



PARECER N° , DE 2017

SF/17608/27977-99
|||||

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2007, do Senador Flexa Ribeiro e outros, que *revoga a não incidência de ICMS na exportação de produtos não industrializados e semielaborados e estabelece a possibilidade do contribuinte se creditar do imposto pago para efeito de compensação com tributos federais devidos.*

RELATOR: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador FLEXA RIBEIRO, compõe-se de três artigos.

O art. 1º dá nova redação à alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal (CF) e acrescenta inciso XIII ao § 2º citado.

O art. 2º revoga a alínea *e* do inciso XII do citado § 2º e também o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Essas alterações serão descritas em pormenor na análise do mérito da proposição.

O art. 3º é a cláusula de vigência da emenda constitucional (EC) resultante da PEC. Dispõe que a emenda constitucional entrará em vigor na data de sua publicação, mas produzirá efeitos somente a partir de 1º de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

janeiro do ano subsequente ao da publicação da lei que regular a compensação de créditos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) com débitos de impostos federais.

Na justificação, os autores da PEC recordam que a desoneração das exportações brasileiras se deu em dois momentos distintos. No primeiro, os produtos industrializados foram desonerados pela CF de 1988. Essa desoneração foi resolvida, satisfatoriamente, do ponto de vista federativo, de tal sorte que não se registrou, ao longo do tempo, conflito entre a União e os Estados acerca do respectivo ressarcimento.

Relatam que, no segundo momento, a Lei Complementar (LCP) nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, desonerou, também, os produtos primários e semielaborados. Embora se entendesse que as unidades federadas seriam ressarcidas, pois a própria Lei (art. 31 e Anexo) estabeleceu os mecanismos de compensação, pela União, das perdas de arrecadação daí decorrentes, os Estados vêm tendo perdas consideráveis não ressarcidas, totalmente, pela União.

Afirmam que a questão nunca foi adequadamente equacionada e se tornou motivo permanente de conflito, chegando-se a um paradoxo: todo o País é beneficiado com as exportações, mas os Estados exportadores são prejudicados.

Assim sendo, como decorrência lógica, defendem que:

a) o ICMS torne a ser devido nas exportações de produtos primários e semielaborados, que têm baixo valor agregado, para que os Estados e os Municípios não sejam privados dessa importantíssima fonte de recursos;

b) os exportadores sejam compensados do ICMS pago, para que as exportações desses produtos, de que o País ainda não pode prescindir, não sejam prejudicadas;

c) a União arque com a totalidade dos custos.

SF/17608/27977-99



A PEC nº 37, de 2007, foi arquivada em dezembro de 2014, mas voltou a tramitar ante a aprovação pelo Plenário do Senado Federal do Requerimento nº 72, de 2015, que propugnava o seu desarquivamento.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, como é o caso da PEC sob análise.

A PEC nº 37, de 2007, atende aos pressupostos constitucionais estabelecidos no art. 60 para sua tramitação. Foi firmada por trinta e cinco Senadores (mais de um terço dos membros do Senado Federal). Não há intervenção federal em nenhuma unidade da Federação, nem foi decretado, no País, estado de defesa ou de sítio. A PEC não contém dispositivos tendentes a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, contudo, a PEC é inadequada, por estar desacompanhada da estimativa da renúncia de receita que causaria aos cofres da União, em descumprimento ao art. 113 do ADCT, acrescido pela EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Novo Regime Fiscal). Essa inadequação será adiante superada mediante a exclusão do novel inciso XIII ao § 2º do art. 155 da CF, que propugna a compensação de créditos de ICMS com débitos de impostos federais.

A PEC está vazada em boa técnica legislativa, consoante a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Para facilitar a decisão sobre o mérito de matéria tão sensível, vamos a seguir aplicar um contraste às modificações propostas.

Sobre o retorno da incidência do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados, modificação que pretendemos acolher, o texto atual da alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da CF que se quer



alterar, proveniente da EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, determina que o ICMS não incidirá sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores.

O texto proposto pela PEC nº 37, de 2007, determina que o ICMS não incidirá sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados, definidos em lei complementar, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior. Essa redação reproduz, na sua essência, o texto original da Carta Magna, segundo o qual o ICMS não incidirá sobre produtos industrializados, excluídos os semielaborados definidos em lei complementar.

A alteração tem como efeito restaurar a incidência do ICMS na exportação de produtos não industrializados (primários) e semielaborados, definidos em lei complementar. Essa incidência vigorou até 16 de setembro de 1996, data a partir da qual foi eliminada pela Lei Kandir (arts. 3º, II, e 32).

É chegada a hora de sepultarmos essa desoneração provocada pela Lei Kandir, porque a União nunca ressarciu a contento os Estados das perdas dela decorrentes. Mesmo agora, no âmbito da Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir, criada com a aprovação pelo Congresso Nacional do RQN nº 2, de 2017, a União não demonstra boa-vontade para tratar do assunto e trabalha para manter a ausência de regras claras. A única forma de preservar a autonomia federativa dos Estados é suprimir a desoneração do ICMS prevista na Lei Kandir mediante emenda constitucional, como ora feito, sobre a qual o Poder Executivo não dispõe de poder de voto.

Em relação à segunda modificação alvitrada pela PEC nº 37, de 2007, o inciso XIII aditado ao multicitado § 2º prevê que o ICMS pago na exportação de produtos primários e semielaborados definidos em LCP constituirá crédito em favor do contribuinte a ser compensado, nos termos previstos em lei, com impostos federais, cuja arrecadação não seja compartilhada com Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, ou com o pagamento, em moeda corrente, pelo Tesouro Nacional.

Assim, o contribuinte não poderá abater seus débitos referentes aos impostos sobre: 1) renda e proventos de qualquer natureza (IR), 2) produtos industrializados (IPI), 3) propriedade territorial rural (ITR), e a

SF/17608/27977-99



imposto – dito residual – que a União venha a instituir com fulcro na competência residual conferida pelo art. 154, I, da CF. O exportador só poderá, pois, abater seus débitos referentes aos impostos de importação (II), de exportação (IE) e ao IOF não vinculado ao ouro.

Com escopo tão angusto, já que os três impostos não têm cunho arrecadatório, mas regulatório (extrafiscal), essa regra de compensação não deverá prosperar, sobretudo ante a burocracia exigida para a compensação de tributos ou o ressarcimento em moeda. Por essa razão, somos pela supressão do novel inciso XIII e, em consequência, pela exclusão do parágrafo único do art. 3º da PEC, que vincula a produção de efeitos à lei que vier a regular a compensação ora afastada.

Passo seguinte, os dispositivos que o art. 2º da PEC quer revogar preveem que:

a) lei complementar poderá excluir da incidência do ICMS, nas exportações, serviços e outros produtos além dos mencionados na alínea *a* do inciso X. A revogação reforça a regra inscrita no art. 151, III, da CF, que veda à União instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do DF ou dos Municípios;

b) a União entregará aos entes descentralizados, nos termos definidos em lei complementar, recursos financeiros com vistas ao que se convencionou chamar “ressarcimento” pelas perdas de receita do ICMS decorrentes da desoneração das exportações e do creditamento dos bens do ativo permanente. Tais benefícios foram inaugurados pela Lei Kandir (arts. 3º, II e parágrafo único; 20 e §§ 3º e 5º; 25, § 1º; 33, III).

As revogações se mantêm necessárias e serão preservadas no substitutivo apresentado ao final.

Por fim, é preciso adaptar a redação da cláusula de vigência (*caput* do art. 3º da PEC), a fim de que respeite o princípio da anterioridade nonagesimal (noventena) ínsito no art. 150, III, *c*, da CF, a que o ICMS está subordinado.

SF/17608/27977-99



III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação da PEC nº 37, de 2007, nos termos da seguinte emenda substitutiva.

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37, DE 2007

Revoga a não incidência de ICMS na exportação de produtos não industrializados e semielaborados.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 2º do art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 155.

.....
§ 2º

.....
X –

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semielaborados, definidos em lei complementar, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

.....” (NR)

Art. 2º Ficam revogados a alínea “e” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

SF/17608/27977-99



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no ano subsequente e após 90 (noventa) dias desta.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/17608/27977-99