



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

SF/21470.01773-22

MEDIDA PROVISÓRIA 1.057/2021

Institui o Programa de Estímulo ao Crédito e dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias.

EMENDA ADITIVA

Acrescente-se o seguinte artigo à Medida Provisória 1.057, de 2021:

Art..... 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 dos capítulos 10 e 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.

§ 1º. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às cooperativas que exerçam as atividades nele previstas.

§ 2º. 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

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 do caput deste artigo e seu § 1º.

§ 3º. Aplica-se ao disposto no caput deste artigo, § 1º e § 2º 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

Encontra-se pendente uma situação específica do passado, em torno do *caput* do artigo 8º da Lei 10.925/2004, que estabeleceu crédito presumido de PIS/Pasep e da Cofins sobre a produção de mercadorias de origem animal ou vegetal.

Todos os setores de produção rural arrolados no *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004 aproveitaram regularmente o direito ao crédito presumido de PIS/Pasep e da Cofins, **exceto as pessoas jurídicas, inclusive cooperativas, de produção (beneficiamento) de grãos**, apesar da expressa previsão destas mercadorias (capítulos 10 e 12 da NCM).

O impasse está na interpretação da expressão produção, escolhida pelo legislador na redação do *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004, o que arrasta uma discussão litigiosa até hoje sobre o direito de aproveitamento do crédito presumido do passado.

Não se pretende criar nenhum benefício fiscal e tampouco reabrir prazos de apropriação de créditos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

A proposição tem única finalidade de esclarecer qual foi a intenção do legislador ao adotar a expressão “produção” na redação do *caput* do artigo 8º da Lei 10.925/2004, que trata de mercadorias rurais de origem animal e vegetal.

Naquela ocasião, o legislador tributário (o *Parlamento*) houve por bem **fomentar**¹ a produção agropecuária por meio da instituição de um crédito presumido nas aquisições de bens específicos mencionados na legislação. Para o propósito específico da garantia do crédito ao setor agropecuário **usou o verbo “produzir”**. E o fez tomando como base a própria Constituição da República, em atenção ao artigo 23, inciso VIII c/c o artigo 187, I.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VIII - **fomentar a produção agropecuária** e organizar o abastecimento alimentar;

Art. 187. A **política agrícola** será planejada e executada na forma da lei, **com a participação efetiva do setor de produção**, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os **instrumentos** creditícios e **fiscais**;

Poderia o legislador ter adotado outro conceito jurídico e adotar a expressão “industrialização”, **como o fez em 7 (sete) outros dispositivos da mesma Lei 10.925/2004**.

Art. 1º. XI - leite fluido pasteurizado ou **industrializado**, [...] destinados ao consumo humano ou utilizados na **industrialização** de produtos que se destinam ao consumo humano;

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
VIII - **fomentar a produção agropecuária** e organizar o abastecimento alimentar;

SF/21470.01773-22



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

SF/21470.01773-22

Art. 1º. XIII - soro de leite fluido a ser empregado na industrialização de produtos destinados ao consumo humano.

Art. 1º § 4º - Aplica-se a redução de alíquotas de que trata o caput também à receita bruta decorrente das saídas do estabelecimento industrial, na industrialização por conta e ordem de terceiros [...]

Art. 14-A. Fica suspensa a exigência das contribuições de que trata o art. 1º desta Lei nas importações [...] para emprego em processo de industrialização [...]

Art. 15 § 9º - As pessoas jurídicas de que trata o art. 49 da Lei nº 10.833, poderão descontar créditos (...) PIS/PASEP e da COFINS, em relação à importação dos produtos referidos nos §§ 6º e 7º do art. 8º desta Lei, utilizados no processo de industrialização [...]

Art. 15 § 10º - As pessoas jurídicas submetidas ao regime especial de que trata o art. 52 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, poderão descontar créditos, para fins de determinação da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, em relação à importação dos produtos referidos nos §§ 6º e 7º do art. 8º desta Lei, utilizados no processo de industrialização [...]

Pelo simples cotejo sistemático da Lei 10.925/2004, percebe-se claramente que a redação adotada pelo legislador no *caput* do artigo 8º foi diferente, pois vinculou intencionalmente o crédito à “produção” de mercadorias rurais e não à “industrialização”, **visto que são conceitos distintos**.

Vale rememorar que alguns anos atrás, idêntica iniciativa já foi aprovada por esse Parlamento, ao acrescentar os §§ 6º e 7º ao *caput* do artigo 8º da Lei 10.925/2004.

§ 6º Para os efeitos do *caput* deste artigo, considera-se produção, em relação aos produtos classificados no código 09.01 da NCM, o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

SF/21470.01773-22

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)

§ 7º O disposto no § 6º deste artigo aplica-se também às cooperativas que exerçam as atividades nele previstas. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004)

Na ocasião, tratamos exatamente da mesma controvérsia a respeito da interpretação da expressão “produção”. Logo, por uma questão de lógica, coerência legislativa e justiça fiscal, cumpre ao Parlamento debruçar-se novamente sobre a questão.

• 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.

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.

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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

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).

• **DO MÉRITO**

Na redação do *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004 existe a 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, maça, 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 (capítulo 12 da NCM), 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)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

O setor de produção de soja está sucumbindo diante da equivocada interpretação da legislação quanto ao direito de aproveitamento do crédito presumido, pois existe uma orientação administrativa de vincular à *industrialização* de grãos, o que ocorreria apenas no caso de *óleo de soja* e *farelo de soja*.

Na verdade, a redação adotada para o *caput* do art. 8º da Lei 10.925/2004 em nenhum momento pretendeu vincular o crédito presumido à *industrialização* (transformação), que decorre de um conceito mais restrito. O legislador, conscientemente, optou por vincular à produção, que decorre de um conceito mais amplo, onde claramente inclui-se o beneficiamento de grãos, arrolados nos capítulos 10 e 12 da NCM.

Essa interpretação lógica também é possível a partir de outro aspecto. Veja-se que o *caput* do artigo 8º da 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

SF/21470.01773-22



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

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;

A legislação do PIS/Pasep e da Cofins por si só já é cristalina ao distinguir o setor de produção do setor de fabricação - sendo que apenas esse último responde pela “industrialização”. Por isso, impõe-se a edição da norma meramente interpretativa para resolver o imbróglio.

Vale mencionar que a RFB editou o **Parecer Normativo 05/2018**, que trata de orientar e uniformizar o tratamento tributário justamente em torno deste 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 abaídos do PARECER NORMATIVO COSIT/RFB N° 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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

SF/21470.01773-22

“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, quanto 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, a dúvida reside até mesmo internamente na Receita Federal do Brasil, situação que merece a aprovação da presente proposição.

Por fim, deve ser esclarecido 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

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 (<i>caput</i> 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 secar justamente porque essa etapa é inerente ao processo de beneficiamento de soja.

I - cerealista que exerce 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)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Esta iniciativa parlamentar deve ressaltar que não se trata de criação de crédito presumido novo, e sim meramente esclarecer que os contribuintes já faziam jus ao referido crédito sob a vigência da referida lei, ou seja, tornar efetivo um direito já existente.

Além disso, não interfere no modelo até então vigente, 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 uma situação pendente 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.

Trata-se de medida 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 de produção sobre parcela da safra destinada para a exportação - **através do beneficiamento da soja, deixando-a apta à alimentação humana ou animal** -, estão aguardando a solução do tema, de modo que revela-se de extrema urgência, sobretudo, para evitar **insegurança jurídica e problemas concorenciais**.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

SF/21470.01773-22

• **AUSÊNCIA DE IMPACTO FINANCEIRO NO ORÇAMENTO**

A presente proposição somente produzirá efeitos após o trânsito em julgado² 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. 25 da LDO 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020), que regem os débitos oriundos do Poder Judiciário.

Assim, a edição dessa 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. 125 da LDO 2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020), **pois não resulta em impacto financeiro que caracterize renúncia de receita ou aumento de despesa.**

Por outro lado, deve ser considerado ainda, que o crédito presumido em questão já existe, e logicamente sua repercussão financeira teve a devida mensuração quando da Lei 10.925/04. E é justamente o que se extrai do **Parecer da Comissão Mista**, aprovado pela **Câmara dos Deputados**, na sessão deliberativa de 06/07/2004, em votação ao Projeto de Lei de Conversão nº 40, de 2004, de conversão da Medida Provisória nº 183/2004 na Lei 10.925/04.

“As disposições da Medida Provisória n.º 183, de 30 de abril de 2004, estão em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Como bem ressaltou

² Pela estimativa de tramitação - e considerando prazos internos da RFB (art. 24² 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**.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

o Poder Executivo na Exposição de Motivos que a companha a proposição, as medidas nela contidas tendem a não impactar negativamente as finanças públicas federais, porque uma compensa a outra. Por igual, pensamos que as emendas não apresentam incompatibilidades ou inadequações financeiras e orçamentárias. Ainda que a aprovação de uma ou outra delas possa implicar perda de arrecadação, individualmente, os valores envolvidos não devem afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas. Por isso, tais emendas não ferem o objetivo principal da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a instituição de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Já que não representam qualquer risco para a obtenção dos resultados fiscais definidos nas peças orçamentárias, elas não parecem ter impacto orçamentário e financeiro que as façam conflitar com o Direito Financeiro público.

Oportuno referir que ulterior legislação, de viés acessório, que visa tão somente detalhar ou aprimorar a aplicabilidade de benefício já existente, sem ampliações, deverá seguir as previsões orçamentárias na legislação anterior, de viés principal. No caso, da própria Lei 10.925/04.

Exatamente essa foi a manifestação da **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal**, recentemente referida no Parecer da Comissão Mista da Medida Provisória 987, de 2020, que emitiu a Nota Técnica nº 72/2020, *in verbis*:

“De todo modo, caso se entenda que o benefício fiscal já fora instituído em outra oportunidade e que a MP apenas prorrogou um prazo de natureza administrativa, não há de se cogitar da aplicação do art. 113 da Constituição e do art. 14 da LRF”.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

• **DA CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, a proposição legislativa de norma interpretativa guarda compatibilidade com a 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**, bem como nos **comandos constitucionais de fomento à produção agropecuária** (art. 23, VIII e art. 187, I), submeto à consideração dos demais Parlamentares esta Emenda Aditiva, com a expectativa de contar com o apoio necessário para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 9 de julho de 2021

Senador LUIS CARLOS HEINZE

CSC

SF/21470.01773-22