



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

## **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.



SF/21470.01773-22



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**<sup>1</sup> 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;

<sup>1</sup> 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

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



SF/21470.01773-22



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze**

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, 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 (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**





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 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**



SF/21470.01773-22





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

**“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, 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.



SF/21470.01773-22



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 (caput do art. 8º da Lei 10.925)
Comércio, revenda, intermediação	Beneficiamento, processo produtivo
Grãos <b>impróprios</b> ao consumo	Grãos <b>próprios</b> à alimentação
<b>Mercado interno</b>	<b>Mercado externo</b>
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 <b>exportador</b> , 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 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)



SF/21470.01773-22



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 concorrenciais.**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

- **AUSÊNCIA DE IMPACTO FINANCEIRO NO ORÇAMENTO**

A presente proposição somente produzirá efeitos após o trânsito em julgado<sup>2</sup> 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*

---

<sup>2</sup> Pela estimativa de tramitação - e considerando prazos internos da RFB (art. 24<sup>2</sup> 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 acompanha 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