



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

## **PARECER Nº           , DE 2024-CRA**

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre 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*.

Relatora: Senadora **TEREZA CRISTINA**

### **I – RELATÓRIO**

Sob análise na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 699, de 2023, de autoria do Senador LAÉRCIO OLIVEIRA, que *institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes – PROFERT e dá outras providências*.

O PL é composto de 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, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Cofins-importação) ou **isenção** (Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) IPI-importação e Imposto sobre a Importação – II), 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 Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) sobre as mercadorias destinadas a projetos aprovados no programa (art. 5º) e

(v) a redução a zero das alíquotas do Imposto sobre a Renda (IR) na fonte e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Remessas) 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 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 (sessenta) 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.*

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.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à CRA, à qual cabe a decisão terminativa.

Em 18 de setembro de 2023, o Senador ESPIRIDÃO 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.

Em 19 de setembro de 2023, foi aprovado o relatório do Senador EDUARDO GOMES, relator da matéria na CAE, que passou a constituir o parecer da CAE, favorável ao PL, com as Emendas nºs 1 e 2-CAE, esta última de sua lavra.

Não foram apresentadas outras emendas ao PL.

## II – ANÁLISE

Compete à CRA, nesta oportunidade, nos termos do inciso XI do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre tributação da atividade rural.

Quanto à análise da matéria, em face do caráter terminativo, cabe a esta Comissão se manifestar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do PL nº 699, de 2023.

Em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei, observa-se que a União tem competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, nos termos do inciso VIII do art. 23 da Constituição Federal (CF), e, concorrente, para dispor sobre direito tributário e produção e consumo, nos termos do art. 24, incisos I e V, da CF.

Entende-se, ademais, que a matéria veiculada não seja de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No entanto, entende-se que o art. 13 do PL fixa prazo, de até 60 dias (da publicação da lei decorrente), para o Poder Executivo regulamentar os arts. 1º a 9º e 12 dessa futura Lei. Esse dispositivo é incompatível com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF) por ferir o princípio da separação dos Poderes, insculpido nos arts. 2º e 84, inciso II, da Constituição

Federal (Vide STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.728 (ADI 4.728), Relatora: Ministra Rosa Weber, analisada no Plenário, Sessão Virtual de 5.11.2021 a 12.11.2021). Portanto, propõe-se emenda para sanar o referido vício de constitucionalidade.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária se revela correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No tocante à juridicidade, a Proposição também se afigura correta, pelos seguintes motivos: a edição de lei é a forma adequada para o alcance dos objetivos pretendidos; a matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico; possui o atributo da generalidade; revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio; e afigura-se dotada de potencial coercitividade.

Outrossim, o PL atende a todos os requisitos exigidos no processo legislativo, estando compatível com as normas erigidas no RISF.

No que se refere à técnica legislativa, a redação não demanda reparos, estando, portanto, estruturada na boa técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, sobretudo considerando as Emendas nºs 1 e 2 – CAE, que promovem os ajustes finais ao Projeto de Lei.

Importante destacar que a Emenda nº 1- CAE, do nobre Senador ESPERIDIÃO AMIN, estende às debêntures emitidas pelas pessoas jurídicas habilitadas no PROFERT os benefícios tributários de que trata o respectivo dispositivo e representa importante aprimoramento ao PL inicial.

A Emenda nº 2 – CAE de autoria do ilustre relator, senador EDUARDO GOMES, atende integralmente o art. 143 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) para 2023) que preconiza que as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. Nesse sentido, foi alterada a cláusula de vigência do PL.

Em relação à compatibilidade e ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras, entende-se que o PL nº 699, de 2023, atende a todos os requisitos das normas de regência, pelas razões a seguir expostas.

Em **primeiro lugar**, é fundamental destacar que a CAE fez uma análise aprofundada sobre essa questão e concluiu que, com os ajustes promovidos, o PL atendeu integralmente as 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 – LRF) e no art. 143 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023.

