PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Recomendação nº 21/2026/CONSEA/SG/PR

Brasília, na data de assinatura.

Recomenda ao Ministério da Fazenda e ao Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) que promovam a adequação da regulamentação da Reforma Tributária do consumo – Decreto nº 12.955/2026 e Resolução CGIBS nº 6/2026 – às especificidades da agricultura familiar, rural e urbana, dos Povos Indígenas, dos Quilombolas e dos Povos e Comunidades Tradicionais, em defesa da soberania e da segurança alimentar e nutricional.

O **CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA**, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo Artigo 11, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e pelos Artigos 2º e 8º do Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, e suas alterações pelo Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023, e tendo em vista a deliberação da maioria na 5ª Reunião Plenária Ordinária, que ocorreu nos dias 6 e 7 de outubro de 2026, e,

CONSIDERANDO:

1. Que a alimentação é direito social assegurado pelo art. 6º da Constituição Federal e que a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (LOSAN), estabelece que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) compreende a ampliação das condições de acesso aos alimentos, por meio da produção, especialmente da agricultura familiar (rural e urbana) e tradicional, do processamento, da comercialização e do abastecimento, bem como a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais, nos termos de seu art. 4º, incisos I e II;

2. Que, nos termos do art. 5º da LOSAN, a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da SAN pressupõe o respeito à soberania alimentar, que requer o fortalecimento dos sistemas alimentares territorializados, diversificados e culturalmente referenciados, sustentados pelos Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares (PIQCTAFs), os quais possuem formas próprias, coletivas e territorialmente referenciadas de produção, beneficiamento, circulação, troca, consumo e comercialização de bens e alimentos, que não se confundem integralmente com os modelos convencionais de produção rural empresarial e cuja diversidade deve ser reconhecida e protegida pela regulamentação tributária;

3. Que os Povos Tradicionais de Matriz Africana constituem Povos e Comunidades Tradicionais, com formas próprias de organização comunitária, produção, circulação de alimentos, plantas, sementes e outros bens relacionados aos seus modos de vida e conhecimentos tradicionais, e que tais práticas podem ocorrer em espaços de uso coletivo, urbanos ou rurais, não devendo a regulamentação tributária pressupor exclusivamente a existência de estabelecimento rural individual ou

de atividade econômica organizada segundo modelos empresariais convencionais;

4. Que, segundo o Censo Agropecuário de 2017, a agricultura familiar reúne cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos, correspondentes a 77% dos estabelecimentos agropecuários do país, ocupando mais de 10 milhões de pessoas, desempenhando papel estratégico na produção de alimentos, na geração de trabalho e renda e na promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional;

5. Que as economias da sociobiodiversidade se desenvolvem, em grande medida, em terras indígenas, territórios quilombolas, reservas extrativistas e outras áreas de posse, usufruto, concessão ou uso coletivo da terra e das águas, articulando a produção para o autoconsumo e para a SAN das famílias, com a comercialização de excedentes, e contribuindo para a conservação da biodiversidade e a manutenção de serviços ecossistêmicos essenciais à produção de alimentos, incluindo sistemas alimentares constituídos por sementes, plantas, frutos, raízes, pescados, produtos extrativistas e preparações tradicionais associados a conhecimentos, práticas culturais e relações específicas com os territórios;

6. Que as mulheres dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais e da agricultura familiar, rural e urbana, desempenham papel fundamental na produção, preparação e circulação de alimentos, na conservação e transmissão de sementes, plantas e conhecimentos tradicionais e na organização das economias comunitárias, devendo a regulamentação tributária considerar os impactos diferenciados por gênero que obrigações cadastrais, fiscais e documentais podem produzir sobre a autonomia econômica das mulheres e sobre a reprodução dos modos de vida tradicionais, em consonância com o art. 475, § 1º, da Lei Complementar nº 214/2025, que determina que a avaliação quinquenal da eficiência, eficácia e efetividade da Cesta Básica Nacional de Alimentos, da devolução personalizada e dos regimes diferenciados do IBS e da CBS considere o impacto dessa legislação na promoção da igualdade entre homens e mulheres e étnico-racial;

