



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

Eduardo Lourenço Gregório Júnior, Doutorando e Mestre em Direito Constitucional (UniCEUB). LLM em Direito Tributário pelo IBMEC/DF. Sócio do Maneira Advogados. (E-mail: eduardo.lourenco@maneira.adv.br) Todos estão acompanhando as discussões sobre a tão esperada reforma tributária. Porém, qual reforma tributária? Alterar o sistema tributário fazendo-o menos regressivo? Aumentar a arrecadação? Unificar tributos? Ajustar o imposto de renda? Já tivemos a oportunidade de analisar diversas propostas, sob muitos aspectos, inclusive histórico[1]. O que pretendemos agora é trazer outra visão destacando rapidamente a indispensável atenção às políticas públicas já existentes, especialmente aquelas que contam com a atuação quase que isolada do setor privado por intermédio de instrumentos de ajuste tributário. É o caso do Programa Mais Leite Saudável - PMLS, que - com amparo Constitucional (dentre outros, artigos 6º e 186) -, garante às indústrias de laticínios a atuação como agentes indutoras na consecução de direitos sociais, atendendo os produtores rurais componentes da respectiva cadeia produtiva. Previsto na Lei nº 10.925/04, o PLMS foi regulamentado pelo Decreto nº 8.533/15, que normatizou o processo administrativo de aprovação do projeto, bem como os demais requisitos para o adequado fortalecimento da política pública. Devendo ser submetido, supervisionado e fiscalizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os projetos das indústrias no PMLS devem, “para auxiliar produtores rurais de leite no desenvolvimento da qualidade e da produtividade de sua atividade”, garantir o “fornecimento de assistência técnica voltada prioritariamente para gestão da propriedade, implementação de boas



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

práticas agropecuárias e capacitação de produtores rurais; criação ou desenvolvimento de atividades que promovam o melhoramento genético dos rebanhos leiteiros; e desenvolvimento de programas específicos para promoção da educação sanitária na pecuária.” (artigo 15 do mencionado decreto). Essas atividades, sem sombra de dúvidas, abarcam situações de direitos sociais. Ora, os projetos criados e mantidos pelas indústrias de leite atendem aos direitos expressamente previstos no artigo 6º da Constituição Federal, notadamente educação, saúde e alimentação. Aliás, as estruturas dos projetos possuem o condão de auxiliar não apenas os produtores (incidência direta do programa social), mas também toda a sociedade (de forma indireta, pois permite, além do desenvolvimento social, um incremento na produção de alimentos de primeira necessidade). Obviamente que há uma contrapartida estatal, até porque é deste a competência de garantir o atendimento dos direitos sociais, inclusive por intermédio das políticas públicas. É de tal forma que a lei garante à indústria a fruição de crédito presumido de PIS e de Cofins quando da aquisição de leite de produtor rural pessoa física se houver “a realização de investimentos destinados a auxiliar produtores rurais de leite no desenvolvimento da qualidade e da produtividade de sua atividade” (inciso III, §3º, artigo 9º-A, da Lei nº 10.925/04). Faça-se um rápido aparte: ainda que tenhamos o crédito presumido como um benefício tributário sob o aspecto jurídico, a prática e os fatos demonstram o contrário. É que a indústria adquirente de produção rural do produtor rural pessoa física tem direito a crédito presumido calculado sobre a alíquota do tributo que incidiria na



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

operação (no caso, PIS/Cofins), mas que não foi cobrado por envolver produtor rural pessoa física. Porém, isto não afasta a tributação dos insumos utilizados pelo produtor, pelo que é estipulado o crédito presumido para que não se tenha a cumulatividade da tributação (de contribuições que são, na situação, não cumulativas), perseguindo-se a neutralidade na operação. Aliás, este crédito presumido nunca é estipulado no mesmo percentual que seria se houvesse a tributação e apuração dos créditos. Portanto, parece-nos evidente que existe, por intermédio do direito tributário, a consecução de direitos sociais pelas indústrias de leite. E, ao final, quem mais ganha é a própria sociedade, que acaba por receber melhores produtos. Os produtores igualmente muito recebem em avanços sociais. Para termos uma ideia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento disponibiliza os dados e efeitos do PMLS, concluindo que “[e]m cinco anos de existência o PMLS já permitiu que quase 75 mil famílias de produtores de leite fossem beneficiadas com os projetos, inclusive assistência técnica, o que tem resultado em melhoria na produtividade e qualidade do leite, bem como na rentabilidade do produtor”[2]. Ou seja, o Programa Mais Leite Saudável já atingiu quase 80 mil famílias de produtores de leite. Estamos falando de centenas de milhares de pessoas que estão tendo a possibilidade de melhor desenvolverem as suas atividades, especialmente num universo no qual as pessoas, em sua grande maioria, têm limitado acesso à educação (decorrente do extrato da massificação de unidades produtivas, especialmente quando se refere à pecuária de leite[3]). Ademais, é necessária atenção ao fato de que a produção de leite ocorre em