Em **segundo lugar**, o relatório da CAE supriu a estimativa inicial de impacto fiscal do PL. A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 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), por meio de modelagem, com dados de um setor econômico comparável ao de fertilizantes: o de bioenergia.

Em **terceiro lugar**, após consulta ao Ministério da Fazenda (MF), o ministro da Pasta, por meio do Ofício SEI nº 41.329/2023/MF, de 25 de agosto de 2023, encaminhou nota de estimativa de renúncia de receita, da qual se extrai, por inferência, o 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.

Concluiu, nesse contexto, o relatório da CAE aprovado, que, considerando o mérito da proposta, **seria plenamente possível a inclusão dos efeitos da renúncia fiscal prevista no PL 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 seria 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).



Não obstante esse fato, posteriormente à aprovação do Projeto pela CAE, o MF encaminhou OFÍCIO SEI Nº 60373/2023/MF, de 16 de novembro de 2023, com a Nota Coest/Cetad nº 178, de 14 de novembro de 2023, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) com informações sobre a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do PL nº 699, de 2023.

Essa manifestação mais recente da RFB apresenta impactos superiores aos informados anteriormente (Ofício SEI nº 41329/2023/MF, de 25 de agosto de 2023), mas não considera o ajuste na cláusula de vigência aprovado na CAE (Emenda nº 2-CAE), que limitou o benefício a cinco anos contados do primeiro dia do exercício seguinte à data de sua publicação.

Em **quarto lugar**, o insigne autor do PL, Senador LAÉRCIO OLIVEIRA, **apresentou emenda ao Projeto de Lei Orçamentária de 2024 (PLN 29/2023) para que fossem considerados os efeitos do PROFERT na estimativa de receitas para o ano de 2024, o que atenderia o art. 14, inciso I, da LRF. Portanto, as providências necessárias para que o PROFERT dispusesse de total regularidade orçamentária e fiscal já em 2024 foram adotadas pelo autor da Proposição.**

A despeito dessa iniciativa do Senador LAÉRCIO OLIVEIRA, os impactos do PROFERT não foram considerados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 (Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024).

Entretanto, considerando que os efeitos fiscais da futura Lei do PROFERT começam a valer apenas no primeiro dia do exercício seguinte à data da sua publicação, são possíveis a tramitação e a aprovação do PL nº 699, de 2023, pelo Parlamento e seu envio à sanção presidencial, antes de o Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional, **em agosto de 2024**, o novo projeto de lei orçamentária de 2025, já considerando os impactos do PROFERT, para atendimento pleno às regras de adequação orçamentária e financeira previstas no art. 14 da LRF.

Com respeito ao mérito, entende-se que o PROFERT constitui programa essencial para produção de alimentos, para segurança alimentar do Brasil e do mundo e estratégico para segurança e defesa nacional.

Em menos de 30 anos, entre 1992 e 2020, o Brasil deixou de ser exportador de fertilizantes para ser grande importador, em face da velocidade de crescimento da demanda brasileira, não suprida pelo crescimento da oferta nacional. De acordo com a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, no seu



trabalho “Produção Nacional de Fertilizantes - Estudo Estratégico”, de 2020, o Brasil foi responsável pelo consumo de cerca de 8% dos fertilizantes produzidos no mundo.

Adicionalmente, em 2022, sua dependência do mercado externo para os minerais nitrogênio, potássio e fósforo (NPK), macronutrientes fundamentais para a produção agropecuária, chegou, segundo estimativas, a 85% dos fertilizantes consumidos no Brasil. Portanto, a situação do Brasil, que já era muito preocupante, ficou muito mais complicada com a guerra na Ucrânia a partir em 2022, e com as eventuais sanções econômicas à Rússia.

Nesse contexto, estratégias para lidar com o desafio de providenciar, já no **curto prazo**, substitutos para os fertilizantes importados, como os vindos da Rússia e da Bielorrússia (envolvidas na guerra da Ucrânia, ainda em curso), que respondem, por exemplo, por 44% do potássio importado pelo Brasil, e de outros fertilizantes vindos da Rússia, que responderam, em 2020, por 22% de todos os fertilizantes importados pelo País, já se mostram urgentes.

