

Por que a Comida Saudável está longe da mesa dos brasileiros?

---

# O papel da tributação como propulsora da desnutrição, obesidade e mudanças climáticas no Brasil

Autores

**Arnoldo Anacleto De Campos**

**Edna de Cássia Carmélio**

# SUMARIO

<b>1. Apresentação</b>	<b>2</b>
<b>2. Introdução</b>	<b>3</b>
<b>3. Escopo e Aspectos Metodológicos</b>	<b>5</b>
<b>3.1</b> Levantamento da Base Legal e Normativa dos Tributos que Incidem sobre os Alimentos	7
<b>3.2</b> Conceitos Relevantes sobre Tributos e a Tributação Utilizados no Estudo	9
<b>3.2.1</b> Fato Gerador	9
<b>3.2.2</b> Princípio da Não Cumulatividade	9
<b>3.2.3</b> Crédito Presumido	9
<b>3.2.4</b> Tributação Embutida e Desembolsada	9
<b>3.2.5</b> Especificidades do ICMS	10
<b>3.2.6</b> Diferentes Formatos Jurídicos Podem Resultar em Incidências Tributárias Distintas	11
<b>4. A Incidência Tributária Sobre os Alimentos</b>	<b>15</b>
<b>5. Análise da Incidência Tributária sobre os Alimentos Analisados</b>	<b>19</b>
<b>5.1</b> Incidência Tributária Federal	14
<b>5.1.1</b> Incidência Tributária Federal sobre os Alimentos In Natura, Minimamente Processados x Ultraprocessados	15
<b>5.1.2</b> Incidência Tributária Federal Sobre os Ingredientes Saudáveis x Ingredientes para Ultraprocessados	17
<b>5.2</b> Incidência Tributária Estadual (ICMS)	19
<b>5.2.1</b> Incidência do ICMS sobre os Alimentos In Natura, Minimamente Processados x Ultraprocessados	20
<b>5.2.2</b> Incidência do ICMS sobre Ingredientes para Alimentos Saudáveis x Ingredientes para Alimentos Ultraprocessados	24

## **6. Incidência Tributária sobre as Cadeias de Produtos**

**Orgânicos x Convencionais** ..... 26

**7. Incidência Tributária e Formatos Jurídicos** ..... 29

**8. Conclusões Finais** ..... 31

**9. Referências Bibliográficas** ..... 34

**Tabela 1** - Principais tributos que incidem sobre os alimentos (itens) de acordo com a competência e o tipo ..... 24

**Tabela 2** - Resumo do PIS/Pasep, da Cofins e do IPI incidente sobre alimentos selecionados ..... 28

**Tabela 3** - Resumo do PIS/Pasep, da Cofins e do IPI incidente sobre os ingredientes selecionados ..... 31

**Tabela 4** - Incidência tributária estadual sobre alimentos selecionados, segundo a classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira ..... 38

**Tabela 5** - Incidência tributária estadual sobre ingredientes selecionados ..... 40

**Tabela 6** - Quadro demonstrativo da carga tributária de circuito de cadeia produtiva de legumes *in natura* e minimamente processados orgânicos e convencionais ..... 45

**Tabela 7** - Carga tributária relativa e absoluta do néctar convencional e do suco orgânico ..... 46

**Figura 1** - Alimentos selecionados para análise da incidência tributária, segundo classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira ..... 13

**Figura 2** - Ingredientes analisados pelo estudo Tributário ..... 13

**Figura 3** - Cadeias produtivas analisadas pelo estudo Tributário ..... 14

## Prefácio

O Brasil vive um momento preocupante com o aumento significativo da fome, da insegurança alimentar, do agravamento das doenças crônicas causadas pela má nutrição e obesidade que, junto com as todas as consequências da COVID-19, nos convoca a pensarmos juntos em uma agenda de reconstrução do país.

Com o lançamento do primeiro relatório da série [Por que a Comida Saudável está longe da mesa dos brasileiros? Dinâmica e diferenças dos preços dos alimentos saudáveis e ultraprocessados no Brasil](#) apresentamos que os alimentos mais saudáveis desde 2006 já possuíam uma elevação de preço superior à média dos alimentos, e muito acima dos ultraprocessados que, mais baratos, tornam-se mais acessíveis e mais consumidos, sobretudo por pessoas em situação de vulnerabilidade social. Este mesmo relatório já nos apontava que esta dinâmica dos preços dos alimentos esconde um complexo jogo de poder, com razões estruturais, escolha de políticas setoriais e já nos sinalizava da necessidade de entendermos mais o papel da tributação incidente na composição dos preços dos alimentos.

A política tributária brasileira não é para amadores, e perguntas aparentemente simples envolvem árduo trabalho de pesquisa, sistematização e análise de informações. Assim sendo, a ACT tem a honra de lançar mais um relatório da série **Por que a Comida Saudável está longe da mesa dos brasileiros?** Agora jogando luz no **papel da tributação como propulsora da desnutrição, obesidade e mudanças climáticas no Brasil.**

O título do relatório já explicita muito do que vamos apresentar, mas esperamos que esta publicação contribua para a compreensão do impacto dos tributos nos sistemas alimentares e, conseqüentemente, da saúde da população. E que estas informações relevantes e necessárias possam fundamentar mudanças sociais e políticas que garantam comida de verdade acessível a todos e todas.

*Paula Johns, Diretora Geral da ACT Promoção da Saúde*

1

**APRESENTAÇÃO**

---

O estudo Tributário dos alimentos é uma iniciativa da ACT Promoção da Saúde, a ser realizada em duas etapas.

Este documento é o resumo executivo da primeira etapa e consiste na compreensão da incidência tributária, identificação de distorções e falhas que desfavorecem os alimentos saudáveis e sustentáveis em comparação com os ultraprocessados.

Este diagnóstico deverá ser a base da segunda etapa do trabalho, na qual serão apresentadas propostas para desoneração de alimentos saudáveis e sustentáveis com vistas a contribuir com a redução dos preços e ampliação do acesso a esse tipo de alimento pela população, sobretudo a de mais baixa renda.

O Resumo Executivo reúne os principais dados, informações, achados e conclusões dos quatro blocos de análise desenvolvidos nesta primeira etapa:

- Análise da incidência tributária dos alimentos in natura e minimamente processados selecionados, comparando-os com alimentos ultraprocessados selecionados;
- Análise da incidência tributária sobre ingredientes saudáveis selecionados, comparando-os com ingredientes utilizados na fabricação de alimentos ultraprocessados;
- Análise da incidência tributária sobre as cadeias de alimentos orgânicos selecionadas; comparando-as com as cadeias de alimentos convencionais selecionadas; e
- Análise da tributação sobre os diferentes formatos jurídicos que operam no sistema alimentar, tais como: Produtor Rural, Agroindústria Rural, Empresas do Simples Nacional, Empresas que operam com o sistema de Lucro Real e Cooperativas.

O documento tem início com uma contextualização introdutória, seguida da apresentação do escopo, de aspectos metodológicos e conceitos utilizados no estudo tributário.

Na sequência, são apresentados os principais resultados e conclusões relacionadas à incidência dos impostos federais e estaduais sobre os alimentos in natura, minimamente processados e ingredientes saudáveis, comparados com os alimentos ultraprocessados e ingredientes usados em ultraprocessados.

O documento segue com as conclusões referentes à análise da incidência tributária sobre as cadeias produtivas de orgânicos comparativamente às cadeias produtivas de alimentos convencionais. E termina com as conclusões.

**2**

**INTRODUÇÃO**

---

Os Sistemas Alimentares estão em xeque, com fortes questionamentos em diferentes frentes. Há uma confluência de crises globais, nas quais o Sistema Alimentar está ao centro, formando a chamada Sindemia Global (The Lancet, 2019), composta pelos seguintes fenômenos: insegurança alimentar; pandemia de sobrepeso, obesidade e Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), e a Crise Climática.

O estado, por meio de diversos mecanismos, inclusive o tributário, dá apoio ao desenvolvimento do atual sistema alimentar predominante.

Quanto ao componente de saúde desta Sindemia, o Brasil vem enfrentando um aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade em todas as faixas etárias da população. As doenças crônicas já são a principal causa de morte entre adultos.

A proporção de pessoas com 20 anos ou mais com obesidade mais que dobrou entre 2003 e 2019, passando de 12,2% para 26,8%. Nesse período, a obesidade feminina subiu de 14,5% para 30,2%, enquanto a obesidade masculina passou de 9,6% para 22,8% (IBGE, 2019). Crescimento intenso que também ocorre entre as crianças.

No país, as DCNTs respondem por 44% dos óbitos femininos e 56% dos masculinos e é a 1ª causa de mortes daqueles que têm de 30 a 69 anos (MS, 2021). Todos estes fenômenos estão relacionados, entre outros fatores, à má alimentação, associada ao consumo excessivo de alimentos ultraprocessados.

Além disso, o acesso à alimentação está cada vez mais crítico, fazendo com que parcelas crescentes da população tenham dificuldades para se alimentar no dia a dia. Em 2022, em meio às consequências decorrentes da pandemia da Covid-19 e às escolhas políticas, econômicas e sociais do atual governo, a segunda edição de uma pesquisa da Rede Penssan<sup>1</sup> apontou que mais de 33 milhões de pessoas viviam com fome no Brasil e quase 60% da população estava em situação de insegurança alimentar.

A drástica piora na segurança alimentar da população brasileira, em comparação a primeira edição do inquérito, pode ser atribuída à combinação de inflação crescente com redução da renda dos mais pobres. Neste cenário, o preço dos alimentos merece especial atenção, uma vez que têm subido acima da média dos demais preços da economia, configurando a chamada inflação dos alimentos.

1. REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

Para agravar a situação das famílias mais pobres, a variação nos preços dos alimentos tem sido muito maior para aqueles de maior qualidade nutricional, especialmente os alimentos in natura, empurrando a população mais pobre e vulnerável para os alimentos ultraprocessados, de pior qualidade nutricional, que têm variado abaixo da inflação neste mesmo período, conforme verificado no IPCA, principal índice que mede a inflação no país.

Por causa de suas características e má qualidade nutricional, alimentos ultraprocessados devem ser evitados, de acordo com o Guia Alimentar para População Brasileira, do Ministério da Saúde. Mas apesar disso, são produtos que contam com diversos incentivos de políticas públicas, em todos os níveis de governo.

Se por um lado, é importante denunciar esta situação e trabalhar para que sejam retirados os incentivos fiscais para os alimentos ultraprocessados, que fazem mal à saúde, é igualmente importante reduzir os custos, ampliar a oferta e a disponibilidade de alimentos saudáveis e sustentáveis para a população.

Por conta disso é preciso entender a tributação que incide sobre os alimentos, em particular os alimentos in natura e minimamente processados, assim como sobre aqueles produzidos a partir de sistemas de produção mais sustentáveis, como os orgânicos e agroecológicos, comparando-os com os ultraprocessados. Este é o escopo da primeira parte do trabalho, que está aqui sendo apresentada.

# 3

## **ESCOPO E ASPECTOS METODOLÓGICOS**

---

O Objetivo geral deste estudo é avaliar a incidência tributária sobre os alimentos saudáveis em comparação com os alimentos ultraprocessados.

As referências para conceituar alimentação saudável e alimentos ultraprocessados vieram do Guia Alimentar para a População Brasileira<sup>2</sup>. O Guia tem por objetivo facilitar o acesso das pessoas, famílias e comunidades a conhecimentos sobre características e determinantes de uma alimentação adequada e saudável.

O Guia classifica os alimentos segundo o grau de processamento, correlacionando o consumo dos alimentos ultraprocessados ao aumento e/ou agravamento de doenças não transmissíveis, como as cardiovasculares, diabetes e hipertensão.

Elaborado pelo Ministério da Saúde, o Guia incentiva o consumo de alimentos in natura e minimamente processados como uma das formas de promover saúde e o bem-estar da população.

O Guia destaca, ainda, a importância do consumo de alimentos orgânicos e de base agroecológica como forma de promover um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável.

A classificação dos alimentos proposta no Guia e utilizada neste documento é a seguinte:

- **In Natura:** aqueles disponibilizados sem qualquer modificação;
- **Minimamente Processados:** como sendo aqueles que foram submetidos a alterações mínimas;
- **Processados:** os que são fabricados essencialmente com a adição de sal ou açúcar a um alimento *in natura* ou minimamente processado; e
- **Ultraprocessados:** como sendo produtos cuja fabricação envolve diversas etapas e técnicas de processamento e vários ingredientes, muitos deles de uso exclusivamente industrial.

O Guia traz referências importantes quanto aos Ingredientes Culinários, que correspondem a produtos extraídos de alimentos in natura ou diretamente da natureza e usados pelas pessoas para temperar, cozinhar alimentos e criar preparações culinárias. Neste estudo, será avaliada a incidência tributária sobre ingredientes minimamente processados em

2. O guia pode ser acessado em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf)

comparação aos ingredientes utilizados na fabricação de alimentos ultraprocessados.

Para avaliar os alimentos orgânicos ou agroecológicos, foram utilizados como referência os conceitos que balizam o Sistema Brasileiro de Verificação da Conformidade Orgânica, que abarca sistemas de produção orgânica, agroecológica, biodinâmica e permacultural.

Considerando estes conceitos, foi analisada a incidência tributária sobre os alimentos saudáveis, comparando-os com a incidência sobre os alimentos ultraprocessados a partir das seguintes linhas de estudo:

- Análise da incidência tributária dos alimentos in natura e minimamente processados selecionados, comparando-os com alimentos ultraprocessados selecionados;
- Análise da incidência tributária sobre ingredientes saudáveis selecionados, comparando-os com ingredientes utilizados na fabricação de alimentos ultraprocessados
- Análise da incidência tributária sobre as cadeias de alimentos orgânicos selecionadas, comparando-as com as cadeias de alimentos convencionais selecionadas; e
- Análise da tributação sobre os diferentes formatos jurídicos que operam no sistema alimentar, tais como: Produtor Rural, Agroindústria Rural, Empresas do Simples Nacional, Empresas que operam com o sistema de Lucro Real e Cooperativas.

Foram avaliados os seguintes tributos:

- Federais – PIS/Pasep e Cofins, IPI e Contribuições Sociais e Trabalhistas;
- Estadual – ICMS.

Para analisar a incidência do ICMS, foram escolhidos cinco estados, sendo um de cada região do país:

- Sul: Paraná;
- Sudeste: São Paulo;
- Nordeste: Bahia;
- Centro-Oeste: Distrito Federal; e
- Norte: Amazonas.

Para identificar a incidência tributária específica sobre um conjunto representativo dos alimentos, foram escolhidos alguns alimentos e ingredientes culinários de diferentes categorias propostas pelo Guia, e também cadeias produtivas de alimentos orgânicos e convencionais. Dessa forma, foram analisados em maior profundidade os alimentos conforme descrito nas figuras abaixo.

<b>In natura</b>	<b>Minimamente Processados</b>	<b>Ultraprocessados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mandioca</b></li> <li>• <b>Ovos</b></li> <li>• <b>Laranja</b></li> <li>• <b>Banana</b></li> <li>• <b>Cebola</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Macarrão seco</b></li> <li>• <b>Carnes frescas, resfriadas ou congeladas</b></li> <li>• <b>Suco de frutas</b></li> <li>• <b>Leite Pasteurizado, UHT e pó</b></li> <li>• <b>Arroz e feijão</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Macarrão instantâneo</b></li> <li>• <b>Salcichas, nuggets, hamburguer</b></li> <li>• <b>Néctar</b></li> <li>• <b>Achocolatados, Bebida láctea</b></li> <li>• <b>Salgadinhos Extrusados</b></li> </ul>

Figura 1 Alimentos selecionados para análise da incidência tributária, segundo classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira

<b>Minimamente Processados</b>	<b>Ultraprocessados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Farinha de arroz, linhaça e milho</b></li> <li>• <b>Castanha do Pará e Castanha de Caju</b></li> <li>• <b>Açúcar mascavo e demerara</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Glutamato monossódico</b></li> <li>• <b>Gordura hidrogenada</b></li> <li>• <b>Açúcar invertido/ glicose/frutose</b></li> </ul>

Figura 2 Ingredientes analisados para análise da incidência tributária, segundo classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira

Orgânicos	Convencionais
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Salada/legume minimamente processados</b></li> <li>• <b>Suco de uva</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Salada/legume minimamente processados</b></li> <li>• <b>Néctar de uva</b></li> </ul>

Figura 3 Cadeias produtivas analisadas pelo estudo Tributário.

### 3.1 Levantamento da Base Legal e Normativa dos Tributos que Incidem sobre os Alimentos

A expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes (Art.96 Lei 5.172/96).

O levantamento dos instrumentos legais e normativos dos tributos que incidem sobre os alimentos foi um dos grandes desafios deste estudo, dado o emaranhado legal e normativo que determina as incidências tributárias no Brasil, especialmente para o ICMS.

Apesar disso, o estudo permitiu que seja compreendida a lógica de funcionamento dos tributos analisados, a hierarquia e a distribuição de responsabilidades entre os entes federados quanto à elaboração e aplicação dos marcos legais e normativos referentes à tributação.

*O sistema tributário nacional é regido primariamente pela Constituição Federal, que estabelece quem é responsável pelo quê e quem pode definir e arrecadar tributos que incidem sobre a produção, o capital e o trabalho no Brasil.*

Na sequência, vêm as leis complementares, juntamente com as resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, as Constituições e as Leis estaduais e municipais.

De acordo com o Código Tributário Nacional, os tributos podem ser majorados ou reduzidos nas seguintes condições:

- O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em Lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária;
- O Poder Executivo pode ainda, nas condições e nos limites estabelecidos em Lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do tributo, a fim de ajustá-los aos objetivos da política cambial e do comércio exterior;
- A alíquota do imposto não poderá exceder os limites fixados em resolução do Senado Federal, que distinguirá, para efeito de aplicação de alíquota mais baixa, as transmissões que atendam à política nacional de habitação.

São normas complementares das Leis, dos Tratados e das Convenções Internacionais e dos Decretos:

- Os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;
- As decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;
- As práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;
- Os convênios que, entre si, celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Para cumprir o objetivo do estudo, buscou-se conhecer os conceitos e instrumentos da política tributária utilizados nos tributos analisados.

A partir desta compreensão geral, foram levantados e identificados os atos legais e normativos que definem a incidência tributária dos alimentos e grupos de alimentos analisados.

Estas referências foram sistematizadas em fichas técnicas específicas para cada tributo federal analisado e, no caso do ICMS, para cada estado tratado neste estudo: SP, DF, BA, AM e PR.

A incidência tributária de cada item analisado foi organizada em Matrizes Tributárias federais e estaduais.

Para a análise das cadeias produtivas dos alimentos orgânicos e convencionais, foi feita a avaliação dos custos em cada etapa a fim de quantificar a tributação incidente.

Por fim, buscou-se compreender e identificar as possíveis diferenças na tributação sobre os formatos jurídicos específicos: Produtor Rural, Agroindústria, Cooperativa e as empresas optantes do Simples Nacional.

## **3.2 Conceitos relevantes sobre tributos e a tributação**

### **3.2.1 Fato Gerador**

Para que um tributo seja cobrado, é preciso ocorrer o fato que gera a obrigação tributária. Este fato deve estar descrito em lei, que deve definir também quando o fato ocorre – o chamado fato gerador. Via de regra o fato gerador é a venda da mercadoria ou serviço.

### **3.2.2 Princípio da Não Cumulatividade**

Alguns tributos são, por previsão legal, não cumulativos. Isso significa que eles devem incidir somente sobre o valor agregado da operação, de forma a evitar o sistema de cascata tributária, que é a incidência de tributo sobre tributo.

A operação pelo sistema não cumulativo prevê que, do valor a pagar de determinado tributo, pode ser subtraído o crédito carreado nas matérias-primas e insumos utilizados na sua produção. São tributos não cumulativos deste estudo o ICMS e o IPI. O PIS/Pasep e a Cofins podem ser cumulativos ou não cumulativos, dependendo da opção realizada pelo contribuinte.

### **3.2.3 Crédito Presumido**

O Crédito Presumido é um instrumento utilizado para reduzir a carga de um determinado tributo não cumulativo, por meio de um crédito estabelecido previamente pelo legislador, que poderá ser debitado quando do pagamento deste imposto ou que com ele seja compatível na saída da mercadoria comercializada.

### 3.2.4 Tributação Embutida, Cumulativa e Desembolsada

A Tributação cumulativa é aquela que vai se acumulando nas etapas de uma determinada cadeia produtiva sem que possa ser descontada nas etapas posteriores, agregando-se ao preço dos produtos comercializados. As Contribuições Sociais e Trabalhistas, por exemplo, são cumulativas e acabam sendo incorporadas aos preços dos produtos quando da sua comercialização.

A tributação embutida é aquela que, por sua natureza, deveria ser não cumulativa, mas que pela condição - notadamente o formato jurídico, acaba por se tornar cumulativa, pela impossibilidade de se compensar seus créditos.

A Tributação Desembolsada, por sua vez, é aquela que resulta do pagamento efetivo ao fisco. A exemplo, a diferença entre o ICMS incidente sobre o valor de venda e o valor dos créditos de ICMS associados aos insumos, será a tributação de ICMS desembolsada e, portanto, por ser custo efetivo, é incorporada ao preço de venda.

### 3.2.5 Especificidades do ICMS

- O ICMS é um imposto **Não Cumulativo** que deve (ou deveria)<sup>3</sup> incidir apenas sobre o valor agregado ao longo da cadeia produtiva/circuito do produto;
- O ICMS é um **Imposto Seletivo**, que pode ter alíquotas definidas em função da essencialidade dos produtos;
- O **Diferimento** é um mecanismo previsto para o ICMS, em que é possível a transferência do lançamento e do recolhimento incidente em dada operação para a operação posterior;
- A **Substituição Tributária** é o regime em que a responsabilidade pelo pagamento do ICMS sob as operações de vendas de mercadorias ou prestações de serviços é atribuída a outro contribuinte que não àquele responsável pela venda do produto;
- Quando previsto em regulamento, o ICMS pode ser **Suspensão**, quando condicionado a ocorrência de evento futuro, que poderá estabelecer o seu pagamento a posteriori;

3. Em algumas situações ocorrem imperfeições na aplicação deste princípio que o tornam cumulativo. Exemplos dessa ocorrência serão descritos ao longo deste Documento.

- O ICMS tem alíquotas específicas para o **Comércio Interestadual**. Elas podem ser de 4%, 7% ou de 12% dependendo da origem e destino da mercadoria ou serviço;
- Quando do Comércio Interestadual, além das alíquotas para o comércio interestadual em si, as diferenças entre as alíquotas internas e interestadual, as quais deverão ser pagas pelo contribuinte, conforme definido no regulamento de cada estado, o chamado **Difal - Diferença de Alíquota do ICMS**;
- O ICMS pode ser cobrado de uma só vez em uma das operações de comercialização de uma mercadoria ou serviço. Neste caso, o legislador define uma **Margem de Valor Agregado (MVA)** a ser cobrada para cobrir o valor agregado das etapas em que a cobrança do imposto não ocorrerá. Neste caso, é projetado um determinado valor agregado para as etapas posteriores ou anteriores e sobre o qual vai incidir o ICMS previsto para aquela mercadoria ou serviço no seu destino final.
- **Confaz**, sigla para Conselho Nacional de Política Fazendária. É o colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Economia, ao qual compete celebrar convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do ICMS.

*O Confaz tem o poder de definir políticas tributárias nacionais para o ICMS, fomentando ou desestimulando cadeias produtivas ou grupos de produtos. Uma deliberação do Confaz pode ter adesão de um ou até todos os estados e o Distrito Federal. Isenções e reduções de alíquotas para a cesta básica e para os produtos hortifrutigranjeiros são exemplos de deliberações nacionais com adesão de todos os estados.*

### 3.2.6 Diferentes formatos jurídicos podem resultar em incidências tributárias distintas

Dependendo da etapa em que se encontra a mercadoria ou serviço no circuito da cadeia produtiva e dependendo das regras estabelecidas para o seu recolhimento, podem haver diferenças significativas na incidência

tributária em função do tipo de formato jurídico do agente econômico envolvido com a circulação daquela mercadoria ou serviço.

Determinados tributos estão previstos apenas para Pessoas Jurídicas e, portanto, não alcançam os Produtores Rurais, quando operam por meio de suas Pessoas Físicas. São os casos, por exemplo, do IPI e do PIS/Pasep e da Cofins.

“Agroindústria”, é um formato jurídico específico da pessoa jurídica que possui algumas exigências e tem benefícios tributários. Para se enquadrar como Agroindústria, algumas atividades são permitidas e outras vedadas. Por exemplo, frigoríficos podem ser agroindústrias, ao passo que abatedouros de aves não podem. Além disso, requer que industrialização seja de sua própria produção ou de sua produção própria e de terceiros. O principal benefício das Agroindústrias é de que o pagamento das contribuições sociais e previdenciárias (o INSS, o Seguro Acidente de Trabalho - SAT e a contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar) que normalmente é um percentual que incide sobre o valor da folha de pagamento é substituído pela incidência de 2,85% sobre o faturamento de vendas internas (excluem-se exportações ao exterior). Essa modalidade é atrativa para empresas intensivas em mão-de-obra e exportadoras.

Os Microempreendedores Individuais - MEI e as empresas optantes do Simples Nacional têm definidas alíquotas únicas a serem pagas em suas operações, que agregam um conjunto de impostos federais, estaduais e municipais na mesma cobrança. Por conta disso, em algumas situações, isenções de tributos estabelecidas para a saída de determinadas mercadorias e serviços não alcançam este tipo de empresa.

As Cooperativas, por sua vez, têm vantagens tributárias federais em relação às receitas decorrentes de relações com seus associados, o chamado Ato Cooperativo ou quando da sua contratação como seus funcionários que sejam associados.

*As empresas optantes do Simples Nacional sofrem com distorções no sistema tributário que levam a situações de cumulatividade na cobrança de tributos que deveriam ser não cumulativos. As empresas que operam sob o regime de Lucro Real, como as grandes empresas e indústrias de alimentos ultraprocessados, conseguem usufruir em melhores condições do princípio da não cumulatividade dos tributos. Elas descontam com mais facilidade os valores desembolsados sobre os custos de produção ou comercialização.*

# 4

## **A INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA SOBRE OS ALIMENTOS**

---

A Política Tributária, apesar de parecer caótica, tem uma lógica, tem hierarquia, embasamento legal e normativo, e instrumentos de aplicação, inclusive com utilização de soluções tecnológicas que praticamente informatizaram toda a arrecadação federal e estadual nas últimas décadas.

Na hierarquia legal e normativa que rege a tributação no Brasil, o mais alto nível está na Constituição federal<sup>4</sup>.

Em seguida, pode-se citar o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/96), as leis complementares e resoluções do senado.

Com base na legislação vigente, os estados e o Distrito Federal, reunidos no Confaz, podem realizar convênios para regulamentar e estabelecer diferenciações tributárias para o ICMS dentro das margens estabelecidas pelos legisladores. O Poder Executivo, por seu turno, dentro das margens estabelecidas na legislação, pode tomar medidas tributárias, especialmente em relação ao IPI, para o qual tem maior liberdade para fixar alíquotas.

Nesta hierarquia tributária, conta, ainda, respeitados os marcos nacionais, as Constituições, leis e decretos estaduais e municipais, respectivamente.

*Muitas vezes, os instrumentos legais e normativos são formatados e orientados para o atendimento de objetivos e diretrizes nacionais. As políticas tributárias voltadas para os produtos da cesta básica, para os hortifrutigranjeiros e para os insumos agropecuários são exemplos de iniciativas nacionais que afetam significativamente a incidência tributária sobre os alimentos.*

É interessante destacar que, muitas vezes, os instrumentos legais e normativos são formatados e orientados para o atendimento de objetivos e diretrizes nacionais. O estímulo às exportações do agronegócio, por exemplo, é um objetivo nacional claramente identificado na política tributária e se reflete concretamente na redução ou isenção dos impostos federais, em particular no PIS/Pasep e na Cofins, e no ICMS, dos estados.

Neste sentido, são exemplos os estímulos tributários para a comercialização e importação de insumos, como fertilizantes, sementes, agrotóxicos, a isenção de impostos federais e estaduais para as exportações, entre outros. Para viabilizar este objetivo, foram publicadas leis, como a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96) e a Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, juntamente com convênios no Confaz, que isenta ou reduz as

4. BRASIL, Constituição Federal. 1988. Título VI, Capítulo 1, Do Sistema Tributário Nacional.

alíquotas para os insumos para a base produtiva das cadeias agroexportadoras (Convênio ICMS 100/97).

O desestímulo ao consumo do tabaco é um outro tipo de objetivo nacional que também se reflete na política tributária federal e dos estados, com grande impacto sobre o consumo.

Na esfera dos alimentos, existem várias iniciativas tributárias, com destaque para aquelas com objetivo de impactar o abastecimento popular e reduzir os preços para facilitar o acesso à cesta básica (Convênio 128/94) e aos hortifrutigranjeiros. Ambas com impactos sobre os tributos federais e estaduais, como será visto em mais detalhes adiante.

Por fim, ainda no âmbito nacional, cabe destacar a iniciativa de convênio no Confaz que isentou de ICMS os alimentos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar (Convênio ICMS 143/2010).

*O levantamento permitiu identificar algumas boas iniciativas estaduais. É o caso do Selo da Agricultura Familiar no estado da Bahia, em que os produtos com este selo recebem créditos tributários equivalentes às alíquotas do ICMS para os produtos comercializados por cooperativas da agricultura familiar (Decreto/BA 13.780/2012). É uma medida mais eficiente que a isenção pura e simples.*

O levantamento permitiu identificar algumas boas iniciativas estaduais, como o Selo da Agricultura Familiar no estado da Bahia, cujos produtos que o detém recebem créditos tributários equivalentes às alíquotas do ICMS para os produtos comercializados por cooperativas da agricultura familiar (Decreto/BA 13.780/2012). No Acre também foi identificada iniciativa fiscal favorável à comercialização de produtos da sociobiodiversidade por cooperativas locais, entre outras iniciativas que contribuirão na elaboração de propostas relacionadas a este estudo.

# 5

**ANÁLISE DA  
INCIDÊNCIA  
TRIBUTÁRIA SOBRE  
OS ALIMENTOS  
ANALISADOS**

---

Há um amplo conjunto de tributos que incide sobre os alimentos. A maior parte deles é de competência federal, contudo, o que tem mais impacto sobre os alimentos é o ICMS, de competência dos estados.

A tabela abaixo apresenta os principais impostos que incidem sobre os alimentos no Brasil. Os tributos indiretos incidem sobre o produto ou serviço que o transfere para outro, por meio de sua incorporação ao preço. Os tributos diretos incidem sobre o resultado da operação ou ganho de patrimônio e seu custo e, em tese, não é repassado a terceiros.

**Tabela 1 - Principais tributos que incidem sobre os alimentos (itens) de acordo a competência e o tipo**

<b>Tributo</b>	<b>Competência</b>	<b>Tipo</b>
Contribuições trabalhistas e sociais incidentes sobre a folha de salários	Federal	Indireto
PIS/Pasep e Cofins	Federal	Indireto
IPI	Federal	Indireto
Contribuição previdenciária rural	Federal	Indireto
Imposto de Renda (IRPJ)	Federal	Direto
Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL da pessoa jurídica)	Federal	Direto
ICMS	Estadual	Indireto
ISS	Municipal	Indireto

A seguir serão apresentadas as principais conclusões a respeito da incidência tributária federal e estadual sobre os grupos de alimentos, ingredientes e cadeias produtivas analisadas.

## **5.1 Incidência Tributária Federal**

No nível federal, foram analisadas as incidências tributárias do PIS/Pasep e da Cofins, do IPI e dos encargos sociais e trabalhistas.

Os encargos sociais e trabalhistas foram analisados especificamente quando do estudo da incidência tributária sobre as cadeias de alimentos orgânicos, comparativamente às cadeias de alimentos convencionais.

O PIS/Pasep e a Cofins incidem unicamente sobre a receita auferida pela pessoa jurídica. Quando enquadrados como alimentos isentos ou alíquo-

ta zero, as receitas provenientes de sua comercialização são excluídas para fins de cálculo do tributo.

O IPI incide sobre os produtos industrializados e se comporta como um imposto sobre o valor agregado, com caráter não cumulativo. Portanto, os alimentos in natura não são alcançados pelo IPI. É um imposto que tem caráter seletivo e que, por isso, pode ser utilizado para estimular ou desestimular o consumo de acordo com os interesses da política pública.

As contribuições sociais e trabalhistas, por sua vez, incidem sobre a força de trabalho utilizada nos diferentes elos e estágios das cadeias produtivas dos alimentos, desde a produção primária até a comercialização final junto aos consumidores.

A seguir serão apresentadas as principais conclusões sobre a tributação federal incidente sobre os alimentos.

## **5.1.1 Incidência Tributária Federal sobre os Alimentos In Natura, Minimamente Processados x Ultraprocessados**

### **IPI**

Os alimentos sujeitos ao IPI podem ser enquadrados da seguinte forma para fins de tributação:

- Não Tributados (NT);
- Ter a alíquota reduzida a zero, ou em proporção definida em regulamento;
- Ser tributado em alíquotas definidas em regulamento.

Quanto aos produtos analisados, pôde ser observado que eles são Não Tributados (NT), têm alíquota reduzida a zero e, em poucos casos, tributados. Os alimentos in natura avaliados são Não Tributados, pela própria natureza, e portanto, não podem ter alíquotas definidas pelo poder executivo<sup>5</sup>.

Os alimentos minimamente processados e ultraprocessados analisados têm alíquota vigente reduzida a zero em sua grande maioria. No caso do leite, seus produtos derivados são Não Tributados e o leite em pó tem

5. Foi encontrada apenas uma exceção para os alimentos in natura, a banana, com IPI igual a zero.

alíquota zero. Para aqueles com alíquota zerada, existe a possibilidade de alteração por parte do Poder Executivo.

O IPI tem grande potencial para ser um instrumento capaz de diferenciar a tributação entre os alimentos in natura e minimamente processados, comparativamente aos ultraprocessados. Atualmente, esta diferença praticamente não existe, estando no mesmo nível de tributação alimentos in natura e as gorduras vegetais, por exemplo. O feijão e o arroz possuem a mesma tributação que o macarrão instantâneo ou nuggets. Sucos de frutas e néctar têm alíquotas iguais, reduzidas a zero. As informações detalhadas podem ser observadas abaixo, na Tabela 2.

## **PIS/Pasep e Cofins**

O PIS/Pasep e a Cofins para os alimentos estudados, têm alíquota geral de 9,25% para empresas que optam pelo regime não cumulativo, e de 3,65% para as que optam pelo sistema cumulativo.

Para aquelas empresas que optam pelo sistema não cumulativo, pode haver previsão de crédito presumido, o qual pode compensar a cumulatividade relacionada a compra de insumos e matérias-primas utilizadas na sua fabricação.

Quanto à incidência do tributo sobre os alimentos, existem duas leis que reduzem a zero as alíquotas dos alimentos por elas contemplados.

Uma delas é a Lei 10.865 de 2004, que traz em seu art. 28 a redução a zero das alíquotas da PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de produtos hortícolas, frutas e ovos. Neste caso, são listados os códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) contemplados nestes grupos de alimentos.

A segunda é a lei 10.925 de 2004<sup>6</sup>, alterada pela Lei 12.839 de 2013<sup>7</sup>, conhecida como a Lei da Cesta Básica, que acrescentou uma série de alimentos à lista daqueles com alíquota reduzida a zero.

Os alimentos in natura e minimamente processados, em geral, e aqueles objeto deste estudo enquadraram-se em uma ou outra destas leis, ficando com alíquotas reduzidas à zero. A exceção é o suco de frutas integral, que mesmo sendo um alimento minimamente processado, não constou em nenhuma das duas leis e, por consequência, tem incidência com a alíquota padrão de 9,25% para os que optam pelo regime não cumulativo.

6. Acessível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.865.htm).

7. Acessível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112839.htm#:~:text=Reduz%20a%20zero%20as%20al%C3%ADquotas,23%20de%20julho%20de%202004%2C](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112839.htm#:~:text=Reduz%20a%20zero%20as%20al%C3%ADquotas,23%20de%20julho%20de%202004%2C).

Entre os ultraprocessados, alguns itens conseguem alcançar os benefícios das leis citadas anteriormente. É o caso dos achocolatados, bebidas lácteas e macarrão instantâneo, todos enquadrados nos grupos e códigos da cesta básica<sup>8</sup>.

Os demais alimentos ultraprocessados avaliados se enquadram na alíquota padrão do tributo, que dependerá do regime de apuração, ou seja, se no sistema cumulativo ou no sistema não cumulativo. Em geral, pode-se dizer que os produtos in natura e os minimamente processados têm alíquotas reduzidas a zero. E, por outro lado, uma parte mais expressiva dos alimentos ultraprocessados têm alíquotas padrão.

O PIS/Pasep e a Cofins trazem consigo um outro mecanismo de redução da carga tributária, o crédito presumido, que deve estar estabelecido na legislação.

Para os alimentos pesquisados, identificou-se que a grande maioria, sejam os in natura, minimamente processados ou ultraprocessados, têm previsão de créditos presumidos. Os créditos variam de 3,24% a 5,55% incidentes sobre o valor de aquisição da matéria-prima. Não há correlação entre o tamanho do crédito e o nível de processamento ou qualidade nutricional dos alimentos.

Não possuem previsão de crédito presumido: a) entre os alimentos in natura analisados a cebola, b) entre os minimamente processados: o feijão e o macarrão e, c) entre os ultraprocessados o macarrão instantâneo, o néctar e os salgadinhos extrusados.

A incidência tributária e a previsão do crédito presumido podem ser observados em maiores detalhes na Tabela 2.

8. Ver todos os itens enquadrados neste benefício no texto da Lei no 12.839 de 9 de julho de 2013.

**Tabela 2 - Resumo do PIS/Pasep, da Cofins e do IPI incidente sobre alimentos selecionados**

Class.	Alimento	PIS/Pasep e Cofins		IPI
		Alíquota	Cred. presumido	
<i>In Natura</i>	Mandioca	0	3,2375%	Não tributado
	Laranja, Banana	0	3,2375%	Não tributados, zero para a banana
	Cebola	0	0%	Não tributado
	Ovos	0	5,55%	Não tributados
Minima- mente Processado	Arroz	0	3,2375%	Não tributados
	Feijão	0	0%	0
	Carnes (bovinas, suínas e aves)	0	5,55%	0
	Pescados	0	5,55%	0
	Macarrão	0	0%	0
	Suco de Frutas	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	3,2375%	0
	Leite	0	5,55%	Não tributados, zero para leite em pó
Ultrapro- cessado	Achocolatados, Bebidas Lácteas	0	5,55%	Não tributados
	Macarrão Instantâneo	0	0%	0
	Salsichas, hambúrguer, <i>nuggets</i>	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	5,55%	0
	Néctar	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	0%	0
	Salgadinhos extrusados	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	0%	0

Fonte: Legislação vigente. Elaboração: Autores.

## 5.2 Incidência Tributária Federal Sobre os Ingredientes Saudáveis x Ingredientes para Ultra-processados

Os ingredientes cumprem um papel fundamental no sistema alimentar. Eles podem ser utilizados em preparações culinárias de alta qualidade nutricional, ou ser a base de um alimento ultraprocessado de péssima qualidade nutricional.

*Segundo o Guia Alimentar, alimentos ultraprocessados, como biscoitos recheados, salgadinhos “de pacote”, refrigerantes e macarrão “instantâneo” são nutricionalmente desbalanceados devido a seus ingredientes (MS, 2014).*

Segundo o Guia Alimentar para População Brasileira, alimentos ultraprocessados, como biscoitos recheados, salgadinhos “de pacote”, refrigerantes e macarrão “instantâneo” são nutricionalmente desbalanceados devido a seus ingredientes (MS, 2014).

Daí a importância de entender a incidência tributária sobre os diferentes tipos de ingredientes, em particular daqueles que contribuem para uma alimentação saudável, comparativamente àqueles que são utilizados na fabricação de alimentos ultraprocessados de má qualidade nutricional. Foram escolhidos três ingredientes de cada grupo, como pode ser observado na Tabela 3.

De acordo com o levantamento realizado, as farinhas, açúcares e castanhas têm alíquotas reduzidas a zero para o PIS/Pasep e a Cofins. Os açúcares mascavo, demerara e cristal também possuem PIS/Pasep e a Cofins igual a zero. Quase todos os ingredientes minimamente processados analisados faziam jus ao crédito presumido de 3,24%, com a única exceção do açúcar mascavo, que não tem previsão para o crédito presumido.

Quanto aos ingredientes de ultraprocessados, todos possuem alíquota padrão para o PIS/Pasep e da Cofins. Entre os ingredientes para ultraprocessados analisados, a gordura hidrogenada e alguns açúcares invertidos possuem crédito presumido.

