

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Deputado JERÔNIMO GOERGEN)

Dispõe sobre a interpretação da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, em especial sobre a interpretação do conceito de produção adotado no *caput* do art. 8º para o aproveitamento do crédito presumido de PIS/Pasep e COFINS.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 8º.....

§ 11º. Para efeito de interpretação do *caput* do art. 8º da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, em relação aos produtos classificados nos códigos do capítulo 12 da NCM, considera-se produção, sem a necessidade de industrialização (transformação), o beneficiamento de grãos através da secagem, que os torna próprios ao consumo humano ou animal.

§ 12º. O disposto no § 11º deste artigo aplica-se também às cooperativas que exerçam as atividades nele previstas.

§ 13º. As vedações de aproveitamento de crédito que trata o § 4º do art. 8º da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, referem-se às pessoas jurídicas que não realizam a produção de grãos, descritas nos incisos I e III do § 1º do mesmo artigo, na redação dada pela Lei 11.116, de 18 de maio de 2005, e em relação às receitas de vendas com suspensão no mercado interno, mantendo compatibilidade com o caráter interpretativo dos § 11º e § 12º."

§ 14º. Aplica-se ao disposto no *caput*, § 11º, § 12º e § 13º o caráter interpretativo de que trata o art. 106 do Código

Tributário Nacional – CTN – Lei nº 5.172/1966, com aplicação retroativa à data da lei interpretada.

JUSTIFICAÇÃO

DA PERTINÊNCIA DE LEI INTERPRETRATIVA

A figura da **lei interpretativa** prevista no artigo 106, I, do Código Tributário Nacional, tem por objetivo único resolver dúvida quanto à aplicação de uma lei anterior. O Congresso Nacional, em matéria tributária (art. 48, I, CF/88), tem o dever de explicar, diante de evidente problema de interpretação, qual o significado da norma legal anterior.

Logo, inexiste qualquer inovação no mundo jurídico. O papel da lei interpretativa (art. 106, I, CTN) apenas se preocupará em externar a intenção do legislador – *mens legis* – quanto ao conteúdo da lei anterior, objeto de exame do Parlamento.

No caso concreto, cabe dizer qual a intenção original do legislador ao utilizar a expressão “produção rural” e não “industrialização” para efeito de aproveitamento do crédito presumido de PIS/Pasep e COFINS, previsto no *caput* do artigo 8º da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004.

Segundo o **Pretório Excelso**, “é plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica. As leis interpretativas – desde que reconhecida a sua existência em nosso sistema de direito positivo – não traduzem usurpação das atribuições institucionais de Judiciário e, em consequência, não ofendem o postulado fundamental da divisão funcional do poder. (STF, ADIN 605-3/DF, rel. Min. CELSO DE MELLO).

DA URGÊNCIA

Há anos se arrasta um embate entre contribuintes e Fisco, no qual o setor da soja, responsável por relevante parcela do agronegócio no Brasil, foi

impedido de aproveitar o crédito presumido sobre a parcela da produção de soja beneficiada para exportação.

O óbice ao regular aproveitamento paira justamente sobre o conceito de produção adotado na redação da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, pois o Fisco admite o creditamento apenas sobre a parcela submetida à industrialização *stricto sensu*, ainda que tal expressão não tenha sido adotada pelo legislador.

A indefinição deste tema ao longo do tempo vem trazendo verdadeira instabilidade entre as empresas cerealistas e cooperativas de produção de soja, que assumiram despesas de beneficiamento, incluindo a secagem de grãos - visando tornar a mercadoria própria ao consumo humano e animal, como exigido no comércio internacional desta *commodity* -, mas não alcançam a efetividade decorrente dos comandos de imunidade da receita de exportação e da própria não-cumulatividade, sendo penalizadas até hoje pela não recuperação dos custos incidentes ao longo da cadeia. Esse cenário é completamente contrário ao esforço do País de prestigiar e proteger as exportações.

Algumas empresas e cooperativas obtiveram êxito final e puderam exercer o aproveitamento do crédito presumido vinculado às exportações do passado. Entretanto, dezenas de outras pessoas jurídicas ainda penam, aguardando o desfecho de trâmites morosos e incertos, com entendimentos díspares e oscilantes.

Somente a norma interpretativa, tal como inserta no artigo 106, I, do Código Tributário Nacional, poderá ter aplicação retroativa aos casos ainda em andamento, a fim de evitar distorções quanto à aplicação atual da lei, conforme era a intenção do legislador originário (Lei 10.925/04), e, sobretudo, para evitar injustiça.

Por se tratar de um assunto do passado (*exportações de soja ocorridas entre 2006 a 2013*), não existe mais reflexo presente ou futuro. No entanto, há pleitos ainda pendentes em procedimentos contenciosos, cuja estimativa de tramitação deve se encerrar entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021.

Em suma, é de extrema urgência a aprovação de norma interpretativa o mais breve possível, pois a demora certamente sepultará o direito destas cooperativas, causando em prejuízo irreversível.

DO MÉRITO

É fundamental a edição de *norma de caráter interpretativo* para corrigir erro histórico com o setor de produção de soja do País, pois existe uma grande luta pendente para fazer valer o direito previsto no *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004.

O problema está na dúvida existente entre o **conceito de produção** adotado na Lei 10.925/04 – intenção do legislador quando da edição da norma –, e o **conceito de industrialização** adotado pelo Fisco na regulamentação da referida norma, o que vem trazendo insegurança jurídica por força da diferença de interpretações.

No texto do *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004 existe descrição expressa para as diversas mercadorias contempladas pelo crédito presumido:

- carnes bovina; suína, aves; ovelhas (NCM capítulo 2);
- carnes de peixes (NCM capítulo 3);
- Leite e derivados (NCM capítulo 4)
- Laranja, uva, maçã, cacau, bananas e frutas em geral (NCM capítulo 8)
- Café (NCM capítulo 9)
- Milho, trigo, arroz, aveia, cevada e cereais em geral (NCM capítulo 10)
- Soja, girassol, grãos oleaginosos (**NCM capítulo 12**)
- Óleo de soja (NCM capítulo 15)
- Farelo de soja (NCM capítulo 23)

No caso da **soja (NCM 12)**, além de constar expressamente o direito a crédito para essa mercadoria, a existência do benefício também se extrai da leitura do parágrafo 3º do art. 8º da Lei 10.925/2004, introduzido alguns anos depois, estabelecendo a alíquota de 50% para a **soja e seus derivados**:

II - 50% (cinquenta por cento) daquela prevista no art. 2º das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, **para a soja e seus derivados** classificados nos Capítulos 12, 15 e 23, todos da TIPI; e ([Redação dada pela Lei nº 11.488, de 2007](#)) ([Revogado pela Lei nº 12.865, de 2013](#))

Os contribuintes de cada um dos setores mencionados gozaram regularmente do crédito presumido, a exceção do setor do **café**, do setor das **carnes** e do setor dos **grãos**.

O setor do **café** encontrou a solução do problema com a introdução do parágrafo 6º no artigo 8º da Lei 10.925/2004, para que essa norma interpretativa deixasse claro o direito ao crédito previsto no *caput*:

§ 6º Para os efeitos do caput deste artigo, **considera-se produção**, em relação aos produtos classificados no código 09.01 da NCM, o exercício cumulativo das atividades de padronizar, beneficiar, preparar e misturar tipos de café para definição de aroma e sabor (blend) ou separar por densidade dos grãos, com redução dos tipos determinados pela classificação oficial. [\(Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004\)](#)

O setor das **carnes**, diante de importante dúvida quanto à interpretação da alíquota a ser calculada, teve a solução através da introdução do parágrafo 10º no artigo 8º da Lei 10.925/2004:

§ 10. Para efeito de interpretação do inciso I do § 3º, o direito ao crédito na alíquota de 60% (sessenta por cento) abrange todos os insumos utilizados nos produtos ali referidos. [\(Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013\)](#)

O setor de produção de **soja** está sucumbindo diante da dúvida de interpretação da legislação quanto ao direito de aproveitamento do crédito presumido, pois a Receita Federal do Brasil insiste que o mesmo está vinculado à *industrialização* de grãos, o que ocorreria apenas no caso de *óleo de soja* e *farelo de soja*, bem como pela vedação de que existe no § 4º do art. 8º da Lei 10.925/2004.

A presente proposição visa corrigir esse entendimento em torno da lei, pois o *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004 não exige *industrialização* e sim *produção* (sentido amplo), além de elencar claramente as mercadorias destinatárias do benefício, **onde se inclui a soja**.