Com uma dependência tão elevada, não se imagina que a autossuficiência possa vir rapidamente ou de forma mágica. Várias medidas, entretanto, devem ser implementadas simultaneamente, sobretudo no momento atual, como:

- 1) a diplomacia dos fertilizantes, para se buscar alternativas de importação em outros países;
- 2) prioridade no desembarque e aprimoramento logístico, para acelerar o acesso aos fertilizantes no país;
- 3) caravana *FertBrasil*, para buscar maior eficiência na aplicação de fertilizantes no meio rural brasileiro;
- 4) utilização de substâncias complementares ao NPK;
- 5) aplicação de bioinsumos,
- 6) uso de rochas agrominerais e de nanotecnologia, como forma alternativa de aprimoramento do sistema produtivo, entre outros.





Para o **médio e longo prazo**, o Brasil precisa implantar – integralmente – o Plano Nacional de Fertilizantes (PNF), com meta de produção nacional factível, com enfrentamento dos gargalos do setor, com promoção de adaptação do marco regulatório, com aperfeiçoamento de mecanismos tributários, com estabelecimento de programa de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para produção de fertilizantes, enfrentamento da concentração de poder econômico em poucos fornecedores, estabelecimento de proposta de financiamento e investimentos no setor, resolução de questões ambientais ligadas à exploração mineral, redução de assimetria tributária entre os produtos importados e nacionais.

Em 11 de março de 2022, durante nossa gestão no MAPA, foi lançado oficialmente o PNF, como produto do Grupo de Trabalho Interministerial que visava a fortalecer políticas de incremento da competitividade da produção e da distribuição de fertilizantes no Brasil de forma sustentável (ver Decreto nº 10.605, de 22 de janeiro de 2021).

Entre os objetivos do PNF estavam: ordenar as ações públicas e privadas para ampliar a produção competitiva de fertilizantes no Brasil (abrangendo adubos, corretivos e condicionadores); diminuir a dependência externa tecnológica e de fornecimento (para mitigar os impactos de possíveis crises); e ampliar a competitividade do agronegócio brasileiro no mercado internacional (com respeito às regulamentações ambientais).

O Estado deve agir com parcimônia e atuar, primordialmente, no planejamento, na regulamentação e fiscalização das atividades privadas, para consecução dos princípios da ordem econômica, e não ser o agente econômico líder da atividade. Mas não pode se omitir, e deve, antes, criar incentivos e não substituir o setor privado, como na estratégia proposta no caso do PL em análise.

Por fim, vale mencionar que o mérito do PROFERT foi amplamente destacado na recente publicação da nova política industrial do Governo Federal: a **Nova Indústria Brasil (NIB)**.

A nova política prevê como meta, para 2033, o aumento da participação do setor agroindustrial no PIB agropecuário para 50% e o alcance de 70% de mecanização dos estabelecimentos de agricultura familiar, com o suprimento de, pelo menos, 95% do mercado por máquinas e equipamentos de produção nacional, garantindo a sustentabilidade ambiental.



Ainda a NIB estabeleceu como objetivo específico da Missão 1 (**cadeias agroindustriais sustentáveis e transformações digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética**): “reduzir a dependência externa e adensar a produção nacional de máquinas, implementos agrícolas, fertilizantes e outros insumos e tecnologias relevantes para a produção agropecuária”, o que mostra quão oportuna e urgente é a aprovação do PROFERT nos termos do PL nº 699, de 2023.

### III – VOTO

Dessarte, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e compatibilidade orçamentária e fiscal do PL nº 699, de 2023, e pela aprovação das Emendas nºs 1 e 2 – CAE, com a seguinte emenda que oferecemos:

#### EMENDA Nº - CRA

Dê-se ao art. 13 do PL nº 699, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 13.** Regulamento disporá sobre as condições para o fiel cumprimento do disposto nos arts. 1º a 9º e 12 desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora