



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 86, DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 699, de 2023, do Senador Laércio Oliveira, que Institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes – PROFERT e dá outras providências.

PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso

RELATOR: Senador Eduardo Gomes

19 de setembro de 2023





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 699, de 2023, do Senador Laércio Oliveira, que *institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes – PROFERT e dá outras providências*.

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 699, de 2023, do Senador Laércio Oliveira, que *institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes – PROFERT e dá outras providências*.

O PL é estruturado em 14 artigos. Os arts. 1º ao 8º dispõem sobre a instituição e funcionamento do PROFERT, prevendo:

(i) as pessoas jurídicas que podem aderir ao programa e aquelas que estão proibidas de fazê-lo (art. 2º);

(ii) a obrigatoriedade de regularidade fiscal perante a União para fruição dos benefícios (art. 3º);

(iii) a suspensão da cobrança, e posterior conversão em **alíquota zero** de diversos tributos federais (Contribuição para o PIS/Pasep,

PIS/Pasep-importação, Cofins¹ e Cofins-importação) ou **isenção** (IPI², IPI-importação e II³), incidentes sobre máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, e de materiais de construção para utilização ou incorporação no projeto (arts. 4º, 6º e 7º);

(iv) a não incidência do AFRMM⁴ sobre as mercadorias destinadas a projetos aprovados no programa (art. 5º) e

(v) a redução a zero das alíquotas do IR⁵ na fonte e da CIDE-Remessas⁶ no caso de importação de serviços destinados ao programa (art. 8º).

O art. 9º, por sua vez, estabelece que o benefício previsto no PL poderá ser usufruído nas aquisições e importações realizadas no período de 5 (cinco) anos, contado da data da aprovação do projeto de infraestrutura, nos termos do § 2º do art. 2º. Esse artigo ainda prevê regras para a transferência de titularidade do projeto para outra pessoa jurídica e a fixação de responsabilidade solidária relativa aos tributos suspensos entre os antigos e atuais titulares do projeto.

O art. 10 altera a redação do inciso I do art. 1º da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, para reduzir a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre *os adubos ou fertilizantes classificados no Capítulo 31, exceto os produtos de uso veterinário, da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022, e os insumos necessários para a sua fabricação.*

Por sua vez, o art. 11 deste PL acresce ao art. 1º da citada Lei 10.925, de 2004, os §§ 8º a 11, além de criar o art. 1º-A na mesma norma. Em suma, tais dispositivos: (i) estendem a alíquota zero da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins sobre a receita bruta da prestação dos **serviços** vinculados aos fertilizantes e seus insumos, inclusive a prestação de serviços de transporte; (ii) preveem a instituição de crédito presumido da Contribuição para o PIS/Pasep e COFINS na aquisição ou importação de insumos para a fabricação de fertilizantes; e (iii) permitem a compensação do saldo de créditos (inclusive presumidos) com débitos relativos a tributos

¹ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

² Imposto sobre Produtos Industrializados.

³ Imposto sobre a Importação.

⁴ Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante.

⁵ Imposto sobre a Renda

⁶ Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, bem como o ressarcimento dos valores.

O art. 12 acresce à Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, o art. 73-A para prever procedimento especial e simplificado de ressarcimento de tributos federais vinculados à fabricação de fertilizantes.

O art. 13 estabelece o prazo de 60 dias, contados da publicação da lei, para o Poder Executivo regulamentar o PROFERT, e o art. 14, por fim, estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor sustenta que *o programa visa aprimorar a legislação tributária para o setor de fertilizantes de forma a incentivar o seu desenvolvimento e solucionar ineficiências atualmente existentes*. Afirma, ainda, que este regime diferenciado de tributação *constitui um aprimoramento do antigo Regime de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes (REIF), instituído pela Medida Provisória nº 582, de 20 de setembro de 2012, convertida na Lei nº 12.794 de 2 de abril de 2013 (arts. 5º a 11), que produziu efeitos até 2017*.

Em suma, para gozarem do benefício proposto, as pessoas jurídicas devem ter projeto aprovado para implantação, ampliação ou modernização de infraestrutura para produção de fertilizantes e de seus insumos, para incorporação ao seu ativo imobilizado. Nesse contexto, competem ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério da Agricultura e Pecuária tanto a definição dos projetos que se enquadrem no escopo do programa, quanto a respectiva aprovação do projeto apresentado pela pessoa jurídica interessada em aderir ao regime especial.

O Senador Espiridião Amin apresentou a Emenda nº 1, que altera o § 2º do art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, com o objetivo de estender às debêntures emitidas pelas pessoas jurídicas habilitadas no PROFERT os benefícios tributários de que trata o respectivo dispositivo.