Os ingredientes para ultraprocessados, embora com alíquota padrão, têm crédito real na indústria vendedora e geram créditos tributários para

os compradores, na medida da alíquota padrão. Esta situação é diferente para os ingredientes saudáveis analisados. Por terem alíquotas zeradas na saída, não geram crédito para os seus compradores. O comprador que recebe o produto com PIS/Pasep e Cofins igual a zero não tem crédito para se apropriar. Além disso, o crédito presumido é, na melhor das hipóteses, igual ao dos ingredientes para ultraprocessados. A gordura hidrogenada, por exemplo, tem crédito presumido superior aos saudáveis, 5,55%, contra 3,24% para as castanhas, farinhas e açúcares.

O IPI, por sua vez, não tem incidência sobre os ingredientes analisados, podendo estar na condição de isentos ou não tributados. As exceções ficam por conta de alguns tipos de açúcar de uso industrial, que podem ter alíquotas de 3,75%.

Cabe destacar, ainda, que os ingredientes saudáveis, quando minimamente processados em uma pessoa jurídica (PJ), sofrem com a cumulatividade dos impostos federais embutidos nas matérias-primas adquiridas.

O estudo tributário das cadeias produtivas de alimentos orgânicos versus convencionais, demonstrou que as PJs que adquirem alimentos in natura diretamente de Produtores Rurais (PF), não se creditam dos tributos pagos ou embutidos na etapa da produção primária. Ou seja, os insumos de produção sobre os quais incidem PIS/PASEP, Cofins, IPI e ICMS passam a compor o preço de venda e não geram créditos para os seus compradores, revelando uma falha no princípio da não cumulatividade dos impostos. Para piorar, quando prevista alíquota zero na saída, eles não conseguem passar adiante nem seus próprios custos.

*Os ingredientes para preparações culinárias ou alimentos saudáveis não geram créditos aos seus compradores, carregam nos preços de venda impostos acumulados de etapas anteriores e têm igual ou menores créditos presumidos. Ou seja, a tributação federal não incide positivamente ou proativamente sobre ingredientes para alimentos mais saudáveis. Pelo contrário, o sistema tributário federal funciona melhor para as cadeias de produtos ultraprocessados, onde a proteção contra a cumulatividade faz com que as indústrias fabricantes desse tipo de produto tenham pagamentos líquidos muito baixos.*

**Tabela 3 - Resumo do PIS/Pasep, da Cofins e do IPI incidente sobre os ingredientes selecionados**

Class.	Ingrediente	PIS/Pasep e Cofins		IPI
		Alíquota	Cred. presumido	
Processado	Farinhas de arroz, linhaça e milho	0%	3,2375%	Não tributados, farinha de milho: 0%
	Castanha do Pará e Castanha de Caju	0%	3,2375%	Não tributado
	Açúcar mascavo	0%	0%	0%
	Açúcar demerara	0%	3,2375%	0%
	Açúcar cristal/refinado	0%	3,2375%	0%
Ultrapro-cessado	Glutamato monossódico	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	0%	0%
	Gordura hidrogenada	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	5,55%	0%
	Açúcar invertido/glicose/ frutose	9,25% (sistema não cumulativo ou 3,65% (sist. cumulativo))	3,2375% ou zero	0 ou 5%*

\* não considerou as reduções de IPI concedidas pelo Decreto no 10.979 de 25/02/2022

## 5.2 Incidência Tributária Estadual (ICMS)

A análise da incidência tributária estadual seguiu a mesma metodologia utilizada na análise dos tributos federais.

*Para chegar à apuração da incidência do ICMS sobre os itens selecionados, foi realizado um extenso trabalho de pesquisa sobre os instrumentos legais e normativos gerais que regem a aplicação do ICMS em todo o país, e sobre os instrumentos legais e normativos específicos, que regem a aplicação do imposto em cada um dos estados analisados.*

Para entender e identificar a carga de ICMS foi necessário não só entender a alíquota estabelecida sobre a última etapa do circuito, quando o produto chega ao consumidor, como também desvendar a incidência definida para cada uma das etapas percorridas pelo produto, desde a produção, beneficiamento, distribuição e comercialização até o consumidor final.

O ICMS é, isoladamente, o principal tributo que incide sobre os alimentos e ingredientes analisados.

*O ICMS é, isoladamente, o principal tributo que incide sobre os alimentos e ingredientes analisados. A incidência do ICMS sobre os alimentos é objeto de inúmeras deliberações no âmbito legislativo, da regulamentação, seja no nível nacional, como dos estados.*

A incidência do ICMS sobre os alimentos é objeto de inúmeras deliberações no âmbito legislativo, da regulamentação e da operacionalização. Parte das deliberações se dá no nível nacional, e parte no nível dos estados.

A principal base legal do ICMS é a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a chamada Lei Kandir. Ela define o imposto, quem o recolhe, sobre o que ele incide, como deve ser operado, etc.

A principal instância de gestão do ICMS é o Conselho Nacional de Política Fazendária, o Confaz.

### **5.2.1 Incidência do ICMS sobre os alimentos *in natura*, minimamente processados e ultraprocessados**

A classificação dos alimentos proposta pelo Guia Alimentar ainda não tem respaldo na legislação e regulamentação do ICMS. Não há distinção quanto ao tipo de processamento, nem em relação à sustentabilidade dos sistemas de produção de alimentos.

São cinco os principais convênios acordados no âmbito do Confaz e que definem as principais regras para incidência diferenciada do ICMS sobre os alimentos, ou sobre as suas cadeias produtivas. São eles:

- Hortifrutigranjeiros – Convênio ICMS 44/75, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a isenção de produtos hortifrutigranjeiros.
- Cesta Básica – tratada por dois convênios. O Convênio ICMS 128/94, de 24 de outubro de 1994, que autoriza os estados e o Distrito Federal a estabelecer carga tributária mínima de 7% do ICMS nas saídas internas de mercadorias que compõem a cesta básica; e o Convênio ICMS 224/17, que autoriza as unidades federadas listadas a conceder isenção do ICMS nas operações internas com produtos essenciais ao consumo popular que compõem a cesta básica.
- o convênio Confaz no 89/05 que reduz a base de cálculo do ICMS devido nas saídas interestaduais de carne e demais produtos comestíveis.

veis, resultantes do abate de aves, gado e leporídeos, de forma a que a carga final total seja de 7% e autoriza os estados e o Distrito Federal a conceder a mesma redução de base de cálculo em suas saídas internas, sem exigir estorno do crédito fiscal.

- Insumos Agropecuários – Convênio ICMS 100/97, de 6 de novembro de 1997, reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica, e dá outras providências.

O **Convênio dos Hortifrutigranjeiros** convênio Confaz nº 89/05 são os que mais se aproximam da classificação do Guia Alimentar, uma vez que prevêm isenções para uma lista de alimentos in natura, ovos e algumas carnes. Os alimentos contidos na lista do convênio, ainda que processados, nos termos do regulamento, podem ter suas alíquotas reduzidas a zero pelos estados.

Como pode ser visto na Tabela 09, os alimentos in natura objeto do estudo (mandioca, cebola, laranja, banana e ovos de galinha) têm isenção nos estados analisados, desde que não destinados à indústria. Isenção que, na maior parte dos casos, alcança as operações interestaduais.

O regulamento mantém a isenção do ICMS, ainda que os alimentos listados estejam ralados (exceto coco seco), cortados, picados, fatiados, torneados, descascados, desfolhados, lavados, higienizados, embalados ou resfriados, desde que não cozidos e não tenham adição de quaisquer outros produtos que não os relacionados, mesmo que simplesmente para conservação. O alcance da isenção interestadual para esses alimentos submetidos aos processos mínimos acima citados é muito limitado.

A regra não se aplica para os alimentos hortifrutigranjeiros não listados ou que foram beneficiados de uma forma não prevista no regulamento. Se o alimento for cozido, torrado, desidratado, ou, ainda, transformado em suco ou polpa de fruta, por exemplo, perde os benefícios previstos no convênio.

No caso de alimentos minimamente processados - como castanhas beneficiadas, o feijão, arroz, algumas carnes e pescados, o leite, sucos de frutas e macarrão - eles não são listados no convênio de isenção do ICMS (restrito a hortifrutigranjeiros) e, via de regra, se enquadram no convênio da cesta básica que permite redução do ICMS a um mínimo de 7%. Mas nem todos integram o portfólio da cesta básica, ficando fora dos benefícios parciais previstos, como será visto adiante.

A regra muda também quando estes alimentos, mesmo que in natura, se destinem à indústria de transformação. Neste caso, eles perdem os benefícios previstos no convênio, e passam a ser, via de regra, diferidos.

*O Convênio do Confaz que isenta do ICMS os alimentos hortifrutigranjeiros é o que mais se aproxima da classificação do Guia Alimentar. O Convênio isenta do ICMS uma lista grande de alimentos in natura e/ou minimamente processados, desde que os alimentos sejam destinados ao consumo.*

*O Convênio estabelece limites para o tipo de beneficiamento que estes alimentos podem sofrer, sendo mais restritivo que o Guia. Se o alimento for cozido, torrado, desidratado, ou, ainda, transformado em suco ou polpa de fruta, mesmo que integral, perde os benefícios previstos no convênio.*

*Nem todos os alimentos in natura e minimamente processados se beneficiam deste Convênio. A regra também muda quando os alimentos enquadrados nos benefícios se destinam à indústria de transformação. Neste caso, eles perdem os benefícios previstos no convênio e passam a ser diferidos.*

A análise da incidência tributária para as cadeias produtivas de orgânicos e convencionais mostrou que a isenção pode trazer benefícios, mas não está livre de distorções, limites de alcance e falhas.

Os Produtores Rurais (PF), por exemplo, quando inseridos em circuitos formais de comercialização, emitem notas fiscais nas quais incide a contribuição previdenciária rural (1,5%). Esta contribuição tem caráter cumulativo, ou seja, vai ser incorporada ao preço final do produto.

*Em virtude dos produtores rurais serem, no geral, pessoas físicas, e seus produtos isentos ou diferidos, o ICMS embutido nos custos de produção (insumos, combustíveis, investimentos, energia etc.) se tornam cumulativos, ou seja, não são descontados porque não há imposto a pagar na saída e não existe outro mecanismo de compensação previsto<sup>9</sup>. Como não tem imposto a pagar na saída, também não geram créditos para os compradores. Dessa forma, estes impostos se tornam cumulativos e seus custos são incorporados aos preços dos alimentos nas etapas posteriores.*

As empresas que adquirem alimentos in natura ou minimamente processados diretamente de Produtores Rurais (PF) sofrem com a cumulativi-

9. Foi encontrado um mecanismo de escoamento destes créditos no regulamento de ICMS do estado de SP.

dade dos impostos. Todas as saladas e legumes in natura e minimamente processados analisados neste estudo tributário tiveram cargas tributárias embutidas no preço final aos consumidores.

