

PARECER Nº , DE 2026

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2026, que *dispõe sobre regras para renúncias de receita com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio e excepcionaliza os benefícios tributários destinados à Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, ao Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes e à realização da Copa do Mundo Feminina, e dá outras providências.*

Relatora: Senadora TERESA LEITÃO

I – RELATÓRIO

Vem para deliberação do Plenário do Senado Federal, em regime de urgência, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 114, de 2026, de autoria do Deputado Paulo Pimenta, na forma do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados.

Seu objetivo, conforme se depreende da ementa, é estabelecer regras para renúncias de receita destinadas a mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio e conceder benefícios tributários relacionados à Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, ao Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes e à realização da Copa do Mundo Feminina.

As medidas previstas para mitigar os referidos impactos econômicos e atender aos setores e às iniciativas especificamente contemplados pelo projeto – combustíveis, minerais críticos e estratégicos, fertilizantes e a Copa do Mundo Feminina – são:



i) Redução das alíquotas de tributos federais aplicáveis à importação, à produção e à comercialização de óleo diesel rodoviário, biodiesel, gasolina e suas correntes, etanol e querosene de aviação;

ii) Prevê, se necessário, a concessão de subvenção aos produtores de biocombustíveis, de forma a garantir a manutenção do diferencial competitivo em relação aos combustíveis fósseis observado antes do conflito no Oriente Médio;

iii) Concede, em caráter extraordinário, subvenção aos produtores de etanol hidratado até o limite de R\$ 1,2 bilhão, com o objetivo de assegurar a diferenciação competitiva em relação aos combustíveis fósseis prevista na Constituição;

iv) Fixa em trinta dias, contados da apresentação da respectiva comprovação, o prazo para a União pagar a subvenção ou o ressarcimento devido ao agente econômico do setor de combustíveis participante das políticas previstas nas Medidas Provisórias (MPVs) nº 1.340, 1.349 e 1.358, todas de 2026;

v) Autoriza as pessoas jurídicas produtoras de etanol a utilizar saldos credores da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins para compensação de débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (SRF), até o montante global de R\$ 750 milhões em 2026;

vi) Suspende o pagamento do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) nas aquisições de produtos agropecuários *in natura* realizadas por pessoas jurídicas cuja receita bruta de exportação tenha sido superior a 30% de sua receita bruta total. Atualmente, esse percentual é de 50% (conforme art. 82, § 11, da Lei Complementar (LCP) nº 214, de 2025);

vii) Considera, no cômputo da carga tributária direta incidente sobre combustíveis, para fins de cálculo das alíquotas do IBS e da CBS, a tributação da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep como se não tivesse havido a redução proposta por este PLP (conforme art. 174, § 12, da LCP nº 214, de 2025);



viii) Autoriza a União a conceder crédito fiscal a projetos destinados à produção, no território nacional, de fertilizantes e suas matérias-primas, de origem sintética, mineral e orgânica, bem como de remineralizadores, bioinsumos e biofertilizantes. Os créditos serão concedidos até 2031, sendo limitados anualmente a um bilhão de reais, a partir de 2027. Esses limites, contudo, poderão ser ampliados em até um bilhão de reais anuais, por ato do Poder Executivo. Esses créditos poderão ser utilizados para compensar débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos administrados pela Receita Federal ou ser ressarcidos em dinheiro. As empresas que usufruírem do crédito fiscal e não implementarem os projetos ficarão sujeitas ao pagamento de multas e outras penalidades;

ix) Isenta, de 2027 a 2031, do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) sobre as mercadorias destinadas aos projetos aprovados no âmbito do programa de desenvolvimento da indústria de fertilizantes e suas matérias-primas, de origem sintética, mineral e orgânica, bem como de remineralizadores, de bioinsumos e de biofertilizantes. A renúncia estará limitada a duzentos milhões de reais anuais e ao total de um bilhão de reais durante sua vigência;

x) Amplia o rol de benefícios tributários que não estarão sujeitos à redução prevista no art. 4º da LCP nº 224, de 2025. Entre os beneficiários atingidos, citam-se templos de qualquer natureza, partidos políticos, sindicatos e condomínios residenciais, que poderão continuar usufruindo da isenção da Cofins; e

xi) Permite a ampliação das despesas com projetos estratégicos de defesa nacional, ao excluir parcela desses dispêndios do cálculo das despesas primárias e do respectivo limite, para fins de cumprimento das metas fiscais.

Além dos benefícios mencionados, o PLP prevê alterações na legislação de finanças públicas para compatibilizar as renúncias de receita e os demais benefícios instituídos pela matéria e para autorizar o aumento de despesas primárias ainda em 2026.