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

praticamente todo o território nacional. De acordo com o IBGE, em apenas 57 municípios não há registro da atividade, o que nos leva a verificar que o Programa Mais Leite Saudável tem a capacidade de atingir quase todos os municípios nacionais (e, conseqüentemente, produtores de leite). Analisando os dados do Censo Agropecuário de 2017 verifica-se que a maioria dos 1,17 milhão de produtores de leite são pequenos, com volumes diários de até 200 litros. Estes correspondem a 92% do total de estabelecimentos, representando 44% da produção. O que se quer dizer com isso é que as indústrias de leite funcionam, por intermédio de instrumento tributário, como realizadoras de direito social para quem precisa: o pequeno produtor de leite. É este que recebe acesso ao programa que lhe confere maior capacidade técnica e, deste modo, consegue efetivar melhor a sua atividade e prosperar na vida, além de fornecer um melhor produto para toda a sociedade brasileira. Verificada a simplicidade do sistema que permite a garantia de direitos sociais por intermédio de políticas públicas concretizadas por empresas privadas com incentivos fiscais, devemos perguntar: o que a reforma tributária poderia alterar? A resposta é simples e deve levar em consideração o fato de que a PMLS existe como contrapartida para se tentar alcançar a neutralidade da tributação com a utilização de instrumento jurídico-tributário (crédito presumido). Caso não exista mais esta ferramenta, ou mesmo seja vedada a sua existência (como a PEC 45/2019 pretende), fato é que será o fim do PMLS. Isto porque, as principais propostas de reforma tributária, especialmente a PEC 110/2019 e a PEC 45/2019, pretendem criar um sistema tributário onde todos são contribuintes e haveria uma não cumulatividade



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

plena, com a impossibilidade de concessão de benefícios tributários como regra. A questão é que, na produção de leite, como visto, quase a totalidade dos produtores rurais são pequenos, com baixo nível de escolaridade e com pouco acesso à informação, ainda mais em relação à tributação. De tal forma, pensando um sistema completo e informatizado, estes produtores não poderiam efetivar completamente a não cumulatividade e garantir, sem problemas com fiscalização, fornecedores e adquirentes, o cumprimento das obrigações acessórias, declarações, emissão e pagamento das guias. Estudos realizados pelo núcleo econômico da CNA demonstram a impossibilidade de implementação do novo sistema no campo sem que ocorra aumento da carga tributária. Isto é, em uma só tacada teríamos o fim do PMLS e aumento da carga tributária. Por outro lado, é verdade que o último relatório disponibilizado na PEC 110/2019, sob relatoria do senador Roberto Rocha, prevê a possibilidade de a Lei Complementar instituir Regime Especial para diversos setores, sem citar, no texto da PEC, quais seriam. O Regime Especial poderia, por exemplo, alterar alíquotas (seriam uniformes como regra) e definir regras de creditamento. É um fato que esta proposta da PEC 110 evolui nesse ponto em relação à PEC 45. Todavia, entendemos que a evolução ainda é tímida e não garante a devida segurança jurídica: o ideal seria o texto da PEC prever que a Lei Complementar deverá conferir adequado e favorecido tratamento tributário à situação do agro (abarcando todas as fases de produção, especialmente em relação ao alimento). Ou seja, deixaria de ser uma possibilidade para, ao lado dos demais ditames constitucionais, ser um comando imperativo. É inegável que o setor agropecuário tem suma



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

importância para a economia nacional e para a história do Brasil, tanto que é elencado como player efetivo e participativo na definição e execução de políticas públicas (art. 186 da Constituição). De tal forma e sendo a tributação uma das maneiras de serem efetivadas as políticas públicas, direitos sociais e, também, pela unicidade da Constituição, é indispensável dar voz (e ouvir) o setor agropecuário quando estiver em discussão qualquer alteração que impacte a atividade, o produto, os produtores... E, nesse sentido, sem sombra de dúvidas, o PMLS deve não apenas ser mantido em sua integralidade, mas incentivado e incrementado. É melhor cortar o caminho, colocando os investimentos diretamente onde são necessários e úteis, ou, como se costuma dizer, “no chão da fábrica”. Notas [1] MANEIRA, E.; LOURENÇO G. JR, E. Os limites da reforma tributária para o agronegócio: a imunidade na exportação como garantia do desenvolvimento nacional In: Reforma tributária IPEA/OAB/DF.1 ed.Brasília: IPEA, 2018, v.1, p. 109-128; LOURENÇO G. JR, E. Reforma Tributária: Riscos para o Agronegócio In: Agronegócio, Tributação e Questões Internacionais.1 ed.São Paulo: Quartier Latin, 2021, v.1, p. 351-362. [2] Conferir: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/producao-animal/programa-leite-saudavel> [3] Conforme dados do último Censo Agropecuário, o Brasil possui 5.073.324 estabelecimentos agropecuários. Destes, apenas 5.840 são grandes produtores. Pequenos e médios são 5.067.484, ou seja, mais de 99% são de pequenos e médios produtores rurais, que estão no âmbito do PRONAF e PRONAMP[1], o que influencia diretamente na escolaridade, conforme as próprias conclusões do Censo: “Do total de produtores agropecuários,



A reforma tributária e políticas públicas: Programa Mais Leite Saudável - 15/03/2022

Estadão - SAO PAULO-SP

Unique visitors: 843111

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-reforma-tributaria-e-politicas-publicas-programa-mais-leite-saudavel/>

15% declararam que nunca frequentaram escola; 14% frequentaram até o nível de alfabetização, e 43%, no máximo, o nível fundamental. Assim, podemos constatar que 73% do total de produtores possuem, no máximo, o ensino fundamental (antigo primário) por nível de escolaridade. Do total que declarou já ter cursado escola, no máximo até o ensino fundamental, que totaliza 2 913 348 de produtores, 1 938 092 ou 66% declarou não ter terminado o curso. Além disso, 1 164 710 produtores (23%) declararam não saber ler e escrever.” Censo Agropecuário 2017 - Resultados Definitivos. Documento https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf PDF , p. 68, acesso em 13.08.2020.