A matéria foi distribuída à CAE e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), à qual caberá a decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Cabe registrar, de início, que compete à CAE, nos termos do art. 99, incisos I e IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições pertinentes a tributos e sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria.

A competência do Congresso Nacional para legislar sobre sistema tributário, por seu turno, está prevista nos arts. 24, I e 48, I da Constituição Federal (CF). Além disso, conforme prevê o Texto Constitucional⁷, os tributos objeto deste PL são de competência exclusiva da União. Destaque-se, também, que não há, quanto à matéria, reserva de iniciativa (art. 61, § 1º da CF). O PL respeita, também, o disposto no § 6º do art. 150 da CF, que exige lei específica para a concessão de benefícios fiscais.

Igualmente, não há mácula na juridicidade do projeto, uma vez que, por meio do instrumento legislativo adequado (lei ordinária), a proposição inova o ordenamento jurídico sem atentar contra seus princípios norteadores.

Quanto à técnica legislativa empregada no PL, não há reparos a fazer, visto estar em conformidade com a lei de regência: Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em relação ao mérito, é importante reconhecer o acerto da proposta apresentada pelo nobre Senador Laércio Oliveira. Atualmente, o Brasil ocupa o **4º lugar no ranking dos maiores consumidores globais de fertilizantes**, sendo responsável por, aproximadamente, **8% do consumo mundial**.⁸ Apesar da utilização intensiva desses produtos em sua cadeia produtiva, o Brasil não é autossuficiente na produção de fertilizantes, importando cerca de 85% do que é consumido no país. Esse descompasso entre o que é produzido internamente e a necessidade real de fertilizantes afeta diretamente um dos princípios fundamentais da República, a saber, a

⁷ Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins (Arts. 149 *caput* e 195, I, “b”); Contribuição para o PISs/Pasep-Importação e Cofins-Importação (Arts. 149 *caput* e 195, IV”); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Art. 153, IV); Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros (II) (Art. 153, I) Imposto sobre a Renda (IR) (Art. 153, III)

Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Remessas) (Art. 149, *caput*). Frise-se que o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) é uma espécie de CIDE.

⁸ Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/o-brasil-tem-capacidade-de-ser-autossuficiente-na-producao-de-fertilizantes/>

soberania nacional, sujeitando-a a caprichos estrangeiros na negociação desses insumos.

A pandemia de Covid-19 e a guerra entre a Rússia e a Ucrânia afetaram grandemente o fluxo de fertilizantes no mundo, demonstrando o risco de se depender fortemente da importação de produtos essenciais para a sustentação de um dos setores mais profícuos da economia nacional: o agronegócio. Este novo cenário de insegurança no suprimento desses insumos trouxe ao setor, responsável por quase metade das exportações brasileiras⁹, preocupação relevante quanto à manutenção de suas atividades econômicas.

Neste contexto, o Governo Federal lançou, em 2022, o Plano Nacional de Fertilizantes 2022 – 2050 (PNF)¹⁰, que consiste num planejamento estratégico com o objetivo de **reduzir a dependência externa dos vários tipos de fertilizantes consumidos no mercado nacional**. As medidas de desoneração tributária da indústria de fertilizantes estabelecidas pelo PROFERT vão ao encontro dos objetivos fixados no PNF, o que permitirá a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento da indústria nacional de fertilizantes.

Além dos aspectos relacionados à segurança nacional, tendo em vista os riscos à segurança alimentar decorrentes da expressiva dependência do agronegócio brasileiro em relação ao produto importado, o PROFERT proporcionará a revitalização e a reestruturação da cadeia de produção nacional de fertilizantes, consistindo em verdadeiro motor de geração de empregos, renda e desenvolvimento regional.¹¹

Deve-se destacar que a proposta de se estabelecer um regime especial de tributação para um determinado setor econômico não é novidade. O autor do PL nos lembra que

“a inviabilidade econômico-financeira de investimentos em razão da expressiva carga tributária brasileira já foi reconhecida em diversos setores, sendo relativamente usual a concessão de regimes especiais de tributação que desoneram a aquisição (nacional ou estrangeira) de bens e serviços como forma de incentivo à implantação de projetos para setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional.”

⁹ Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/03/plano-nacional-de-fertilizantes-brasil-2050.pdf>

¹⁰ Instituído pelo Decreto nº 10.991, de 11 de março de 2022.

¹¹ Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/03/plano-nacional-de-fertilizantes-brasil-2050.pdf>

Portanto, ao propor a criação do PROFERT para atender a indústria brasileira de fertilizantes, o autor da proposição mostrou-se sensível às dificuldades por que passa o setor, do qual depende grande parte do agronegócio brasileiro, responsável pela alimentação de bilhões de pessoas no mundo.