Assim, o PLP estabelece que, aos atos previstos na lei complementar que derivará deste PLP e às proposições legislativas que venham a instituir benefícios tributários referentes à política nacional de minerais críticos e estratégicos, ao programa de desenvolvimento da indústria de



fertilizantes, bem como à realização da Copa do Mundo Feminina, não se aplicarão o disposto:

i) no art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata de requisitos para a concessão de benefícios tributários, como a necessidade de estimativa do número de beneficiários e de metas de desempenho, entre outros;

ii) no art. 5º da LCP nº 224, de 2025, que veda a concessão de novos incentivos e benefícios tributários quando seu valor total ultrapassar a 2% do PIB;

iii) nos arts. 29 e 140 a 149 da Lei nº 15.321, de 2025, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2026, que dispõem sobre diversos requisitos e vedações relacionadas à concessão ou à ampliação de benefícios tributários e de renúncias de receita em geral.

O PLP prevê ainda que subsídios e subvenções ao setor de combustíveis poderão ser financiados com aumento extraordinário de receitas. De acordo com o projeto, esse aumento extraordinário é definido como o excesso das seguintes receitas primárias em relação ao montante estimado na lei orçamentária de 2026, desde que não estejam comprometidas com medidas de renúncia já adotadas:

i) *Royalties* e participação especial da União decorrentes da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural;

ii) Comercialização do petróleo sob o regime de partilha;

iii) Receitas tributárias oriundas do setor de óleo e gás; e

iv) Dividendos da União recebidos de empresas do setor de óleo e gás.

O PLP altera a LCP nº 221, de 2025, para excluir dispêndios adicionais de até R\$ 2,5 bilhões adicionais com projetos estratégicos de defesa nacional do cômputo das metas fiscais e do limite de despesas. Atualmente, a LCP autoriza a exclusão de até R\$ 5 bilhões no período de vigência da medida, que se encerra em 2031. A despesa adicional em 2026 será descontada do limite de R\$ 5 bilhões em 2028.



O PLP autoriza o Poder Executivo Federal a antecipar a destinação de até R\$ 3 bilhões do Fundo Social (instituído com recursos do petróleo extraído no pré-sal) para despesas com educação e saúde pública. Essas despesas não serão computadas nos percentuais mínimos previstos na Constituição.

O PLP estabelece ainda que, caso o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Governo Central que anteceder o envio do projeto de lei orçamentária anual projete déficit primário, ficam vedadas, a partir do exercício subsequente e até a apuração de superávit primário anual:

i) a programação de crescimento das despesas primárias decorrentes de vinculações legais em percentual superior ao crescimento do limite de despesas do Poder Executivo;

ii) a contabilização das receitas provenientes da comercialização do petróleo extraído sob o regime de partilha de produção, para fins de cálculo de despesas obrigatórias legalmente vinculadas à Receita Corrente Líquida.

O PLP permite que a transferência de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos possa ser feita a hospitais inteligentes de alta complexidade, financiados por meio de operação de crédito externo, sem a exigência de declaração de funcionamento contínuo da entidade beneficiária nos últimos três anos.

O PLP prevê também que as despesas decorrentes da lei complementar têm natureza discricionária e ficam sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.

Por fim, o estabelece-se a vigência imediata da lei complementar.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 345 do Regimento Interno do Senado Federal, a matéria será submetida diretamente à apreciação do Plenário, sem tramitar pelas comissões temáticas.

Entendemos que o PLP se conforma aos requisitos constitucionais e legais. Mais especificamente, a matéria se insere na competência legislativa



da União, e a iniciativa parlamentar é legítima nos termos dos arts. 24, 48 e 61 da nossa Constituição.

Ademais, a espécie normativa adotada (lei complementar) é correta, como se depreende dos arts. 146, III, e 163, IX, da Constituição e do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, uma vez que a matéria dispõe sobre normas gerais de finanças públicas e normas gerais em matéria tributária.

Quanto à juridicidade, o projeto atende aos pressupostos de inovação, generalidade, abstração, imperatividade e coercividade.

No mérito, concordamos integralmente com a proposta. São inegáveis os efeitos deletérios do conflito no Oriente Médio sobre a economia brasileira. O efeito mais imediato é a elevação do preço dos combustíveis. De fato, o barril do petróleo do tipo *Brent* passou de algo em torno de US\$ 72 em fevereiro para US\$ 126 em abril. Mesmo após recuo parcial, o barril encontra-se próximo de US\$ 90, o que representa um aumento superior a 23%. Não se pode descartar, contudo, um cenário em que o preço do barril volte a ultrapassar a barreira dos US\$ 100, caso a atual trégua seja desfeita e os confrontos recomecem no Oriente Médio.

Felizmente, o Brasil adotou algumas medidas, como a redução de tributos federais e a concessão de subvenções a produtores e importadores, condicionadas à redução equivalente do preço de venda, que amorteceram o choque sobre os preços domésticos. Com isso, os preços ao consumidor subiram substancialmente menos. No caso da gasolina e do GLP, as diferenças entre os preços pré-guerra e os atuais são inferiores a 5%. É necessário, contudo, que essas políticas se mantenham. Por isso, o PLP prevê a possibilidade de continuidade dos benefícios tributários e assegura um prazo de 30 dias para que o agente econômico elegível à subvenção receba os valores devidos. Afinal, esses agentes concedem desconto no preço de venda, embora eles mesmos enfrentem preços mais elevados. Para que não sejam prejudicados por essa política, a subvenção deve ser paga tempestivamente.

Ocorre que os impactos do conflito no Oriente Médio não se limitam aos combustíveis. Parte relevante do comércio de fertilizantes também passa pelo Estreito de Ormuz. A depender do produto, como o enxofre transportado por via marítima, insumo fundamental para a produção de fosfatados, quase 50% do comércio mundial trafega pelo Estreito. Em média, estima-se que, em 2024, entre 20% e 30% do comércio mundial de fertilizantes tenha passado por Ormuz.



É evidente, portanto, que o Brasil, uma das principais potências agrícolas mundiais, deve reduzir sua vulnerabilidade externa no fornecimento de um insumo essencial à produção agropecuária, especialmente diante dos riscos decorrentes de crises geopolíticas internacionais. Nesse sentido, o PLP autoriza a concessão de créditos fiscais à produção nacional de fertilizantes e insumos correlatos, em montante de até R\$ 1 bilhão por ano até 2031, com a finalidade de ampliar a oferta doméstica e contribuir para a estabilidade de preços.

Também concordo com as demais medidas do PLP voltadas aos setores agrícola e de combustíveis.

Sobre a utilização de saldos credores de PIS/Pasep e Cofins pelos produtores de etanol, é importante lembrar que esses produtores acumularam elevados saldos credores em razão da estrutura monofásica de tributação de combustíveis e de reduções de alíquota a zero historicamente praticadas. A possibilidade de utilizar esses créditos, portanto, não cria renúncia adicional, mas tão somente proporciona um necessário alívio de caixa aos produtores. Ademais, a limitação a um total de R\$ 750 milhões para o exercício de 2026 preserva a previsibilidade orçamentária.

Já a redução, de 50% para 30%, do percentual mínimo de receita bruta de exportação exigido para permitir a suspensão do IBS e da CBS nas aquisições de produtos agropecuários *in natura* tem por objetivo assegurar, na prática, a desoneração das exportações. Isso porque o exportador acumula créditos de IBS/CBS sobre insumos agropecuários cujo ressarcimento é, na prática, lento e oneroso, impondo ao contribuinte exportador um custo financeiro elevado e incompatível com o novo sistema, que se pretende não cumulativo e neutro.

Concordo também com o ajuste no critério para definição da alíquota da CBS, pelo qual serão desconsideradas as alíquotas mais baixas das contribuições para o PIS/Pasep e da Cofins decorrentes do choque provocado pela guerra no Oriente Médio. Pretende-se, dessa forma, que eventos transitórios, como esse conflito, não contaminem as alíquotas da CBS de forma permanente.

O PLP tem também o mérito de facilitar a aprovação de legislação futura que institua benefícios tributários referentes à política nacional de minerais críticos e estratégicos, ao programa de desenvolvimento da indústria de fertilizantes e à realização da Copa do Mundo Feminina em 2027, no Brasil.



No caso da Copa do Mundo Feminina, a experiência da Copa de 2014 demonstra como a concessão de benefícios fiscais específicos pode ser necessária para viabilizar o evento, contribuindo para a melhoria da imagem do Brasil no exterior. Ademais, uma Copa Feminina bem-sucedida certamente constituirá um incentivo ao desenvolvimento dessa modalidade esportiva, ainda pouco popular no País. Já o desenvolvimento da indústria nacional de fertilizantes e da extração de minerais críticos é claramente de interesse estratégico para o Brasil.

Da mesma forma, por questões estratégicas e de bem-estar social, devemos aproveitar a oportunidade para viabilizar o aumento das despesas com defesa, educação e saúde.

Em relação à adequação financeira e orçamentária da matéria, tenho pouco a acrescentar ao texto da Relatora, Deputada Marussa Boldrin. O PLP trata de providências extraordinárias para conter os impactos de um conflito sobre cuja evolução o Brasil não exerce controle. Nesse contexto, justifica-se afastar a aplicação de exigências previstas em dispositivos da LRF ou da LDO, pois não se trata da criação de despesas ou de renúncias permanentes de receitas.

Ademais, embora o conflito no Oriente Médio tenha elevado custos, também gerou aumento de receitas, como aquelas associadas à participação governamental na exploração de petróleo e gás natural. O aumento extraordinário dessas receitas poderá ser utilizado para financiar parte das renúncias e despesas temporárias propostas pelo PLP.

É igualmente importante registrar que o PLP reforça a adequação financeira e orçamentária ao consolidar a apuração bimestral das receitas extraordinárias e a proporcionalidade ao incremento efetivo da arrecadação como condição para a execução das destinações.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2026, nos termos do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados.



Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora



Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9091677503>