



Ministério do Desenvolvimento Regional  
Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano  
Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano  
Coordenação-Geral de Agricultura Irrigada

Parecer de Mérito nº 4/2021/CGIR/DDRU/SMDRU-MDR

Referência: 59000.009327/2022-11

1. **ASSUNTO**

1.1. Regulamentação das condições e procedimentos para a aprovação de projetos de infraestrutura no setor de irrigação para fins de emissão de debêntures incentivadas

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016
- 2.2. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004
- 2.3. Lei Federal nº 12.431, de 24 de junho de 2011.
- 2.4. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
- 2.5. Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016.
- 2.6. Parecer Jurídico n. 300/2022/CONJUR/MDR/CGU/AGU (SEI [3810763](#)).

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de regulamentação dos procedimentos de análise para o enquadramento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura para o setor de irrigação, para fins de emissão de debêntures incentivadas, nos termos do artigo 2º da Lei nº

12.431, de 24 de junho de 2011, e do Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016.

#### 4. ANÁLISE

4.1. Primeiramente, cabe esclarecer que o processo de debêntures incentivadas de infraestrutura, criado pela mencionada Lei nº 12.431, de 2011, regulamentada pelo citado Decreto nº 8.874, de 2016, confere isenção de imposto de renda para investimentos em determinados títulos privados, com a condição de que tenham como objetivo captar recursos para financiamento de obras de infraestrutura.

4.2. As empresas concessionárias, permissionárias ou as sociedades de propósito específico, constituídas na forma de sociedade por ações, que emitam debêntures com lastro em empreendimentos dos setores elencados no §1º do artigo 2º do mencionado Decreto nº 8.874, de 2016, conseguem emitir títulos de dívida mais atrativos ao mercado, tendo em vista que os rendimentos auferidos pelos investidores, pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliados no Brasil, terão incidência de imposto sobre a renda reduzida ou até zerada, conforme verifica-se no artigo 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, transcrito abaixo:

Art. 2º No caso de debêntures emitidas por sociedade de propósito específico, constituída sob a forma de sociedade por ações, dos certificados de recebíveis imobiliários e de cotas de emissão de fundo de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado, relacionados à captação de recursos com vistas em implementar projetos de investimento na área de infraestrutura, ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, considerados como prioritários na forma regulamentada pelo Poder Executivo federal, os rendimentos auferidos por pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no País sujeitam-se à incidência do imposto sobre a renda, exclusivamente na fonte, às seguintes alíquotas:

I - 0% (zero por cento), quando auferidos por pessoa física; e

II - 15% (quinze por cento), quando auferidos por pessoa jurídica tributada com base no lucro real, presumido ou arbitrado, pessoa jurídica isenta ou optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

4.3. Já de acordo com o Decreto nº 8.874, de 2016, são considerados prioritários os projetos de investimento na área de infraestrutura objeto de processo de concessão, permissão, arrendamento, autorização ou parceria público-privada, nos termos da [Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#), e que integrem o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), ou aprovados pelo Ministério setorial responsável e realizados por concessionária, permissionária, autorizatória, arrendatária ou Sociedade de Propósito Específico (SPE).

4.4. Ainda, conforme dispõe o §1º do artigo 2º do mesmo Decreto, os projetos de investimento devem visar à implantação, ampliação, manutenção, recuperação, adequação ou modernização de empreendimentos em infraestrutura, entre outros, dos seguintes setores:

I - logística e transporte;

II - mobilidade;

III - energia;

IV - telecomunicações;

V - radiodifusão;