A redução dos custos de fertilizantes no país tem o potencial de reduzir, também, os preços dos alimentos, visto que uma parte relevante dos custos do agronegócio decorre da utilização intensiva destes insumos. Além disso, com a redução nos preços, os produtos agropecuários brasileiros se tornarão ainda mais competitivos no mercado internacional.

Com vistas a atender às regras de adequação orçamentária e financeira previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 143 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, apresento emenda para alterar a cláusula de vigência do PL. No mesmo diapasão, registro que o Ministério da Fazenda, por meio do Ofício SEI nº 41329/2023/MF, de 25 de agosto de 2023, encaminhou nota de estimativa de renúncia de receita, da qual se extrai, por inferência, o seguinte impacto orçamentário-financeiro provocado pelo PL: R\$ 1,722 bilhão em 2024; R\$ 1,659 bilhão em 2025; e R\$ 1,678 bilhão em 2026.

Dessa forma, e considerando o mérito da proposta, será possível incluir os efeitos da renúncia fiscal prevista no Projeto de Lei nº 699, de 2023, no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024, enviado pelo Governo recentemente (PLN 29/2023, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024). Segundo informações do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Fazenda durante a divulgação do PLOA 2024, a estimativa de receita primária líquida de transferências do Governo Central é de R\$ 2.191,2 bilhões, enquanto que a estimativa de despesa total é de R\$ 2.188,4 bilhões. Assim, o superávit primário de R\$ 2,8 bilhões está acima da meta de déficit zero estabelecida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (PLN 4/2023).

Quanto à Emenda nº 1, do Senador Espiridião Amin, não vislumbramos qualquer irregularidade nos quesitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Ademais, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, por meio da Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro 106/2023 (complementar à 100/2023), estimou os seguintes impactos provocados pela emenda: R\$ 19,55 milhões (2024), R\$ 18,79 milhões (2025)

e R\$ 18,79 milhões (2026). Esses dados, diante da complexidade envolvida na estimativa e da dificuldade de acesso às informações necessárias para a modelagem, foram obtidos levando-se em consideração os dados de um setor econômico comparável com o de fertilizantes, a saber, o de bioenergia.

Em relação ao mérito, é importante reconhecer o acerto da emenda apresentada pelo nobre Senador, haja vista que fortalece o programa ao garantir que as pessoas jurídicas beneficiárias do PROFERT consigam financiar seus investimentos por meio da emissão de debêntures incentivadas, as quais, devido aos benefícios tributários de que gozam os seus adquirentes, possuem vantagem competitiva em relação às debêntures comuns.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 699, de 2023 e da Emenda nº 1, e, no mérito, pela **APROVAÇÃO** de ambas as proposições, com a seguinte emenda ao projeto.

EMENDA Nº - CAE (ao PL nº 699, de 2023)

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 9º do Projeto de Lei nº 699, de 2023:

“Art.9º. O benefício de que tratam os arts. 4º e 8º desta Lei poderá ser usufruído nas aquisições e importações realizadas no prazo referido no art. 14 desta Lei.

.....”

Em consequência, dê-se a seguinte redação ao art. 14 do Projeto de Lei nº 699, de 2023:

“Art.14. Esta Lei vigorá por cinco anos contados do primeiro dia do exercício seguinte à data de sua publicação.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Relatório de Registro de Presença
CAE, 19/09/2023 às 09h - 37ª, Extraordinária
Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
ALAN RICK	PRESENTE	1. SERGIO MORO	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
RODRIGO CUNHA	PRESENTE	3. DAVI ALCOLUMBRE	
EDUARDO BRAGA		4. JADER BARBALHO	
RENAN CALHEIROS		5. GIORDANO	
FERNANDO FARIAS	PRESENTE	6. FERNANDO DUEIRE	
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. MARCOS DO VAL	PRESENTE
CARLOS VIANA	PRESENTE	8. WEVERTON	
CID GOMES		9. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
IZALCI LUCAS	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
IRAJÁ		2. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
OTTO ALENCAR		3. NELSON TRAD	
OMAR AZIZ	PRESENTE	4. LUCAS BARRETO	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	5. ALESSANDRO VIEIRA	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
AUGUSTA BRITO		7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
TERESA LEITÃO		8. JAQUES WAGNER	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	9. DANIELLA RIBEIRO	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	10. VAGO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
MAURO CARVALHO JUNIOR	PRESENTE	1. JAIME BAGATTOLI	
ROGERIO MARINHO	PRESENTE	2. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
WILDER MORAIS	PRESENTE	3. MAGNO MALTA	
EDUARDO GOMES	PRESENTE	4. ROMÁRIO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA		1. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	2. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. DAMARES ALVES	PRESENTE

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 699/2023)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS NºS 1 E 2-CAE.

19 de setembro de 2023

Senador VANDERLAN CARDOSO

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos