente de negócios.

Contudo, há desafios: o aumento inicial da carga tributária sobre insumos, a incerteza sobre a definição de bens essenciais, e o risco de judicialização durante a implementação da reforma. O equilíbrio entre arrecadação, justiça fiscal e competitividade do setor será alcançado mediante regulamentações claras, transparência nos critérios e participação ativa do setor produtivo no processo legislativo.

Discussão

A análise dos resultados indica que a adoção de alíquotas diferenciadas para o agronegócio pode ser juridicamente aceitável quando fundamentada por critérios objetivos e

alinhada a finalidades públicas relevantes, como o estímulo à segurança alimentar, à sustentabilidade e à competitividade internacional.

No entanto, a ausência de parâmetros claros ou de contrapartidas pode gerar distorções no sistema tributário, contrariando os princípios da isonomia e capacidade contributiva, e ser considerada inconstitucional. A jurisprudência atual do STF demonstra crescente rigor na avaliação dos benefícios fiscais, exigindo justificativas robustas e controle federativo (via CONFAZ, por exemplo).

Comparando com o cenário internacional, nota-se que a maioria dos países desenvolvidos adota políticas fiscais de estímulo ao agro, inclusive com subsídios e isenções para garantir a estabilidade de preços e o desenvolvimento rural.

Portanto, a discussão sobre alíquotas diferenciadas não deve se restringir a ser a favor ou contra, mas sim considerar quais critérios justificam essa diferenciação, quem será beneficiado, e quais os impactos sociais e econômicos decorrentes.

Os principais aprendizados deste estudo indicam que a concessão de alíquotas diferenciadas ao setor do agronegócio, no âmbito da reforma tributária brasileira, demanda fundamentação jurídica rigorosa e compatibilidade com os princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva e da justiça fiscal. A análise demonstrou que, embora existam justificativas econômicas e sociais que sustentem certa flexibilização tributária ao setor, a ausência de critérios técnicos transparentes e de contrapartidas pode caracterizar um privilégio incompatível com o modelo constitucional de tributação.

Além disso, observou-se que a estrutura tributária proposta na PEC 45/2019 ainda carece de mecanismos mais robustos de controle e avaliação quanto à legalidade e à efetividade dos benefícios concedidos. A comparação com modelos internacionais reforça a importância de associar benefícios fiscais a metas concretas — como sustentabilidade ambiental, segurança alimentar ou inclusão produtiva —, o que amplia a legitimidade constitucional de tais incentivos.

Este estudo contribui com o debate técnico-jurídico sobre a justiça fiscal na reforma tributária brasileira, alertando para os riscos de institucionalização de desigualdades por meio de benefícios fiscais sem respaldo normativo. Os resultados podem subsidiar decisões de legisladores, operadores do direito e estudiosos interessados na conformação de um sistema tributário mais equitativo, eficiente e constitucionalmente sustentável.

Conclusão

Os principais aprendizados deste estudo indicam que a concessão de alíquotas diferenciadas ao setor do agronegócio, no âmbito da reforma tributária brasileira, demanda fundamentação jurídica rigorosa e compatibilidade com os princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva e da justiça fiscal. A análise demonstrou que, embora existam justificativas econômicas e sociais que sustentem certa flexibilização tributária ao setor, a ausência de critérios técnicos transparentes e de contrapartidas pode caracterizar um privilégio incompatível com o modelo constitucional de tributação.

Além disso, observou-se que a estrutura tributária proposta na PEC 45/2019 ainda carece de mecanismos mais robustos de controle e avaliação quanto à legalidade e à efetividade dos benefícios concedidos. A comparação com modelos internacionais reforça a importância de associar benefícios fiscais a metas concretas — como sustentabilidade ambiental, segurança alimentar ou inclusão produtiva —, o que amplia a legitimidade constitucional de tais incentivos.

Este estudo contribui com o debate técnico-jurídico sobre a justiça fiscal na reforma tributária brasileira, alertando para os riscos de institucionalização de desigualdades por meio de benefícios fiscais sem respaldo normativo. Os resultados podem subsidiar decisões de legisladores, operadores do direito e estudiosos interessados na conformação de um sistema tributário mais equitativo, eficiente e constitucionalmente sustentável.

A Reforma Tributária representa um avanço importante para o sistema fiscal brasileiro, prometendo maior racionalidade, eficiência e justiça. Para o setor agropecuário, os impactos serão

significativos: haverá mais previsibilidade, menor litigiosidade e melhores condições de compensação de créditos. No entanto, também existem desafios, como o risco de aumento da carga tributária e o fim de regimes estaduais vantajosos.

A regulamentação e a fase de transição serão cruciais para que os benefícios da Reforma sejam concretizados sem causar choques abruptos ao setor produtivo. É necessário, portanto, que o legislador infraconstitucional, os tribunais e os entes federados ajam de forma coordenada e sensível às particularidades do agronegócio, garantindo a efetividade dos princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva e do desenvolvimento sustentável.

A discussão sobre alíquotas diferenciadas no agronegócio envolve múltiplas dimensões — jurídicas, econômicas, sociais e federativas. O tratamento especial concedido ao setor é, em grande medida, necessário e fundamentado em normas constitucionais e na realidade brasileira. No entanto, sua aplicação deve ser feita com parcimônia, transparência e critérios técnicos bem definidos, evitando distorções, abusos e compromissos indevidos com a isonomia.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 132/2023 e a regulamentação pela Lei Complementar nº 214/2024, abre-se a oportunidade para redefinir o papel dos regimes diferenciados no sistema tributário, estabelecendo um novo pacto fiscal mais justo, racional e sustentável.

Referências

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

APET. Associação Paulista de Estudos Tributários. Análise da Reforma Tributária – PEC 45 e EC 132/2023. Disponível em: <https://www.apet.org.br>.

BFBM ADVOGADOS. Breve análise dos efeitos da reforma tributária no agronegócio brasileiro. BFBM Advogados, 2023. Disponível em: <https://www.bfbm.com.br/breve-analise-dos-efeitos-da-reforma-tributaria-no-agronegocio-brasileiro/>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 2024. Dispõe sobre o IBS, CBS e regulamenta a Emenda Constitucional nº 132.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 45, de 2019. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 20 abr. 2025.

CANCIAN, N. A.; ROCHA, E. A. A Reforma Tributária e seus efeitos sobre o agronegócio. Revista de Direito Tributário Atual, v. 45, p. 123-145, 2024.

CARRAZZA, Roque Antônio. ICMS. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Impactos econômicos do agronegócio na arrecadação tributária. Brasília, 2023.

MORAES, Rafael Tavares. Impactos da reforma tributária no agronegócio brasileiro: uma análise antecipada. JusBrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/impactos-da-reforma-tributaria-no-agronegocio-brasileiro-uma-analise-antecipada/2703446440>. Acesso em: 28 maio 2025.

OLIVEIRA, José Eduardo Soares de. Tributação e agronegócio: desafios constitucionais e econômicos. *Revista de Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 44, p. 155-174, 2020.

PAES, Nelson Leitão; BUGARIN, Mirta Noemi Sataka. Reforma tributária: impactos distributivos, sobre o bem-estar e a progressividade. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 75, n. 1, p. 5-30, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/HqqdDGvdFFsBSwqC5FB5KyQ>. Acesso em: 28 maio 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SOMA ADVOGADOS. Impactos da reforma tributária sobre o agronegócio: entre oportunidades e desafios. Soma Advogados, 2023. Disponível em: <https://somaadvogados.com.br/impactos-da-reforma-tributaria-sobre-o-agronegocio-entre-oportunidades-e-desafios/>. Acesso em: 28 maio 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2022.

RIBEIRO, José Augusto. Reforma tributária e agronegócio: o Brasil age diferente de outros países? *Consultor Jurídico – Conjur*, 1 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-01/reforma-tributaria-e-agronegocio-o-brasil-age-diferente-de-outros-paises/>. Acesso em: 28 maio 2025.