VI - saneamento básico; e

## VII - irrigação. (grifo nosso)

- 4.5. Especificamente sobre o setor de Irrigação, o estudo "Plano de Ação Imediata da Agricultura Irrigada no Brasil para o período de 2020 - 2023 (ESALQ-USP/MDR/FAO; 2020), elaborado pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, avaliou a disponibilidade hídrica, de solo e fatores de logística, evidenciando que o Brasil possui um potencial para irrigar cerca de 55 milhões de hectares, em bases ambientalmente sustentáveis, ou seja, sem a necessidade de abrir novas áreas, apenas com a utilização de áreas já agricultáveis ou pastagens já utilizadas.
- 4.6. A área irrigada do Brasil, cerca de 8,2 milhões de hectares, está muito aquém do seu potencial e muito aquém da realidade de outros países. A China possui 69 milhões hectares irrigados, a Índia tem 66 milhões e os Estados Unidos cerca de 26 milhões.
- 4.7. Conforme evidenciado no estudo da ESALQ, o Brasil possui solo e disponibilidade hídrica privilegiados. Justamente por isso, é necessário trabalhar incentivos públicos que estimulem a expansão das áreas irrigadas e a promoção do uso mais nobre da água. Isso levará a uma produção mais eficiente de alimentos, resultando em comida mais barata na mesa da população brasileira e melhorando o balanço das exportações do País.
- 4.8. Recentemente, a Diretora Geral da Organização Mundial do Comércio, Ngozi Okonjo-Iweala, pediu ao Governo Brasileiro que produzisse mais alimentos para o mundo. Sem dúvidas, o Brasil é o país com essa capacidade de forma sustentável, entretanto, necessita que seja dada efetiva importância ao setor de irrigação.
- 4.9. Nesse contexto, as debêntures se destacam como um mecanismo de *funding* de longo prazo, via mercado de capitais, como opção às fontes tradicionais de financiamento.
- 4.10. Por conta disso, entende-se que a regulamentação para emissão de debêntures incentivadas é de grande importância para alavancar investimentos privados no setor de agricultura/irrigação.
- 4.11. Ademais, esse mecanismo de financiamento contribuirá para o sucesso dos leilões de concessão dos projetos públicos de irrigação, que já teve o primeiro leilão realizado com o a concessão do Projeto do Baixo do Irecê, no dia 1º de junho de 2022.
- 4.12. Com a regulamentação da emissão de debêntures incentivadas de infraestrutura para o setor de irrigação, objetiva-se fomentar o aumento da área irrigada do país, com a consequente criação de novos empregos, aumento da produtividade por área e desenvolvimento regional no país.
- 4.13. Dessa forma, em momento de escassez de recursos oriundos do Orçamento-Geral da União, as debêntures incentivadas tornam-se um importante instrumento de alavancagem de investimentos privados, na medida que incentiva a captação de recursos no mercado.
- 4.14. Sobre a renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas, vale destacar que a redação do §1º do artigo 2º do mencionado Decreto nº 8.874, de 2016, apresenta um **rol exemplificativo** de setores que poderão ter seus empreendimentos considerados como prioritários para efeito do disposto no art. 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011.
- 4.15. Conforme acima mencionado, as empresas concessionárias, permissionárias ou as sociedades de propósito específico constituídas na forma de sociedade por ações, que emitam debêntures com lastro em empreendimentos dos setores elencados são beneficiadas com a redução de alíquota para 15%. No caso de pessoas físicas, essa alíquota reduzida passa a ser 0%.

4.16. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter anexo específico que demonstre a estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme manda a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) (LRF):

"Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§2º do art. 165 da Constituição](#) e: (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

**V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.**

(...)” (grifos nossos)

4.17. Nesse contexto, a LDO vigente, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO para o ano de 2022), vem acompanhada de seu Anexo IV de Metas Fiscais, IV.10, acerca da Renúncia de Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) e Previdência ([Link de acesso](#)).

4.18. Conforme se verifica no referido documento, a estimativa para renúncia de receita relativa ao Imposto de Renda Retido na Fonte relacionadas às Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura pode ser resumida no quadro abaixo:

PROJEÇÕES LDO 2022 - DESCRIÇÃO LEGAL POR TRIBUTO IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE		Valor (unidade: R\$ 1,00)		
Quadro do Anexo IV	Gasto Tributário	prazo de vigência	Pessoa Física	Pessoa Jurídica
XIII, pág. 29, linha 2	Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura Os rendimentos auferidos serão tributados, exclusivamente na fonte, <b>à alíquota de 15% (quinze por cento), quando auferidos por pessoa jurídica</b> . Emissão até 31/12/2030. Lei nº 12.431/11, arts. 2º e 3º.	indeterminado		307.215.906,00

XIV, pág. 37, linha 6	Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura Os rendimentos auferidos por <b>pessoa física</b> ficam sujeitos à incidência do imposto sobre a renda, exclusivamente na fonte à <b>alíquota zero</b> . Emissão até 31/12/2030. Lei nº 12.431/11, art. 2º, § 1º e 3º; Lei nº 13.043/14, art. 20.	indeterminado	469.738.239,00	
-----------------------	--	---------------	----------------	--

4.19. Destaca-se, ainda, que a mesma estimativa relativa ao referido benefício tributário é previsto, a cada exercício, no Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) ([Link de acesso](#)) **que acompanha os Projetos de Lei Orçamentária Anual**, apresentando as previsões de renúncia realizadas para subsidiar a elaboração do orçamento para o exercício subsequente.