Essa foi a intenção original do legislador ao utilizar expressamente o conceito de produção rural e não o de industrialização. Note-se que o **legislador era livre para usar a expressão "industrialização"**, como o faz frequentemente em outras leis, mas não o fez por razões óbvias, pois estava legislando sobre a produção rural.

A própria Lei 10.925/2004 remete o cálculo desse crédito presumido à regra do inciso II do caput do art. 3º das Leis 10.637/2002 (que rege a contribuição PIS/PASEP) e 10.833/2003 (que rege a contribuição COFINS), vejamos:

Lei 10.925:

Art. 8º As pessoas jurídicas, inclusive cooperativas, que produzam mercadorias de origem animal ou vegetal, classificadas nos capítulos 2, 3, exceto os produtos vivos desse capítulo, e 4, 8 a 12, 15, 16 e 23, e nos códigos 03.02, 03.03, 03.04, 03.05, 0504.00, 0701.90.00, 0702.00.00, 0706.10.00, 07.08, 0709.90, 07.10, 07.12 a 07.14, exceto os códigos 0713.33.19, 0713.33.29 e 0713.33.99, 1701.11.00, 1701.99.00, 1702.90.00, 18.01, 18.03, 1804.00.00, 1805.00.00, 20.09, 2101.11.10 e 2209.00.00, todos da NCM, destinadas à alimentação humana ou animal, poderão deduzir da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, devidas em cada período de apuração, crédito presumido, **calculado sobre o valor dos bens referidos no inciso II do caput do art. 3º das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003,** adquiridos de pessoa física ou recebidos de cooperado pessoa física.

Lei 10.637 e Lei 10.833

Art. 3º, inciso II - bens e serviços, utilizados como insumo na prestação de serviços e **na produção ou fabricação** de bens ou produtos destinados à venda, inclusive combustíveis e lubrificantes, exceto em relação ao pagamento de que trata o art. 2º da Lei nº 10.485, de 3 de julho de 2002, devido pelo fabricante ou importador, ao concessionário, pela intermediação ou entrega dos veículos classificados nas posições 87.03 e 87.04 da TIPI;

Como existe a previsão expressa de cálculo de crédito, **distinguindo o setor de produção do setor de fabricação** - sendo apenas esse último que responde pela "industrialização" -, impõe-se a edição da norma meramente interpretativa para resolver o imbróglio.

A regulamentação da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, **com atraso de 2 anos**, se deu mediante a IN SRF 660/2006, que em seu artigo 5º previu o seguinte texto:

Art. 5ª A pessoa jurídica que **exerça atividade agroindustrial**, na determinação do valor da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins a pagar no regime de não-cumulatividade, pode descontar créditos presumidos calculados sobre o valor dos produtos agropecuários utilizados como insumos na fabricação de produtos:



Ora, a regulamentação acima criou uma limitação para a fruição do crédito presumido que não se encontra na legislação de regência.

Ou seja, cria uma distinção indevida onde a legislação não previu distinção alguma. A Lei 10.925/04 determinou que haveria o reconhecimento dos créditos presumidos de PIS/Cofins para todos os contribuintes que produzissem os bens enumerados pelas respectivas NCMs.

Assim, o legislador fez uma escolha. Tal escolha deve ser respeitada pela Administração na sua posterior regulamentação.

Mas, surpreendentemente, a RFB editou o **Parecer Normativo 05/2018** para orientar e uniformizar o tratamento do assunto. No que interessa ao tema tratado nesta proposição parlamentar, **dedicou especial atenção à diferenciação do conceito de “fabricação de bens” para “produção de bens”, deixando expresso que NÃO são sinônimos.**

A ver os itens abaixo extraídos do PARECER NORMATIVO COSIT/RFB Nº 05, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2018:

32. Conquanto os termos “produção” e “fabricação” sejam utilizados como sinônimos em algumas normas da legislação tributária federal, no presente dispositivo **diversos argumentos conduzem à conclusão de que NÃO são sinônimos, restando a “fabricação de produtos” como hipótese específica e a “produção de bens” como hipótese geral.**

33. Inexoravelmente, a “fabricação de produtos” a que alude o dispositivo em comento equivale ao conceito e às hipóteses de industrialização firmadas na legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

34. **Já a “produção de bens” aludida no mencionado dispositivo refere-se às atividades que, conquanto não sejam consideradas industrialização, promovem a transformação material de insumo(s) em um bem novo destinado à venda ou o desenvolvimento de seres vivos até alcançarem condição de serem comercializados.**

37. Já **como exemplos de atividades que promovem o desenvolvimento de seres vivos até alcançarem condição de serem comercializados podem ser citadas a agricultura, a pecuária, a piscicultura, entre outras.**

Ora, é evidente que o conflito de dúvida reside até mesmo internamente na Receita Federal do Brasil, situação que merece a aprovação da presente proposição.

Ainda, pretende esclarecer que a vedação prevista no § 4º do art. 8º da Lei 10.925/2004, existente para *cerealistas* e *cooperativas*, ocorre somente na revenda (*intermediação entre o produtor rural e a agroindústria*) de soja **in natura** (*suja, úmida e inapta ao consumo*), o que é diferente de soja beneficiada, submetida a processo produtivo que inclui etapa de secagem (Lei 11.196/2005, que alterou o inciso I do art. 8º da Lei 10.925), que a torna própria ao consumo humano ou animal.

Isto é, a situação que impede o aproveitamento de crédito e a situação que autoriza o creditamento, no caso da soja (NCM 12), pode ser sintetizada pelo quadro abaixo:

CEREALISTA (inciso I, § 1º do art. 8º da Lei 10.925)	PRODUÇÃO DE GRÃOS (caput do art. 8º da Lei 10.925)
Comércio, revenda, intermediação	Beneficiamento, processo produtivo
Grãos impróprios ao consumo	Grãos próprios à alimentação
Mercado interno	Mercado externo
Suspensão de PIS e COFINS sobre as receitas inciso I do art. 9º, da Lei 10.925/2004	Isenção de PIS e COFINS sobre as receitas art. 5º da Lei 10.637 e art. 6º da Lei 10.833. Status constitucional - imunidade (art. 149, CF/88).
Não aproveita o crédito presumido, pois o direito está para o próximo agente da cadeia.	Aproveita o crédito presumido, pois é o exportador, último agente da cadeia

Assim, a proposição propiciará a interpretação correta de que soja **in natura** em estado bruto é o produto constante do inciso I do § 1º do art. 8º, enquanto a soja **beneficiada** permite o aproveitamento do crédito nos termos do caput do art. 8º, ambos da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004.

Para auxiliar nessa interpretação, observa-se a redação adotada pela Lei 11.196/2005, que modificou o conceito de cerealista previsto no inciso I do § 1º do art. 8º da Lei 10.925/2004, suprimindo o termo seca justamente porque essa etapa é inerente ao processo de beneficiamento de soja.

I - cerealista que exerça cumulativamente as atividades de **secar**, limpar, padronizar, armazenar e comercializar os produtos in natura de origem vegetal, classificados nos códigos 09.01, 10.01 a 10.08, exceto os dos códigos 1006.20 e 1006.30, 12.01 e 18.01, todos da NCM; ([Redação dada pela Lei nº 11.196, de 2005](#))

Contudo, não foi suficiente para impedir a dúvida de interpretação, o que se pretende sanar com a presente proposição.

Portanto, é vital a edição de norma interpretativa que esclareça o conceito de **produção**, para fins do *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004, como sendo o beneficiamento de soja (NCM 12) submetida a processo que inclui a *secagem*, que a torna própria ao consumo humano ou animal, não se confundindo com a vedação do § 4º, que remete para o inciso I do § 1º do mesmo art. 8º.

Esta iniciativa parlamentar deve ressaltar que não se trata de criação de crédito presumido novo, e sim meramente esclarecer os contribuintes que já faziam jus ao referido crédito sob a vigência da referida lei, ou seja, tornar efetivo o direito já existente. Além disso, não interfere no modelo atual, pois não trata de afastar a vedação (inciso I do § 4º) do direito a crédito para *cerealistas* ou *cooperativas*, quando da revenda de soja **in natura** em estado bruto (sem beneficiamento e imprópria para o consumo). Tampouco trata de afastar a vedação de crédito presumido nas operações no mercado interno (inciso II do § 4º).

Essa proposição de norma interpretativa terá a única função de corrigir o acesso ao benefício sobre fatos do passado, sem qualquer reflexo no futuro, pois desde outubro de 2013 (Lei 12.865) a soja em grãos não está mais contemplada pelo crédito presumido previsto no *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004:

Lei 12.865/2013

Art. 30. A partir da data de publicação desta Lei, o disposto nos [arts. 8º e 9º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004](#), não mais se aplica aos produtos classificados nos códigos 12.01, 1208.10.00, 2304.00 e 2309.10.00 da Tipi.

Em suma, essa iniciativa Parlamentar de introdução de norma interpretativa é imprescindível para resolver esse assunto pontual, com aplicabilidade apenas sobre parcela da produção de grãos destinados à exportação no período de janeiro de 2006 a outubro de 2013.



Empresas e cooperativas que assumiram o papel de atividade produção sobre parcela da safra destinada para a exportação - através do beneficiamento da soja, para o fim de transformá-la, deixando-a apta à alimentação humana ou animal -, estão aguardando a solução do tema, de modo que revela-se tema de extrema urgência, sobretudo, para evitar **insegurança jurídica e problemas concorrenciais**.

DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Cabe mencionar que a presente proposição para edição de norma interpretativa não ofende o art. 113 do ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016), o art. 14 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) ou o art. 114 da LDO 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019), **pois não resulta em impacto financeiro que caracterize renúncia de receita ou aumento de despesa**. Sua aplicabilidade somente **produzirá efeitos após o trânsito em julgado** de sentenças em litígios em andamento, guardando, assim, compatibilidade com o art. 100 da CF/88 (Constituição República Federativa do Brasil), o art. 10 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e com o art. 29 da LDO 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019), que regem os débitos oriundos do Poder Judiciário.

Pela estimativa de tramitação - e considerando prazos internos da RFB (art. 24¹ da Lei 11.457/2007), que dispõe de 360 dias, a cada instância, para concluir a análise de procedimentos administrativos -, o efeito financeiro está projetado para o exercício de 2025.

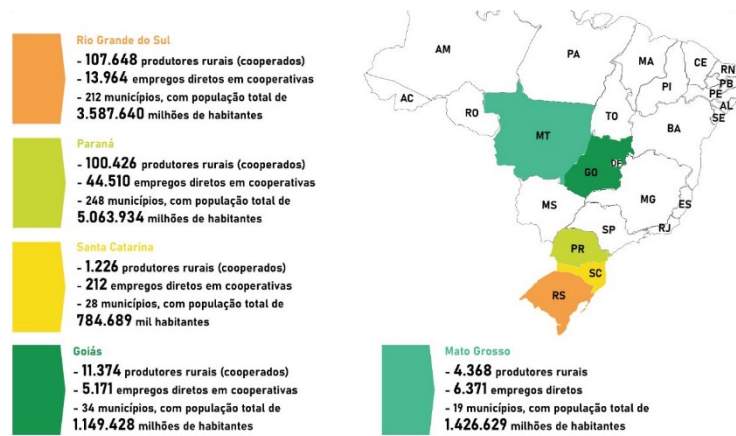
DO ALCANCE DA PROPOSIÇÃO

A presente proposição parlamentar beneficiará o setor do agronegócio, com efeitos diretos sobre dezenas de cooperativas de soja localizadas nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Mato Grosso, cuja base de atuação está espalhada em **centenas de municípios**, ajudando no desenvolvimento regional, **na manutenção de milhares de empregos e estímulo a milhares de produtores rurais** organizados no sistema cooperativista.

O quadro abaixo demonstra o levantamento:

1 Art. 24. É obrigatório que seja proferida decisão administrativa no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte.





DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a proposição legislativa de norma interpretativa guarda compatibilidade com regra constitucional - **imunidade tributária sobre as receitas de decorrentes de exportação**, prevista no § 2º do art. 149 da CF/88 (Constituição República Federativa do Brasil) - e encontra suporte no próprio sistema de não-cumulatividade das Contribuições de PIS/PASEP e COFINS. Assim, submeto à consideração dos demais Parlamentares este Projeto de Lei (Emenda), com a expectativa de contar com o apoio necessário para sua aprovação.

Sala das Sessões, de agosto de 2020.

Deputado JERÔNIMO GOERGEN