7. Que a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, instituiu a Cesta Básica Nacional de Alimentos como instrumento de promoção do direito social à alimentação, devendo sua composição observar a diversidade regional e cultural da alimentação brasileira e assegurar o acesso a alimentos saudáveis e nutricionalmente adequados, nos termos do Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024;

8. Que o art. 9º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 132/2023 instituiu a figura do produtor rural não contribuinte como mecanismo de proteção do pequeno e médio produtor rural, com o objetivo de simplificar suas obrigações tributárias acessórias, assegurar sua competitividade e visibilidade no novo sistema tributário e promover sua sustentabilidade econômica, em reconhecimento à sua importância para a produção de alimentos, a manutenção da sociobiodiversidade e a conservação dos territórios;

9. Que a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, incorporou avanços relevantes para a soberania e a segurança alimentar e nutricional, ao assegurar a condição de não contribuinte do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para produtores rurais, associações e cooperativas com receita anual inferior a R$ 3,6 milhões, reduzir a zero as alíquotas aplicáveis aos alimentos da Cesta Básica Nacional, produtos hortícolas, frutas e ovos, e conceder redução de 60% das alíquotas para produtos extrativistas da sociobiodiversidade, sementes crioulas, bioinsumos e serviços ambientais;

10. Que o Consea tem acompanhado a Reforma Tributária desde sua tramitação legislativa e, por meio da Recomendação nº 8/2024, defendeu que a regulamentação do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo incorporasse mecanismos tributários voltados à promoção da agroecologia, da agricultura orgânica e da transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e saudáveis, reafirmando o papel da política tributária como instrumento de promoção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

11. Que o Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026, que regulamenta a CBS, e a Resolução CGIBS nº 6, de 30 de abril de 2026, que disciplina o IBS, com vigência a partir de janeiro de 2027, estabelecem, entre outras matérias, regras relativas ao enquadramento, cadastramento, documentação

fiscal, aquisição de bens e serviços de produtores rurais não contribuintes e apropriação de créditos presumidos - cujos efeitos alcançam diretamente as formas de produção, beneficiamento e comercialização realizadas pelos Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares (PIQCTAFs), introduzindo exigências não previstas na legislação complementar e retirando simplificações hoje existentes, o que pode inviabilizar a concretização das conquistas obtidas pela agricultura familiar e pela sociobiodiversidade na Reforma;

12. Que o cadastro do produtor rural, exclusivamente por meios digitais impõe dificuldades concretas para parcela expressiva dos PIQCTAFs, em razão das limitações de conectividade, de acesso a equipamentos, de letramento e das barreiras linguísticas e culturais e que exigências como telefonia móvel, SMS, reconhecimento facial ou biometria podem transformar obrigações cadastrais em mecanismos de exclusão.

13. Que a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) demonstra a efetividade de soluções simplificadas de identificação, a exemplo da adoção do Número de Identificação Social (NIS), por meio do qual ocorreu, em 2023, 57% da participação de povos e comunidades tradicionais no Programa na Região Norte, contribuindo para que o número de famílias indígenas participantes alcançasse o triplo do maior resultado anteriormente registrado;

14. Que a exigência de vinculação ao Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) para a inscrição do produtor rural desconsidera a realidade de territórios coletivos (p. ex: terras indígenas e reservas extrativistas), áreas de pesca, territórios não regularizados ou em processo de demarcação e titulação, e que a ausência de individualização imobiliária ou regularização territorial não deve constituir impedimento ao acesso a direitos, à benefícios tributários, à regularização fiscal e ao acesso a mercados;

15. Que o art. 238 do Decreto nº 12.955/2026 restringe as formas de exploração que caracterizam o produtor rural à área própria, arrendada, cedida ou explorada em regime de parceria ou integração, deixando de contemplar expressamente outras formas legítimas de acesso, posse, usufruto, uso tradicional e coletivo da terra e das águas, como aquelas existentes em terras indígenas, territórios quilombolas, reservas extrativistas, assentamentos da reforma agrária, fundos e fechos de pasto e demais terras de uso comum, bem como as áreas de pesca artesanal e de extrativismo em rios, lagos, várzeas, manguezais e zonas costeiras;

16. Que o mesmo dispositivo adota rol restritivo de atividades rurais, deixando de contempla r de forma explícita atividades como os serviços ambientais (previstos no art. 137, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025), o turismo rural (reconhecido como atividade rural pela Lei nº 11.771/2008, na redação dada pela Lei nº 14.978/2024), bem como atividades de beneficiamento e transformação comunitária da produção, desconsiderando a diversificação econômica característica da agricultura familiar e da sociobiodiversidade, que complementa a renda, contribui para a permanência das famílias no campo e fortalece sua SAN;

17. Que a definição de transformação de produtos da atividade rural do art. 238 do Decreto nº 12.955/2026, reproduzida da legislação do Imposto de Renda (Lei nº 8.023/1990) não expressamente prevista na Lei Complementar nº 214/2025, exclui formas coletivas e tradicionais de beneficiamento de alimentos - como as casas de farinha e a produção artesanal de queijo; a produção de polpas, óleos e castanhas; o artesanato produzido a partir de matérias-primas agrícolas e extrativistas; o beneficiamento comunitário de plantas, frutos, sementes, raízes, ervas, produtos da sociobiodiversidade e alimentos tradicionais -, o que reduz o acesso ao tratamento diferenciado assegurado em lei justamente às formas mais coletivas, diversificadas e tradicionais de produção;

18. Que o crédito presumido concedido ao adquirente de bens e serviços de produtor rural não contribuinte, previsto no art. 168 da Lei Complementar nº 214/2025, preserva a não cumulatividade do IBS e da CBS, mas não assegura a neutralidade tributária, princípio previsto no art. 2º da mesma Lei, porque quando inferior ao crédito apropriado em operação com contribuinte, cria incentivos à redução da margem de lucro do adquirente, que tenderá a compensá-la reduzindo o preço pago ao produtor não contribuinte, preferindo fornecedores contribuintes ou deixando de adquirir sua produção, em prejuízo da renda de PIQCTAFs e da oferta de alimentos saudáveis e diversificados;

19. Que o art. 168, § 6º, da Lei Complementar nº 214/2025 autoriza a diferenciação do crédito presumido segundo o bem ou serviço fornecido, a receita e a tipologia do produtor rural, possibilidade não contemplada pelo Decreto nº 12.955/2026; e que a adoção de critérios diferenciados para a agricultura familiar, os Povos Indígenas, os Quilombolas, os Povos e Comunidades Tradicionais e os serviços ambientais é necessária para assegurar a neutralidade tributária e evitar que desvantagens estruturais sejam agravadas pelo novo sistema tributário;

20. Que a nova obrigação de emissão de nota fiscal de saída pelo produtor rural não contribuinte, não expressamente prevista na Lei Complementar nº 214/2025, ameaça mecanismos simplificados de documentação consolidados há décadas, como a emissão da nota de entrada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no Programa de Aquisição de Alimentos, fundamentais para ampliar a participação PIQCTAFs;

21. Que o PAA (Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE - Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), que destinam recursos à aquisição de alimentos da agricultura familiar, priorizando comunidades indígenas e quilombolas, são pilares da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Plano Brasil Sem Fome, e que a regulamentação tributária não deve reverter avanços que o próprio Estado brasileiro construiu para a inclusão desses públicos, e que quaisquer novas exigências tributárias, cadastrais ou documentais devem ser avaliadas quanto aos seus impactos sobre o acesso desses segmentos ao PAA, ao PNAE e às demais políticas públicas de compras institucionais e abastecimento alimentar;

22. Que a exigência de declaração prévia da destinação da produção para a fruição do diferimento na aquisição de insumos, sem previsão no art. 138 da Lei Complementar nº 214/2025, transfere ao pequeno produtor o risco tributário de uma decisão comercial ainda desconhecida, desestimulando o acesso a insumos, inclusive bioinsumos e sementes, com impacto sobre a produção de alimentos;

23. Que essa exigência descrita no item anterior reintr oduz, pela via regulamentar, efeito semelhante ao dos dispositivos vetados pelo Presidente da República no art. 138 da Lei Complementar nº 214/2025 (§ 4º e inciso II do § 9º), cujo veto buscou evitar tratamento tributário desigual entre produtores rurais contribuintes e não contribuintes, com efeitos especialmente prejudiciais à agricultura familiar, e que a solução do Decreto nº 12.955/2026 é ainda mais gravosa que a norma vetada, pois, enquanto esta previa ajuste anual sem acréscimos legais até seu vencimento, o art. 214, § 3º, do Decreto exige previsão antecipada da destinação da produção e impõe ao produtor o recolhimento do tributo diferido acrescido de encargos legais desde o fato gerador, chamando a recolher tributo quem a Constituição enquadrou como não contribuinte;

24. Que associações e cooperativas de PIQCTAFs desempenham funções essenciais à SAN, incluindo a organização e o escoamento da produção dispersa, o beneficiamento coletivo, o acesso a compras públicas e a redução da dependência de atravessadores; e que a comercialização coletiva é reconhecida pela Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024 como atividade própria da economia solidária, e que as formas associativas dos Povos e Comunidades Tradicionais não necessariamente reproduzem estruturas compostas exclusivamente por produtores rurais, podendo reunir pessoas com diferentes funções comunitárias, culturais, sociais, produtivas e de gestão sem que essa diversidade descaracterize sua função de organização da produção, do beneficiamento e da comercialização coletiva;

25. Que a ambiguidade do art. 240, inciso II, e a exigência de emissão individual de documento fiscal prevista no art. 244 do Decreto nº 12.955/2026 podem descaracterizar associações não contribuintes cujo quadro social inclui integrantes que não exercem atividade rural e inviabilizar a comercialização coletiva de alimentos por essas organizações;

26. Que as presentes propostas têm como objetivo o aperfeiçoamento da regulamentação da Reforma Tributária respeitam os limites das Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026, dispensam alteração legislativa e encontram respaldo em precedentes institucionais, a exemplo do precedente do Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 6/2026, que dispensou o nanoempreendedor da inscrição no

CNPJ até 31 de dezembro de 2028, observados os direitos e garantias assegurados pela Constituição Federal, pela legislação nacional e pelas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, não podendo a regulamentação infralegal criar, por meio de obrigações administrativas, cadastrais, documentais ou fiscais desproporcionais, barreiras que resultem em retrocesso na inclusão produtiva, no acesso a mercados e na promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional;

27. Que a Reforma Tributária representa oportunidade histórica de superar, em âmbito nacional, barreiras tributárias que variam entre os estados e historicamente excluem os PIQCTAFs dos mercados, e que, se suas especificidades não forem consideradas, essas desigualdades poderão ser reproduzidas em escala nacional, comprometendo a soberania alimentar e os esforços do país no combate à fome;

RECOMENDA:

I - Assegurar sistema de identificação e cadastramento simplificado e adequado aos Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares (PIQCTAFs), com interoperabilidade entre o Cadastro de Identificação Único previsto na Reforma Tributária e cadastros e bases públicas que já identificam esses públicos (CadÚnico, CAF e bases de dados do Incra), mediante adoção de marcadores específicos. Esse sistema deverá assegurar, para esses públicos: i. a possibilidade de autodeclaração, quando necessário para PCTs; ii. a dispensa de exigências cadastrais incompatíveis, como a vinculação ao Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), ao menos durante a implementação da reforma tributária; iii. a dispensa da obrigatoriedade de cadastro para produtores rurais enquadrados no limite de receita bruta, estabelecido para o nanoempreendedor; e iv. condições de acessibilidade compatíveis com as condições de conectividade, letramento e diversidade linguística e cultural desses públicos, sem condicionar o acesso ou cadastramento à disponibilidade de telefonia móvel, SMS, reconhecimento facial, biometria ou outros recursos tecnológicos que possam constituir barreiras de acesso;

II - Reconhecer, para fins de enquadramento como produtor rural, as diferentes formas tradicionais e coletivas de posse, usufruto, concessão, uso comum e uso coletivo da terra e das águas, inclusive em terras indígenas, territórios quilombolas, unidades de conservação, territórios de povos e comunidades tradicionais e demais áreas de uso tradicional, inclusive de pescadores, vedada a exigência de propriedade individual ou a plena regularização fundiária do território;

III - Ampliar a definição de produtor rural do art. 238 do Decreto nº 12.955/2026, de modo a contemplar os serviços ambientais, o turismo rural, o beneficiamento ou a transformação de produtos decorrentes da atividade rural de produção própria ou de produção própria e adquirida de terceiros, inclusive o artesanato, reconhecendo as formas tradicionais e coletivas de processamento de alimentos;

IV - Regulamentar a diferenciação do crédito presumido prevista no art. 168, § 6º, da Lei Complementar nº 214/2025, assegurando condições que evitem a transferência de ônus tributários para a agricultura familiar, os povos indígenas, quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais e os provedores de serviços ambientais, mediante percentuais compatíveis com os custos de produção, beneficiamento, transporte e comercialização desses segmentos, de modo a assegurar, sempre que possível, paridade em relação ao crédito apropriável nas operações realizadas com contribuintes do regime regular, especialmente para produtores com receita bruta anual de até o limite de enquadramento no Pronaf definido no Manual de Crédito Rural do Banco Central; bem como promover, com apoio da Conab, levantamentos sistemáticos de custos que orientem a fixação e a revisão periódica desses percentuais;

V - Preservar a simplicidade das obrigações tributárias e acessórias aplicáveis aos produtores rurais não contribuintes, afastando exigências não previstas na Lei Complementar nº 214/2025, especialmente quanto à emissão obrigatória de documentos fiscais e à exigência de declaração, informação ou compromisso prévio acerca da destinação futura da produção para fruição do diferimento na aquisição de insumos, assegurando que o controle tributário seja realizado posteriormente, com base nas operações efetivamente realizadas e registradas em documentos fiscais eletrônicos. Para esse fim, assegurar a manutenção da nota fiscal de entrada emitida pelo adquirente (contra-nota) como documento hábil e suficiente para comprovação da operação, preservados os procedimentos simplificados adotados no PAA e nas demais compras públicas da agricultura familiar;

VI - Considerar, no art. 240 do Decreto nº 12.955/2026, que a condição de produtor rural exigida para o enquadramento da associação ou cooperativa como não contribuinte será aferida exclusivamente em relação aos associados que exerçam atividade rural, sem que a presença de outros integrantes no quadro social descaracterize essa condição, inclusive aqueles que exerçam funções culturais, comunitárias, administrativas ou de apoio, reconhecendo-se a especificidade das formas associativas e comunitárias de organização dos Povos Indígenas, Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais;

VII - Reconhecer a comercialização coletiva realizada por associações de produtores rurais não contribuintes, admitindo a emissão de documento fiscal único relativo à operação, inclusive quando a comercialização envolver produção reunida de diferentes famílias ou unidades produtivas integrantes de um mesmo território, associação ou comunidade, desde que assegurada a vinculação dos registros individuais dos produtores na nota e preservadas a rastreabilidade da produção e o controle fiscal;

VIII - Aplicar, no que couber, as adequações acima aos dispositivos correspondentes da Resolução CGIBS nº 6/2026, assegurando tratamento harmônico entre a CBS e o IBS em todo o território nacional;

IX - Instituir mecanismo permanente de diálogo, monitoramento e avaliação dos impactos da regulamentação sobre os Povos Indígenas, Quilombolas, Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares (PIQCTAFs), as compras públicas de alimentos, especialmente o PAA e o PNAE, a sociobiodiversidade e a soberania e a segurança alimentar e nutricional, assegurando a participação dos órgãos governamentais competentes, da Caisan, do Consea e das organizações representativas dos segmentos sociais, observado o direito à consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção nº 169 da OIT, bem como a publicidade periódica dos resultados do monitoramento e dos ajustes adotados para superação de barreiras identificadas, com vistas à proteção da soberania e da segurança alimentar e nutricional.

ELISABETTA RECINE
Presidenta



Documento assinado eletronicamente por **Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine**, **Presidenta**, em 27/10/2026, às 15:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **7932764** e o código CRC **497C3206** no site:
https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0