4.20. De acordo com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Economia, o objetivo do demonstrativo é **estimar a perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária (gastos tributários)** e, desse modo, dar maior transparência às políticas fiscais e aos tratamentos diferenciados existentes, bem como subsidiar os formuladores de políticas públicas e possibilitar aos cidadãos visualizar a alocação dos recursos públicos e a distribuição da carga tributária.

4.21. Em análise ao DGT para o ano de 2022, verifica-se no Quadro XXVI - Gastos tributários vigentes no ano de 2022, pág. 16, que estão previstos gastos tributários relacionados às Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura, da qual trata a Lei nº 12.431, de 2011, arts. 2º e 3º, **por prazo indeterminado**.

4.22. Diante do acima exposto, necessário se faz destacar dois pontos:

a) O rol de setores mencionados no citado Decreto nº 8.874, de 2016, é **meramente exemplificativo**, uma vez que a expressão “dentre outros” permite a inclusão de outros setores cujos projetos sejam prioritários para os projetos de infraestrutura;

b) A estimativa de gastos tributários (estimativa de benefício fiscal) apresentada anualmente pela RFB e pela LDO é **feita por valor global** para investimentos em infraestrutura, sem especificidades por setor (mobilidade, saneamento, irrigação etc.) e com prazo indeterminado.

4.23. Dessa forma, torna-se evidente que a proposta de regulamentação dos requisitos e procedimentos para aprovação e acompanhamento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura para o setor de irrigação não se apresenta como uma nova renúncia de receita a ser prevista futuramente na LOA, posto que tal benefício já se encontra previsto.

4.24. A LDO e a LOA preveem anualmente projeções globais de gastos tributários com Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura, depreendendo que esse valor global já engloba os gastos tributários previstos para emissão de debêntures incentivados ao setor da irrigação.

4.25. Dessa forma, já tendo as projeções globais estimadas anualmente para a aplicação do instrumento das Debêntures de sociedades de propósito específico para investimento na área de infraestrutura, não se faz necessário estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes apenas para o setor da irrigação.

4.26. Ademais, em atenção aos termos do art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, bem como do art. 3º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, rege que o AIR pode ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão.

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

**III - ato normativo considerado de baixo impacto;**

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#). (Grifo nosso)

4.27. A minuta de Portaria (SEI [3822100](#)) trata de regulamentação dos procedimentos de análise para o enquadramento de projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura para o setor de irrigação, para fins de emissão de debêntures incentivadas, nos termos do artigo 2º da Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, e do Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016. Portanto, a dispensa de AIR se justifica com base no inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, por se tratar de ato normativo considerado de baixo impacto, tendo em vista que não provoca aumento de custos para os agentes econômicos, nem para os usuários dos serviços prestados; não provoca aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira, conforme estimativa de gastos tributários demonstrada acima e, por fim, não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais, conforme define o art. 2º do Decreto n. 10.411, de 2020:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

...

**II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:**

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais; (grifo nosso)

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Tendo em vista todo o exposto, os projetos de investimento do setor irrigação são considerados como prioritários na infraestrutura nacional e, portanto, se enquadram como prioritários para fins de emissão de debêntures incentivadas.

5.2. Ademais, esta área técnica atendeu as recomendações do Parecer Jurídico (SEI [3810763](#)), que opinou pela possibilidade jurídica da proposição.

5.3. Em caso de concordância da senhora Secretária Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano com a Minuta de Portaria MDR SEI nº ([3822100](#)), sugere-se o encaminhamento do processo ao gabinete do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, para análise e, se for o caso, edição de portaria, nos termos da minuta acima referenciada.

Brasília, 29 de junho de 2022.

**Rodrigo Mendes Xavier**

Coordenadora-Geral de Agricultura Irrigada - Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Mendes Xavier, Coordenador(a) de Agricultura Irrigada, Substituto(a)**, em 29/06/2022, às 17:03, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.mi.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3822205** e o código CRC **50CD1B2F**.