A situação é ainda pior para as empresas optantes pelo Simples Nacional. Elas não usufruem de créditos na compra e ainda têm que pagar o ICMS que está embutido na alíquota única. Além disso, os compradores de produtos oferecidos por empresas optantes do Simples Nacional não podem se creditar de ICMS na compra, em função de regras específicas para esse tipo de formato jurídico, em mais uma distorção do sistema tributário.

*Há uma significativa carga tributária embutida de ICMS sobre os alimentos in natura e minimamente processados em comparação com os ultraprocessados. As empresas que adquirem alimentos in natura ou minimamente processados diretamente de Produtores Rurais (PF) sofrem com a cumulatividade dos impostos em geral e do ICMS em particular.*

*Os fabricantes de alimentos ultraprocessados tributados pelo ICMS, por serem fabricados a partir de ingredientes processados em outras indústrias, se creditam do ICMS e de outros tributos pagos nas etapas anteriores, reduzindo a carga tributária final líquida sobre os seus produtos.*

**Os Convênios do ICMS para a Cesta Básica:** O Confaz tem dois convênios para reduzir alíquotas ou isentar produtos que integram a chamada cesta básica. Todos os estados e o Distrito Federal estão autorizados a reduzir as alíquotas dos produtos que integram a cesta básica. Por outro lado, nem todos os estados aderiram ao Convênio que autoriza a isenção. Entre os estados analisados, apenas a Bahia e Paraná haviam aderido e aplicado a isenção sobre uma parte dos itens, ao mesmo tempo que mantiveram a redução para outros.

O Confaz não define os itens que devem integrar a cesta básica. A definição é facultada aos estados. Por conta disso, as listas de alimentos que integram a cesta básica podem ser distintas entre eles. Em alguns estados, como Paraná, São Paulo e Bahia, foram incluídos alimentos ultraprocessados nas listas de produtos da cesta básica, como macarrão instantâneo e salsichas.

*No âmbito do Confaz não há definição dos itens que devem integrar a cesta básica. A definição é facultada aos estados, e as listas de alimentos variam entre eles. Paraná, São Paulo e Bahia são exemplos de estados que incluíram alimentos ultraprocessados, como macarrão instantâneo e salsichas, em suas listas de produtos da cesta básica.*

Conforme pode ser visto na Tabela 5, graças aos convênios de redução ou isenção das alíquotas da cesta básica, quase todos os alimentos minimamente processados analisados foram beneficiados com redução ou isenção do ICMS. A única exceção ficou por conta do suco de frutas, que invariavelmente paga a alíquota padrão nos estados analisados.

Entre os estados analisados chamou atenção o Amazonas, pelas alíquotas mais elevadas para os alimentos minimamente processados, em especial para o macarrão seco e as carnes com alíquotas de 18%, e o feijão e o arroz com alíquota 12% apenas se forem produzidos no estado.

Quanto aos **alimentos ultraprocessados**, verificou-se que alguns itens analisados conseguiram integrar as listas de alimentos da cesta básica em alguns estados (ver Tabela 5). É o caso do macarrão instantâneo na Bahia e no Paraná, e das salsichas, em São Paulo e Paraná. Os demais itens caíram na alíquota geral, de 18%.

O fato de haver incidência de ICMS sobre a maioria dos alimentos ultraprocessados não significa que a carga tributária seja necessariamente maior que a dos alimentos com reduções ou isenções. O melhor funcionamento dos mecanismos de não cumulatividade para os alimentos ultraprocessados acaba compensando a diferença em relação aos hortigranjeiros e os produtos da cesta básica, dadas as imperfeições e distorções no sistema de não cumulatividade.

O fato de haver incidência de ICMS sobre a maioria dos alimentos ultraprocessados não significa que a carga tributária seja necessariamente maior que a dos alimentos com reduções ou isenções. O melhor funcionamento dos mecanismos de não cumulatividade para os alimentos ultraprocessados acaba compensando a diferença em relação aos hortigranjeiros e os produtos da cesta básica, dadas as imperfeições e distorções no sistema de não cumulatividade.

**Convênio dos Insumos Agropecuários** – O Convênio 100/97 do Confaz autoriza a redução da base de cálculo em 60% ou a isenção total do ICMS para uma ampla lista de insumos agropecuários, utilizados na produção de alimentos. A lista envolve sementes, fertilizantes, corretivos, alimentação animal, agrotóxicos e outros insumos agropecuários. As listas contemplam diversos insumos utilizados na agricultura orgânica. O referido convênio também reduz a base de cálculo de incidência do ICMS destes produtos nas saídas interestaduais.

Juntamente com a legislação sobre os impostos federais, pode-se afirmar que todas as necessidades de insumos previstas para os sistemas convencionais de produção estão contempladas com reduções significativas ou isenções dos tributos federais e do ICMS, de forma que exercem um papel importante na redução dos custos de produção da base produtiva dos atuais sistemas alimentares.

**Tabela 4 - Incidência tributária estadual sobre alimentos selecionados, segundo a classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira**

<b><i>In Natura</i></b>	Mandioca, ovos, laranja, banana, cebola	Isento	Isento	Isento	Isento	Isento
	Arroz e feijão	7%	12,71 %	7%	18% se doutra UF 12% se produzido no AM	7%
<b>Minimamente Processado</b>	Carnes (bovinos, suínos e aves)	12%	7%	18%	18%	Isento
	Pescados	Diferido=Isento	Isento se produzido no DF, 7% noutros casos	18%	Isento	Isento
	Macarrão	7%	7%	7%	18%	12%
	Suco fruta	19,9% para suco de laranja, 18% demais sucos	18%	12%	18%	18%
	Leite	18% 7% leite em pó	Isento leite fluido exceto longa vida 7% leite UHT 7,41% leite em pó	Isento leite tipo A e B e magro (2% gordura) 18% para UHT e pó	18%	Isento o leite fluido, UHT e leite em pó
	Achocolatado, Bebida láctea	18%	18%	18%	18%	18%
<b>Ultraprocessado</b>	Macarrão Instantâneo	18%	18%	7%	18%	12%
	Salsicha, nuggets, hamburguer	18% para nuggets e hamburguer 7% salsicha	18%	18%	18%	18% para nuggets e hamburguer 7% salsicha (exceto em lata)
	Néctar	18%	18%	12%	18%	18%
	Salgadinhos Extrusados	18%	18%	18%	18%	18%

## 5.2.2 Incidência do ICMS sobre Ingredientes para Alimentos Saudáveis x Ingredientes para Alimentos Ultraprocessados

A incidência do ICMS sobre os ingredientes estudados revela que não existe nenhuma diferenciação na tributação entre os saudáveis e os utilizados na fabricação de ultraprocessados. A maioria dos itens analisados, independente da classificação do Guia, está enquadrada na alíquota padrão. Algumas exceções ocorrem porque os itens se enquadram nas listas de cesta básica de alguns estados. São os casos de alguns tipos de açúcar e de gordura hidrogenada, como pode ser observado na Tabela 5.

*A incidência do ICMS sobre os ingredientes estudados revela que não existe nenhuma diferenciação na tributação entre os saudáveis e os utilizados na fabricação de ultraprocessados. A maioria dos itens está enquadrada na alíquota padrão. Algumas exceções ocorrem porque certos ingredientes - como alguns tipos de açúcar e gordura hidrogenada - se enquadram nas listas de cesta básica de alguns estados.*

A equiparação das alíquotas dos diferentes tipos de ingredientes - que já seria, por si só, favorável aos alimentos ultraprocessados - é desequilibrada em favor dos ingredientes para ultraprocessados, por conta da maior proteção em relação à cumulatividade.

Os ingredientes feitos a base de alimentos in natura carregam tributações embutidas que impactam no preço final dos ingredientes no mercado, em um efeito de cascata tributária. A indústria de ingredientes para ultraprocessados, por sua vez, abate os impostos que incidem sobre seus custos e gera créditos para as indústrias fabricantes de alimentos ultraprocessados.

*A política tributária para o ICMS favorece a indústria de alimentos ultraprocessados em detrimento da indústria que trabalha com ingredientes minimamente processados utilizados para preparações culinárias.*

**Tabela 5 - Incidência tributária estadual sobre ingredientes selecionados**

<b>Categoria</b>	<b>Alimento</b>	<b>SP</b>	<b>DF</b>	<b>BA</b>	<b>AM</b>	<b>PR</b>
<b>Minimamente Processado</b>	Farinhas de arroz, linhaça	12% ou 18% (se for venda para empresa no Simples Nacional)	18%	18% ou 7% (se da BA) AF Isento	18% se doutro estado, 12% se produzido ou beneficiado no estado	18%
	Farinha de milho e fubá	7%	18%	Isento	18% se doutro estado, 12% se produzido ou beneficiado no estado	7%
	Castanha do Pará e Castanha de Caju	12% 18% (se for venda para Simples Nacional)	Diferido	18% castanha Pará Caju: isento ou diferido	12% (castanha Pará) 18% (castanha caju)	18%
	Açúcar mascavo/demerara	12% 18% (se for venda para Simples Nacional)	18% (rapadura: 12,71%)	18% AF Isento	18%	7% Macavo 18% Demerara
	Açúcar cristal/refinado	7%	7%	18%	18%	7%
<b>Ultraprocessado</b>	Glutamato monossódio	18%	18%	18%	18%	18%
	Gordura Hidrogenada	12%, Manteiga, margarina e creme vegetal: 7%	18%	18% AF Isento	18%	18%
	Açúcar invertido/glicose/frutose	12% 18% (se for venda para Simples Nacional)	18%	18% Diferido, se destinado á indústria de cacau e chocolates	18%	18%

# 6

**INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA SOBRE  
AS CADEIAS DE PRODUTOS  
ORGÂNICOS  
X  
CONVENCIONAIS**

---

O Guia Alimentar para a População Brasileira destaca a importância de dietas mais saudáveis, sustentáveis e inclusivas.

A Classificação dos Alimentos proposta no Guia é uma das formas mais interessantes de ajudar os cidadãos a realizarem suas escolhas saudáveis a partir de alimentos in natura e minimamente processados. Outra contribuição é que o Guia chama a atenção para os sistemas de produção orgânicos e de base agroecológica como sendo aqueles com potencial de assegurar sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis.

