



Coluna do Rota

Redução de incentivos fiscais no setor do agronegócio: inconstitucionalidades

Publicado em 03/01/2026 às 15:11 👁 334

Por **Fábio Pallaretti Calcini**

Tempo de leitura: 9 minutos



Compartilhar matéria

Dando continuidade à incansável sanha arrecadatória, houve a edição da Lei Complementar nº 224/2025, a qual dispõe “sobre a redução e os critérios incentivos de e concessão benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos no âmbito da União”.

Sob a perspectiva do setor do agronegócio, referida lei complementar revela nítida medida de majoração da carga tributária em contraposição ao estabelecido no texto constitucional.

 **Clique aqui e entre no nosso canal de notícias do Whatsapp**

A Lei Complementar nº 224/25 e a redução dos 'incentivos' para o setor

Segundo estabelece o artigo 4º de referida Lei Complementar, "Os incentivos e benefícios federais de natureza tributária são reduzidos na forma deste artigo", sendo aplicável, em especial, aos seguintes tributos federais: PIS/Cofins, PIS/Cofins-importação, IPI, IRPJ/CSLL.

As alterações promovidas pela lei complementar atingem de um lado, o artigo 1º, da Lei nº 10.925/2004, principalmente, os insumos da cadeia do agronegócio e alguns alimentos (artigo 4º, §§ 1º e 4º). Por outro lado, restringe, também, quanto ao PIS/Cofins, o crédito presumido previsto nos seguintes dispositivos normativos (artigo 4º, §§ 1º e 2º): (1) – artigo 8º da Lei nº 10.925/2004; (2) – arts. 33 e 34 da Lei nº 12.058/2009; (3) – artigos 55 e 56 da Lei nº 12.350/2010; (4) – artigos 5º e 6º da Lei nº 12.599/2012; (5) – artigo 15 da Lei nº 12.794/2013; (vi) – artigo 31 da Lei nº 12.865/2013.

O aumento da carga tributária, por meio da redução de "incentivos" se dará nos seguintes moldes (artigo 4º, § 4º):

"§ 4º A redução dos incentivos e benefícios a que se refere este artigo será implementada cumulativamente, nos termos a seguir:

I – isenção e alíquota 0 (zero): aplicação de alíquota correspondente a 10% (dez por cento) da alíquota do sistema padrão de tributação;

IV – crédito financeiro ou tributário, incluído crédito presumido ou fictício: aproveitamento limitado a 90% (noventa por cento) do valor original do crédito, cancelando-se o valor não aproveitado;

(...)

§7º A aplicação do disposto no inciso I do § 4º deste artigo não permite ao adquirente de bens e serviços a apropriação de créditos que, nos termos da legislação em vigor, seriam vedados em decorrência da isenção ou aplicação da alíquota 0 (zero)."

Em síntese, o legislador reduziu o crédito presumido de PIS/Cofins para o setor do agronegócio em 10%, bem como estipulou a tributação de insumos e de alguns produtos da atual cesta básica [1] neste mesmo percentual sobre as alíquotas padrão (PIS – 0,16%; Cofins – 0,76%).

A inconstitucionalidade das reduções de 'incentivos' para o setor do agronegócio

Numa breve leitura da legislação, possível notar que, basicamente, a redução de “incentivos” ficou concentrada no setor do agronegócio, em plena contrariedade ao que determina o texto constitucional em vigor (se vale alguma coisa).

Não é novidade nosso posicionamento no sentido de que a tributação da cadeia do agronegócio é favorecida e diferenciada [2].

Isto porque, a Constituição garante a proteção aos direitos fundamentais, tendo o artigo 1º, III, como fundamento do Estado democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, o que envolve, por óbvio, a chamada teoria do mínimo existencial, exigindo que a estrutura jurídica esteja voltada a resguardar este direito, implicando no acesso aos alimentos.

Este direito/garantia, inclusive, também é protegido pelo núcleo de nossa Constituição, em seu artigo 5º, ‘caput’, quanto ao direito à vida, sendo o alimento um direito inerente e natural do ser humano, além optarmos, ainda, em impor ao Estado uma atuação efetiva e positiva no seu acesso, uma vez que se trata de direito social previsto também no artigo 6º.

Sendo assim, este contexto normativo de patamar constitucional, à luz da concretização dos direitos fundamentais, revela que o tributo não pode — e não deve — ser um instrumento para dificultar, de qualquer forma, o acesso ao alimento para o ser humano, podendo-se dizer que a tributação em referido setor tem cunho extrafiscal, no sentido de que o Estado não deve para tal atividade ter como foco principal a arrecadação tributária — embora exista.

Bem por isso, uma tributação diferenciada e favorecida para o setor não conduz a dizer que temos “benefícios fiscais” ou mesmo “incentivos”, como muito bem pontou o Supremo Tribunal Federal, em julgamento da relatoria do ministro Luiz Fux, ao afirmar, expressamente, que “não estamos diante de um mero benefício”, pois, “ao reduzir a carga tributária da cesta básica, o Estado de Minas Gerais dá densidade ao direito fundamental à alimentação, que inadmite restrições” [3].

Vejamos trecho da ementa: “In casu, está-se diante de gasto tributário destinado a fomentar operações com a cesta básica, o que significa dar concreção ao direito fundamental à alimentação (artigos 6º, caput; 7º, IV; 208, VII; e 212, § 4º, CRFB), cuja restrição, em regra, é juridicamente impossível”.

Entendemos, inclusive, que há de se atentar não somente aos alimentos previstos na cesta básica, mas à toda a cadeia.

Além do mais, não devemos esquecer — nunca — que foi uma opção de política pública e econômica do Poder Constituinte Originário fomentar e incentivar a cadeia do agronegócio, inclusive, por meio de instrumentos creditícios e fiscais, segundo posto expressamente em artigo 187, I, da nossa Constituição, não se cuidando, de norma meramente programática, vinculando ao Poder Público em sua atuação Legislativa, Executiva e no Judiciário.

Todas estas ponderações iniciais são relevantes a fim de evitar, já de início, certos equívocos e preconceitos — até mesmo por razões meramente ideológicas — que distorcem claramente os fatos e aspectos puramente técnicos e jurídicos.

Com isso, partindo de tais premissas, podemos chegar à primeira conclusão: a edição da Lei Complementar n. 224/2025, tributando alimentos, inclusive, alguns da atual cesta básica (artigo 1º, da Lei nº 10.925/2004), além de diversos insumos, mediante a adição do percentual de 10% da alíquota básica de PIS/Cofins, notadamente, contraria o texto constitucional, em flagrante inconstitucionalidade.

Vale lembrar que a redução de carga fiscal no setor do agronegócio, conforme decisão do próprio Supremo Tribunal Federal não é incentivo ou benesse, mas concretização de direitos fundamentais, especialmente, à alimentação.

Mais do que isso, a tributação de produtos da atual cesta básica do artigo 1º, da Lei nº 10.925/2004, como, por exemplo, o óleo de soja, representa inconstitucionalidade, na medida em que se veda o retrocesso social em matéria de direitos fundamentais.

De outro lado, com relação à limitação e respectiva redução do crédito presumido de PIS/Cofins, que busca concretizar a não cumulatividade e a exoneração das exportações, também haveria inconstitucionalidade.

No caso do PIS/Cofins, como é de conhecimento, são contribuições incidentes sobre a receita — tributação sobre o consumo —, tidas como tributos plurifásicos. Equivale dizer: a cada operação de cunho econômico que existe, a incidência de referido tributo na cadeia ocorre e assim sucessivamente se desenvolve. Pensando no setor do agronegócio, esta tributação vai incidindo desde a produção de peças para equipamentos e implementos agrícolas e sua fabricação, a revenda de insumos, a venda de produtos agropecuários, serviços vinculados a eles, distribuição, industrialização, chegando ao consumidor final (nacional ou mesmo estrangeiro). Mutatis mutantis, isto gera uma tributação cumulativa ou em cascata, para utilizar uma expressão muito difundida, de modo que a cada etapa do ciclo econômico o tributo vai incidindo, inclusive, sobre ele mesmo.

Sob olhar técnico, esta forma de tributação cumulativa não seria a mais adequada, razão pela qual, especialmente, após a inclusão do artigo 195, § 12, no texto constitucional, convencionou-se que, por regra, o PIS e Cofins seria, nos termos da legislação, não cumulativo. Consagrou-se, assim, sob patamar constitucional, a não cumulatividade, que, para ser, verdadeiramente, cumprida, deve respeitar: (1) a neutralidade fiscal, impedindo a cumulatividade ("efeito cascata"), de sorte que inexista o gravame sobre a mesma operação nas etapas do ciclo produtivo, quando se trata de tributos plurifásicos; (2) a concessão de créditos, por meio de metodologia, que, efetivamente elimine a cumulatividade, cumprindo-a fielmente em sua plenitude, levando em consideração todas as etapas do ciclo de produção do contribuinte (perspectiva interna: todas as fases de sua atividade produtiva) e do produto (perspectiva externa do bem, mercadoria ou serviço: todas as fases que envolvem o ciclo de elaboração até o consumidor final).

Deste modo, o respeito a não cumulatividade é uma imposição constitucional, pois, mesmo havendo delegação à lei para sua regulamentação, isto não pode levar ao abuso de legislar, gerando a distorção das premissas não cumulativas, tornando-o um tributo cumulativo.

A redução do crédito presumido é de maior gravidade ao se notar que, em geral, este direito decorre de operações de exportação, de tal sorte que esta medida atinge a competitividade no comércio internacional do país, pois está tributando as exportações. Ora, é tema incontroverso e incontestável que não há de se exportar tributos, tendo nosso texto constitucional garantido a imunidade das exportações ("princípio do destino"), destacando em nosso caso a previsão do artigo 149, § 2º, I, ao enunciar que "As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo: I – não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;".

Por última, a Lei Complementar nº 224/2025, no artigo 4º, § 7º, preceitua que " A aplicação do disposto no inciso I do § 4º deste artigo não permite ao adquirente de bens e serviços a apropriação de créditos que, nos termos da legislação em vigor, seriam vedados em decorrência da isenção ou aplicação da alíquota 0 (zero)". Equivale dizer: além de existir a indevida majoração dos insumos e alimentos do artigo 1º, da Lei nº 10.925/2004, este dispositivo veda o direito ao crédito pelo adquirente, o que representa evidente inconstitucionalidade a não cumulatividade, bem como princípios como da capacidade contributiva, não confisco e razoabilidade/proporcionalidade.

Conforme já alertamos em outra oportunidade, um Estado democrático de Direito e republicano não permite, diante de toda esta conjuntura, caminhar pela majoração de carga tributária de setores produtivos, como o caso do agronegócio, sendo forçosa a adoção de outros caminhos, pois nos tornamos, nas palavras do querido e grande mestre professor catedrático de Coimbra Casalta Nabais, um Estado Fiscalmente Insuportável [4].

[1] – Importante notar que a Lei Complementar excluiu de referida majoração os produtos da cesta básica nacional de alimentos que constam do Anexo I, da Lei Complementar n. 214/2025. Todavia, existem produtos alimentícios no art. 1º, da Lei n. 10.925/2004, que não constam do Anexo I da Lei Complementar n. 214/25, como é caso do óleo de soja classificado na posição 15.07 da Tipi.

[2] CALCINI, Fabio Pallaretti. Tributação no Agronegócio: algumas reflexões. Londrina: THOTH, IBDA, CONJUR, 2023. Cf ainda: <https://www.conjur.com.br/2017-out-20/direito-agronegocio-tributacao-diferenciada-agronegocio-nao-privilegio>; CALCINI, Fabio Pallaretti .Direito do Agronegócio. Reforma tributária, alimentos e cesta básica. 17 de novembro de 2023. CONJUR. Reforma tributária, alimentos e cesta básica; CALCINI, Fabio Pallaretti. Direito do Agronegócio. PIS/Cofins, crédito presumido e MP 1.227/24: efeitos nefastos ao agro. CONJUR. 7 de junho de 2024. PIS/Cofins, crédito presumido e MP 1.227/24: efeitos nefastos ao agro.

[3] STF, ADI 5363, Rel. LUIZ FUX, Pleno, j. 12-09-2023, DJU 04-10-2023.

[4] NABAIS, José Casalta. Estado de Direito, Estado Fiscal e Dever Fundamental de Pagar Impostos. Coimbra: Almedina, 2024.

Mini Curriculum

Doutor e mestre em Direito do Estado pela PUC-SP, ex-membro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), professor da FGV Direito SP e Ibet, sócio tributarista Brasil Salomão e Matthes Advocacia.

Tags:

CURSOS DA APET



**Fusões e Aquisições:
Aspectos Tributários,
Societários e Contábeis
– 22/04/2026**



**Curso De Especialização
– Reforma Tributária: IBS
e CBS na Constituição e
na Lei Complementar –
03/03/2026**



**Curso de Especialização
em Imposto de Renda
das Empresas (CSLL e
Normas de
Contabilidade – IFRS) –
Turma – 14 – 10/03/2026**



**Curso de Extensão: IRPF
na Prática – Como
declarar o Imposto de
Renda Pessoa Física –
13/04/2026**

Notícias Relacionadas

Coluna do Rota

👁 185

Coluna do Rota

👁 145

Coluna do Rota

👁 111

Chegamos ao fim da discussão sobre a aplicação concomitante da multa isolada e a multa de ofício?

19 de dezembro de 2025

Os lucros e dividendos distribuídos aos sócios de PJ optante do Simples permanecem isentos de IRPF?

4 de dezembro de 2025

Devedor contumaz: distinções e limites constitucionais

30 de outubro de 2025



Navegação

Decisões

Judiciais

STF

STJ

Decisões

Administrativas

CARF

Receita

Federal

TIT-SP

Outras seções

Coluna do Rota

Comentário

Editorial

Reforma

Tributária

Rota da

Contabilidade

Institucional

Quem Somos

Princípios

Editoriais

Política de

Privacidade

Termos e

Condições de

Uso

Contato

rota@apet.org.br

(11) 3105-6191