Por conta disso, o estudo tributário buscou desenvolver uma análise da incidência tributária sobre as cadeias produtivas de alimentos orgânicos e compará-la com a incidência sobre as cadeias produtivas de alimentos convencionais.

Foram avaliadas as cadeias produtivas de saladas e legumes in natura e minimamente processados orgânicas em comparação às convencionais. Adicionalmente foram analisadas as cadeias de suco de uva orgânico e de néctar de uva convencional.

Para isso foram levantadas informações sobre os custos de produção, beneficiamento, industrialização, transporte e comercialização de cada uma das cadeias analisadas.

Com os custos identificados, foi levantada a incidência tributária federal e estadual de cada uma das cadeias avaliadas, inclusive quanto às contribuições sociais e trabalhistas. Foram considerados os principais tributos: PIS/Pasep e Cofins, IPI, contribuições sociais e trabalhistas, no nível federal, e o ICMS no nível estadual.

A sistematização dos dados e informações referente aos tributos que incidem sobre os custos e a comercialização nestas cadeias permitiu identificar a incidência tributária total que impacta no preço final dos alimentos, como e onde ela incide. Foi possível identificar distorções e falhas no sistema tributário nacional e estadual para além das questões relacionadas aos sistemas de produção em si, objeto inicial da análise.

A avaliação tributária sobre as cadeias considerou ainda os circuitos comerciais, simulando circuitos comerciais que expressam realidades correntes nos mercados.

A primeira conclusão geral do estudo tributário das cadeias produtivas é que não existe diferenciação tributária alguma para sistemas de pro-

dução de alimentos sustentáveis. A produção orgânica e agroecológica não recebe tratamento diferenciado por parte dos tributos federais e estaduais. A produção convencional, por sua vez, se apropria amplamente daquela que poderia ser chamada de uma política agrícola tributária transversal com incentivos identificados nas diversas etapas das cadeias produtivas estudadas, como a isenção ou redução de alíquotas para sementes, fertilizantes, agrotóxicos, até incentivos fiscais para as exportações. Apesar dessa política abranger, também, a produção orgânica, não é apropriada por ela na intensidade desejada, tampouco essa política tributária possui adequações que atendam às especificidades desse importante sistema de produção.

*A primeira conclusão geral do estudo Tributário sobre Cadeias Produtivas de Orgânicos e Agroecológicos é que não existe vantagem tributária para sistemas de produção de alimentos sustentáveis. A produção orgânica e agroecológica não recebe tratamento diferenciado algum por parte dos tributos federais e estaduais.*

A análise das cadeias de saladas e legumes in natura e minimamente processados mostrou que, apesar dos alimentos estudados não serem tributados pelo IPI, PIS/Confins e ICMS, elas carregam tributos embutidos que oneram os preços finais das saladas e legumes. Estes tributos estão embutidos na compra de insumos e serviços agrícolas, são pagos no faturamento (Funrural) e, devido às falhas no sistema tributário, se acumulam e impactam negativamente os preços finais, mesmo havendo isenção de alíquotas dos principais impostos que incidem na saída destes alimentos.

Conforme pode ser visto na Tabela 6, a carga tributária dos alimentos orgânicos e convencionais tem variações pequenas, muito mais em função das diferenças nos custos e preços praticados, do que nas alíquotas dos diferentes tributos que incidem sobre estes alimentos.

O que há de comum entre as verduras e legumes orgânicos e convencionais é a elevada carga tributária da grande maioria dos itens avaliados. Dos 20 itens pesquisados (10 orgânicos + 10 convencionais), 13 tinham carga superior a 10%, chegando a um máximo de 18,4% para a abóbora convencional. Apenas o alho convencional e orgânico tinha carga inferior a 5%.

Quando a tributação é avaliada por unidade de produto, percebe-se que os alimentos orgânicos pagam significativamente mais tributos que os

alimentos convencionais. Em algumas situações, os alimentos orgânicos pagam quase quatro vezes mais tributos que os convencionais, como observado na comparação entre o imposto pago sobre um litro de suco de uva orgânico comparativamente a um litro de néctar de uva convencional (ver Tabela 7).

Por terem valores finais mais altos, os alimentos orgânicos pagam valores absolutos maiores por unidade de produto comercializado.

*A análise das cadeias de saladas e legumes in natura e minimamente processados mostrou que, apesar dos alimentos estudados não serem tributados pelo IPI, PIS/Confins e ICMS, eles carregam tributos embutidos que oneram os preços finais. Estes tributos são pagos quando da compra de insumos, serviços e mão-de-obra e, devido às falhas no sistema tributário, se acumulam e impactam negativamente os preços finais, mesmo havendo isenção de alíquotas dos principais impostos que incidem na saída destes alimentos.*

*Os alimentos orgânicos pagam significativamente mais tributos que os alimentos convencionais para uma mesma quantidade de produto. Em algumas situações avaliadas neste estudo, foi identificado que os alimentos orgânicos pagam quase quatro vezes mais tributos que os convencionais sobre a mesma unidade de produto.*

*1 litro de suco de uva orgânico paga R\$ 5,72 em tributos*

*x*

*1 litro de néctar de uva convencional paga R\$ 1,47 em tributos*

*1 cacho de uva orgânico, no suco de uva orgânico, paga R\$ 1,23 em tributos*

*x*

*1 cacho de uva convencional, no néctar de uva convencional, paga R\$ 0,74 em tributos*

**Tabela 6 - Quadro demonstrativo da carga tributária de circuito de cadeia produtiva de legumes in natura e minimamente processados orgânicos e convencionais**

Produto	Carga tributária de Orgânico					Carga tributária de Convencional				
	Embutida			Desembolsada	Total	Embutida			Desembolsada	Total
	IPI	PIS	ICMS	Cont. sociais e trabalhistas (*)		IPI	PIS	ICMS	Cont. sociais e trabalhistas (*)	
Abóbora	0,2%	5,5%	4,8%	3,0%	13,5%	0,4%	7,9%	7,0%	3,0%	18,4%
Alho	0,2%	0,1%	1,0%	3,0%	4,4%	0,1%	0,0%	1,1%	3,0%	4,2%
Batata	0,5%	0,3%	2,5%	3,0%	6,3%	0,2%	0,1%	3,9%	3,0%	7,1%
Cenoura	2,1%	1,7%	7,9%	3,0%	14,8%	1,3%	1,0%	6,7%	3,0%	12,0%
Morango	0,9%	0,7%	2,2%	3,0%	6,9%	1,3%	1,0%	2,9%	3,0%	8,1%
Pimentão	1,7%	1,3%	4,8%	3,0%	10,8%	1,9%	1,5%	6,5%	3,0%	12,9%
Quiabo	1,9%	1,5%	5,5%	3,0%	11,8%	1,5%	1,1%	6,2%	3,0%	11,8%
Repolho	0,3%	0,1%	8,1%	3,0%	11,6%	0,8%	0,6%	12,4%	3,0%	16,7%
Inhame	1,1%	0,8%	5,4%	3,0%	10,3%	1,3%	1,0%	6,9%	3,0%	12,2%
Tomate	1,0%	0,7%	3,7%	3,0%	8,4%	1,0%	0,8%	5,9%	3,0%	10,7%

\* 1,5% sobre o faturamento do Produtor Rural e 1,5% decido a folha de pagamento no supermercado.

Fonte: elaborado pelos autores com base em estudo de custos do Incaper<sup>10</sup> para produção agrícola e de koerich<sup>11</sup> para custos do hipermercado.

*A desoneração do ICMS e do PIS/Pasep e da Cofins de saladas e legumes in natura e minimamente processados (lavados, embalados) é importante, mas não é suficiente para desonerar tais produtos.*

O enquadramento jurídico Produtor Rural Pessoa Física não permite que haja possibilidade de compensação dos créditos tributários do PIS/Pasep, Cofins, IPI e ICMS vinculados aos insumos usados na produção agrícola, notadamente nos combustíveis, embalagens, fertilizantes e defensivos. Isso os torna cumulativos que, somados à Previdência Rural, passam a compor e encarecer o produto final. Na análise feita, excetuando-se o alho, para todos os outros a carga tributária embutida foi maior do que a efetivamente paga, sendo o ICMS o tributo que mais onerou em todos os casos.

10. **SOUZA, J.L & GARCIA, R.D.C.** Custos e Rentabilidades na produção de Hortaliças Orgânicas e Convencionais no estado do Espírito Santo. Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável (RBAS), v.3, n.1, p11-24, julho 2013

11. **KOERICH, L.** Análise da Viabilidade Econômico-Financeira da Instalação de um Supermercado no Bairro Campeche, em Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, 2002

**Tabela 7 - Carga tributária relativa e absoluta do néctar convencional e do suco orgânico**

Etapa	Descrição	Carga tributária		Formação preço	
		Néctar	Suco	Néctar	Suco
Produção agrícola	Uva convencional ou orgânica	1,04%	0,65%	R\$ 0,66	R\$ 4,12
Industrialização	Produção de polpa congelada	4,29%	15,11%	R\$ 1,50	R\$ 14,77
	Produção de néctar	4,14%		R\$ 3,33	
Comercialização	Suco ou néctar	20,48%	9,94%	R\$ 5,02	R\$ 22,25
<b>Total carga tributária</b>		<b>29,37%</b>	<b>25,70%</b>	<b>R\$ 1,47</b>	<b>R\$ 5,72</b>

# 7

## **INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA E FORMATOS JURÍDICOS**

---

Em relação aos formatos jurídicos disponíveis, o enquadramento do Produtor Rural como Pessoa Física ou como Microempreendedor Individual (MEI) não possibilita aproveitamento de créditos de insumos, por força da aplicação das normas do Simples Nacional.

O formato de associação, muito utilizado por organizações da agricultura familiar, não possui nenhuma especificidade ou benefício tributário identificado. Assim, submete-se às regras gerais e com muitas restrições para o exercício da atividade comercial.

Já as cooperativas têm carga tributária reduzida pois não haverá pagamento do PIS/Pasep e da Cofins, não terá Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e de Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido quando fizer o ato cooperativo. O comprador tem direito aos créditos tributários não cumulativos (PIS/Pasep, Cofins, ICMS e IPI) de forma que efetivamente há uma redução de custos quando a cooperativa é um elo da cadeia produtiva. Contudo, há de se pontuar que o intuito do legislador no incentivo é o de fortalecer as organizações cooperativas e não necessariamente reduzir preços de vendas. Isso pode ocorrer ocasionalmente, mas não há nenhum mecanismo de condicionamento vinculado.

Via de regra, o ICMS de cooperativa não possui nenhuma diferenciação. O desenho mais comum de cooperativas é o de fazer o primeiro beneficiamento/industrialização da produção dos cooperados, quando recebem as matérias-primas com diferimento (ou isenção) do ICMS. Se a saída for tributada, a cooperativa arcará com a carga tributária total do ICMS decorrente de sua atividade.

Na Bahia, as saídas promovidas por cooperativas de produtos com o Selo de Identificação da Produção da Agricultura Familiar (Sipaf) tem o direito a crédito presumido de 100% de ICMS, o que resulta em um ICMS efetivo igual a zero, numa redução de 18% nos custos para os produtos da agricultura familiar vendidos por cooperativas. O comprador possui direito ao crédito integral do ICMS.

O enquadramento como agroindústria é permitido para algumas situações. Tem como atrativo que parte dos encargos sociais e trabalhistas sejam feitos por meio de um percentual sobre o faturamento. É uma medida interessante para empresas intensivas em mão-de-obra e que pode resultar, nesses casos, em carga tributária menor.

O Simples Nacional efetivamente implica em uma tributação menor e simplificada. Contudo, a efetividade dos benefícios associados a este enquadramento dependerá da posição que a empresa ocupa na cadeia produtiva e da sua faixa de faturamento bruto.

Quando a empresa está no elo final de venda ao consumidor, a adesão ao Simples Nacional poderá resultar em uma menor carga tributária, se o faturamento não for muito alto, o que pode facilitar a redução de preços.

Para empresas com atividade industrial, o Simples Nacional será benéfico se o produto final for vendido para outra empresa também enquadrada no Simples Nacional e dentro do mesmo estado. Se a empresa compradora não estiver enquadrada no Simples Nacional, não se apropriará dos créditos de ICMS e do IPI, e eles se tornarão cumulativos, encarecendo o produto resultante. Caso seja vendido para empresa enquadrada no Simples Nacional, mas em outro estado, a compradora terá que pagar a Diferença de Alíquota (Difal) que se tornará cumulativa, além de ter que desembolsar o valor na entrada da mercadoria no estado.

O estado da Bahia desenhou uma diferenciação competitiva para as microempresas optantes do Simples Nacional: o ICMS de produtos industrializados no estado e vendidos internamente para empresas enquadradas no Simples Nacional é de 7%. Uma redução de 11% de ICMS (18%-7%) indubitavelmente resulta em um produto mais barato ao consumidor, ao mesmo tempo em que fortalece a produção industrial interna e promove pequenos negócios.

O estado de São Paulo, por sua vez, foi em sentido inverso para alguns dos ingredientes analisados, aplicando o ICMS reduzido de 12%, mas, se forem destinados a empresas no Simples Nacional, alíquota será de 18% (casos das farinhas de arroz e de linhaça, castanha do Pará e de caju, açúcar mascavo e demerara e do açúcar invertido/glicose).

8

**CONCLUSÕES**

---

A política tributária federal, por meio de suas leis e decretos, e dos estados, por meio dos acordos no Confaz mas também por iniciativas individuais e bilaterais, garantem:

- Redução significativa da carga tributária ou isenção para praticamente todos os insumos agropecuários. O sistema produtivo convencional, que está na base da produção de alimentos ultraprocessados, se apropria mais efetivamente dessas políticas;
- O bom funcionamento da não cumulatividade para as grandes empresas e para as indústrias de ultraprocessados, somado aos benefícios concedidos no nível dos estados e municípios, viabilizam as menores cargas tributárias possíveis, sobretudo para a indústria de ultraprocessados;
- Isenções para as exportações, em todos os níveis, ajudam a ampliar os mercados para o sistema agroalimentar exportador, que se conecta às indústrias de ultraprocessados mundo afora.

Estas medidas, juntas, impactam nos preços e na competitividade dos alimentos produzidos convencionalmente, em particular para os ultraprocessados, que não por acaso são mais baratos e sofrem menos com a inflação.

A política tributária nacional para os alimentos se integra de forma coerente com outras políticas para o sistema agroalimentar - como crédito, os seguros agrícolas, a legislação sanitária, de biossegurança, de regulação do comércio e publicidade, da pesquisa, infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e educação, entre outras. Assim, contribui na sustentação do sistema alimentar predominante, e que tem nos alimentos ultraprocessados a sua base de sustentação principal.

Com base no que foi visto durante todo o estudo tributário, pode-se afirmar que a política tributária nacional para os alimentos é **pró Sindemia Global**, uma vez que fomenta proativamente o sistema alimentar predominante desde a base produtiva até às exportações.

O Guia Alimentar para a População Brasileira não é utilizado como referência para a política tributária federal e nem dos estados. A classificação proposta no Guia ou os sistemas sustentáveis de produção propostos no Guia não se refletem na política tributária, ou seja, não são observados na formulação dos conceitos, diretrizes e instrumentos da política tributária federal e dos estados.

Os incentivos fiscais federais e estaduais, por meio de reduções ou isenções para alimentos hortifrutigranjeiros e para os alimentos incluídos na cesta básica, embora importantes, não asseguram uma redução integral dos tributos sobre os alimentos mais básicos para a população.

São vários os problemas que impedem a redução mais efetiva da carga tributária sobre os alimentos in natura e minimamente processados, destacando-se entre eles:

- Os problemas relacionados ao tratamento dos diferentes formatos jurídicos, como os produtores rurais pessoas físicas e as empresas optantes no Simples Nacional;
- As imperfeições no sistema de não cumulatividade, que permitem que impostos incidentes nos custos de produção dos alimentos in natura e minimamente processados se acumulem, impactando negativamente os preços desses alimentos;
- As limitações para o enquadramento dos benefícios em conceitos insuficientes ou inadequados presentes na legislação, como a dos hortifrutigranjeiros e da cesta básica, levam a exclusão de um grande número de alimentos e ingredientes saudáveis dos benefícios tributários para os alimentos. Ao mesmo tempo, estes mecanismos permitem a entrada de inúmeros alimentos ultraprocessados ou de má qualidade nutricional entre os beneficiários da cesta básica, por exemplo;
- Não existe uma política tributária para favorecer os alimentos orgânicos ou agroecológicos. A política tributária, na melhor das hipóteses, equipara os alimentos orgânicos aos convencionais. Por conta desta situação, os alimentos orgânicos e agroecológicos pagam tributos muito maiores pelas mesmas unidades de produto que os seus substitutos convencionais;
- As distorções tributárias que incidem sobre os produtores de “ingredientes” para as indústrias de alimentos minimamente processados faz com que elas sejam prejudicadas em relação às indústrias de ultraprocessados. Os ingredientes para alimentos ultraprocessados, por sua vez, conseguem gerar créditos tributários para a indústria, reduzindo a carga líquida a ser paga pela indústria de ultraprocessados.

*A política tributária federal, por meio de leis e decretos, e dos estados, por meio, principalmente, dos acordos no Confaz, garantem redução tributária significativa ou isenção para praticamente to-*

*dos os insumos agropecuários demandados pelo sistema alimentar convencional. O bom funcionamento da não cumulatividade para as grandes empresas e para as indústrias de ultraprocessados, somado aos benefícios concedidos no nível dos estados e municípios, somado às isenções para as exportações em todos os níveis - são medidas que impactam nos preços e na competitividade dos alimentos produzidos convencionalmente, em particular, dos ultraprocessados.*

*A política tributária para os alimentos se integra de forma bastante coerente com outras políticas, como crédito, seguros agrícolas, legislação sanitária, regulação do comércio e publicidade, pesquisa, infraestrutura, desenvolvimento tecnológico e educação, entre outras, na sustentação do sistema alimentar predominante.*

*Com base no que foi visto durante todo o estudo tributário, pode-se afirmar que a política tributária nacional para os alimentos é pró Sindemia Global, uma vez que fomenta proativamente o sistema alimentar predominante desde a base produtiva até às exportações.*

Por outro lado, foram identificadas boas experiências e boas iniciativas em alguns estados e que podem contribuir na elaboração de propostas no âmbito nacional, seja para os impostos federais, como para os estaduais.

As legislações vigentes, mecanismos de isenção ou redução de alíquotas, formas de crédito presumido, entre outras medidas estudadas, podem ser direcionadas para a redução da carga tributária para os alimentos saudáveis e sustentáveis.

Uma conceituação nacional consistente, alinhada com o Guia Alimentar para a População Brasileira, do que pode ser chamado de “cesta básica” é uma etapa importante para direcionar esforços da política tributária em favor de uma alimentação saudável e sustentável.

A incorporação dos referenciais do Guia Alimentar na política tributária é tecnicamente viável, tanto no nível federal como estadual. E esta incorporação pode ser feita utilizando simultaneamente a classificação dos alimentos assim como os referenciais de sustentabilidade, a partir dos sistemas de produção orgânicos ou de base agroecológica.

# 9

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos não Transmissíveis no Brasil 2021-2030 – Brasília. [https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/doencas-cronicasnao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022\\_2030.pdf/view#:~:text=O%20plano%20de%20A%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas,a%20dirimir%20desigualdades%20em%20sa%C3%Bade](https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/doencas-cronicasnao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022_2030.pdf/view#:~:text=O%20plano%20de%20A%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas,a%20dirimir%20desigualdades%20em%20sa%C3%Bade).

IBGE, 2019. Pesquisa Nacional de Saúde 2019. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pns>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos não Transmissíveis no Brasil 2021-2030 – Brasília.

[https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/doencas-cronicasnao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022\\_2030.pdf/view#:~:text=O%20plano%20de%20A%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas,a%20dirimir%20desigualdades%20em%20sa%C3%Bade](https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-svs/doencas-cronicasnao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022_2030.pdf/view#:~:text=O%20plano%20de%20A%C3%A7%C3%B5es%20Estrat%C3%A9gicas,a%20dirimir%20desigualdades%20em%20sa%C3%Bade) .

IBGE, 2019. Pesquisa Nacional de Saúde 2019. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pns>.

SWINBURN et al. A Sindemia Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas: relatório da comissão Lancet. 2019. Traduzido para o português pelo Idec e disponível em: [https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/08/idec-the\\_lancet-sumario\\_executivo\\_baixa.pdf](https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/08/idec-the_lancet-sumario_executivo_baixa.pdf).

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf).