

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO N° 61, DE 2018

*1 Comissão
de Assuntos Econômicos
Em 04/12/18
Assinado:*

Estabelece alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações e prestações interestaduais com bens, mercadorias e serviços de transporte para emprego ou consumo na produção, extração ou fabricação de mercadoria ou na prestação de serviço de transporte a serem destinados ao exterior.

Barcode: SF/18315.89444-30

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações e prestações interestaduais com bens, mercadorias e serviços de transporte destinados a emprego ou consumo na produção, extração ou fabricação de mercadoria ou na prestação de serviço de transporte a serem destinados ao exterior, será de 0% (zero).

Parágrafo único O disposto neste artigo aplica-se também às operações e prestações de serviços de transporte com bens, mercadorias e serviços adquiridos por contribuintes que realizem etapas intermediárias do ciclo de produção, extração ou fabricação de mercadoria, ou de prestação de serviço de transporte a serem destinados ao exterior.

Art. 2º A comprovação do emprego ou consumo dos bens, mercadorias e serviços nas finalidades indicadas no artigo 1º deverá ser feita pela empresa adquirente em até 180 (cento e oitenta) dias contados da entrada do bem ou mercadoria no respectivo estabelecimento.

Art. 3º O Conselho Nacional de Política Fazendária-Confaz poderá baixar normas complementares para fins de controle das operações e prestações com bens, mercadorias e serviços de transporte abrangidos por esta resolução.

Página: 1/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72e3f2b63c398f5e3e4f0fe1140694473b08e



Art. 4º Esta Resolução entra em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente à data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 outorgou aos Estados e ao Distrito Federal competência exclusiva para a instituição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e atribuiu ao Senado Federal a prerrogativa de estabelecer, mediante resolução de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, as alíquotas de ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais¹ (art. 155, § 2º, inciso IV).

A atuação do Senado Federal se justifica, por se tratar de órgão de representação dos Estados e do Distrito Federal no Congresso Nacional (CF, art. 46) e, portanto, apto a debater politicamente questões de seu interesse comum, especialmente aquelas que envolvam a autonomia financeira, evitando entraves que poderiam surgir na própria instituição do ICMS, se a matéria ficasse sujeita à deliberação dos governos locais.

É o caso da alíquota interestadual do ICMS, cujo é repartir o “bolo” do imposto entre as unidades de origem e destino de bens e serviços alcançados pelo imposto.² O Estado de origem tem direito à parcela resultante da aplicação da alíquota interestadual sobre o valor da operação

¹ A fixação de alíquotas de ICMS na exportação restou prejudicada em função da Emenda Constitucional 42, de 2013, que deu nova redação ao art. 155, §2º, X, “a”, da Constituição Federal, para exonerar por completo a incidência do imposto nas operações e prestações destinadas ao exterior:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

§2º - O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

X - não incidirá:

a) 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;”

² Como explica Ives Gandra da Silva Martins: “O sentido do inciso IV do § 2º é inequívoco. Objetiva sistematizar as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços quando transcendem às forças impositivas de cada unidade federativa, para que os reflexos em tais operações sejam idênticos para todo o país. Sendo o Senado a Casa da Federação, nada mais lógico, claro, meridiano, que a definição de alíquotas aplicáveis a tais operações lhe fosse atribuída não ficando ao livre arbítrio dos Estados.” (“ICMS – Competência exclusiva do Senado Federal para fixação das alíquotas interestaduais do ICMS na navegação aérea”, in Revista Dialética de Direito Tributário, nº 19, p. 90 – destacamos).



SF/18315.89444-30

Página: 2/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72e3f2b63c398f5e3e4f0fe1140694473b08e



ou prestação. O Estado de destino tem direito à parcela remanescente, decorrente da aplicação da sua alíquota interna sobre o valor da operação ou prestação, deduzida do montante devido na origem (CF, art. 155, §2º, I, VII e VIII).

Assim, na fixação das alíquotas interestaduais, deve o Senado equilibrar os interesses das unidades federadas e ponderá-los em face das normas constitucionais aplicáveis a cada situação. Prova disso é que a Resolução nº 22, de 1989, estabeleceu duas classes de alíquotas interestaduais (7% e 12%), com o objetivo de repartir as receitas do ICMS nas operações interestaduais em função do nível de desenvolvimento socioeconômico dos Estados e do Distrito Federal. O critério de divisão de receitas adotado tem fundamento no art. 3º, III, da Constituição Federal, que inclui entre os objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades regionais.³

Nessa conformidade, justifica-se a fixação de alíquota zero nas operações e prestações interestaduais que destinem bens e serviços a estabelecimentos que os utilizarão como insumos na elaboração de mercadorias e na prestação de serviços a serem exportados.

Com efeito, a par de prever a não-incidência do ICMS na saída destinada ao exterior, a Carta Política estendeu a imunidade às operações antecedentes, de modo a desonerar todo o ciclo de circulação da mercadoria ou do serviço exportado, mediante manutenção e aproveitamento do crédito correspondente ao imposto anteriormente cobrado, em consonância com a política de comércio exterior praticada pelos países desenvolvidos, pautada no princípio da tributação no destino⁴.

A desoneração fiscal de tributos indiretos é expressamente autorizada pelo Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo largamente adotada pelos países nossos concorrentes.

³ Nos termos do voto do relator da ADIMC 2.021-8/DF, Ministro Maurício Corrêa, a Resolução nº 22/1989 fixou alíquotas diferenciadas do ICMS, tendo em vista a situação dos Estados “do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, grandes importadores de produtos manufaturados, que o Senado Federal procurou proteger, com o evidente objetivo de reduzir as desigualdades regionais, como preconizado no art. 3º, III, da Constituição, contemplando-os com alíquotas privilegiadas em operações interestaduais de entrada (...).” (J: 04/08/1999 - destacamos).

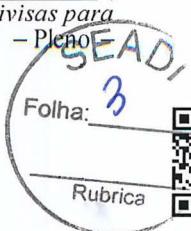
⁴ Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, a recuperação do ICMS incidente nas etapas anteriores é essencial “à boa política de comércio exterior, no que incompatível com enfoque simplesmente retórico”, atendendo ao “bem geral, no que pressupõe o implemento das exportações, atraindo, assim, divisas para o Estado brasileiro” (voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio, nos autos da ADI 600-2/DF – Pleno DJ: 30/06/1995 - destacamos).



SF/18315.89444-30

Página: 3/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72e3f2b63c398f5e3e4f0fe1140694473b08e



Assim, em conformidade com o princípio da máxima eficácia das normas constitucionais, toda a legislação infraordenada deve ser construída “*de modo a permitir que as empresas brasileiras exportem produtos, e não tributos*”⁵. Vale dizer, deve o legislador valer-se de todos os meios jurídicos que se mostrem cabíveis para viabilizar a completa desoneração do ICMS em relação a “*todas as operações que contribuíram para a exportação*”⁶.⁷

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 procurou atender à diretriz constitucional de desoneração das exportações (CF, art. 146, II)⁸, ao estender a imunidade às operações com mercadorias acabadas destinadas a estabelecimentos responsáveis pela sua remessa ao exterior⁹ (as chamadas exportações indiretas).

De resto, permitiu-se aos exportadores que mantivessem e aproveitassem créditos atinentes ao ICMS incidente nas etapas anteriores, inclusive mediante transferência a terceiros localizados dentro do mesmo Estado¹⁰. Essa medida, porém, tem se mostrado infrutífera, diante de obstáculos de natureza legislativa, burocrática ou mesmo de ordem factual, ao integral resarcimento do ônus do imposto suportado no curso do processo industrial. Em decorrência, vem sendo constatado acúmulo sistêmico de créditos pelas empresas exportadoras com elevado coeficiente de vendas externas, caso de inúmeras indústrias processadoras de recursos naturais e

⁵ STF – Pleno – RE 606.107 – Rel. Min. Rosa Weber – Dje: 25/11/2013.

⁶ STF – 2ª Turma – Rel. Min. Cesar Peluso – Dje: 20/11/2009.

⁷ Oportuna, a esse respeito a lição de Carlos Maximiliano: “É força não seja a lei fundamental casuística, não desça a minúcias, catalogando poderes especiais, esmerilhando providências. Seja entendida inteligentemente: se teve em mira os fins, forneceu os meios para os atingir. Variam estes com o tempo e as circunstâncias: descobri-los e aplicá-los é parte da tarefa complexa dos que administram.” (*Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.255 -destacamos).

⁸ “Art. 146 – Cabe à lei complementar: (...) II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”.

⁹ “Art. 3º O imposto não incide sobre:

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados, ou serviços;

Parágrafo único. Equipara-se às operações de que trata o inciso II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a:

I - empresa comercial exportadora, inclusive tradings ou outro estabelecimento da mesma empresa;
II - armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro”⁹

¹⁰ “Art. 25. Para efeito de aplicação do disposto no art. 24, os débitos e créditos devem ser apurados em cada estabelecimento, compensando-se os saldos credores e devedores entre os estabelecimentos do mesmo sujeito passivo localizados no Estado.

§ 1º Saldos credores acumulados a partir da data de publicação desta Lei Complementar por estabelecimentos que realizem operações e prestações de que tratam o inciso II do art. 3º e seu parágrafo único podem ser, na proporção que estas saídas representem do total das saídas realizadas pelo estabelecimento:

I - imputados pelo sujeito passivo a qualquer estabelecimento seu no Estado;

II - havendo saldo remanescente, transferidos pelo sujeito passivo a outros contribuintes do mesmo Estado, mediante a emissão pela autoridade competente de documento que reconheça o crédito. (...)

SF18315.89444-30

Página: 4/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72e3f2b63c398f5e3e4f0fe1140694473b08e



insumos industriais, como, por exemplo, as indústrias de papel e celulose, óleos vegetais, máquinas e equipamentos, automotivas, e metais não ferrosos, entre outros setores. Devido a esta disfunção tributária, ocorreu o fenômeno inverso ao buscado pela norma constitucional que impõe a desoneração do ICMS de toda a cadeia de exportação, pois houve a perda parcial de rentabilidade e de valor das exportações, inibindo um maior nível de investimentos e de expansão do setor nos últimos anos.

Nas operações e prestações interestaduais que destinem insumos a serem exportados, mediante emprego nos produtos finais a serem enviados ao exterior, há, ainda, um outro reflexo econômico nefasto: as unidades federadas de origem recebem o ICMS correspondente à alíquota interestadual aplicável, e as unidades federadas de destino ficam obrigadas a ressarcir os exportadores dos montantes recolhidos ao outro ente.

Diante disso, justifica-se a redução a zero da alíquota interestadual do ICMS nas aquisições interestaduais de insumos a serem utilizados em mercadorias e serviços destinados ao exterior, a fim de eliminar, ao menos, o acúmulo de créditos de ICMS nessas operações.

Saliente-se que a alíquota zero é técnica de tributação largamente utilizada pela Administração Federal para implementar políticas públicas, em relação aos tributos referidos no art. 153, §1º, da Constituição Federal (II, IE, IPI e IOF), não se confundindo, no plano da técnica jurídica, com isenção ou outra figura sujeita à reserva legal - e, no caso do ICMS, à deliberação do CONFAZ -, nos termos do art. 150, §6º, da Constituição Federal¹¹, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal¹².

¹¹ “Art. 150 (...) § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”

¹² São esclarecedores, sobre o tema, os votos (vencedores) proferidos pelos Ministros Gilmar Mendes e Ellen Gracie, por ocasião do julgamento do RE 353.657/PR (STF - Pleno - Rel. Min. Marco Aurélio - DJe: 06/03/2008):

Voto do Min. Gilmar Mendes:

“Outro ponto que merece análise é a equiparação que se tem sido feita entre isenção, alíquota zero e não-tributação. Busca-se, com tal equiparação, uma aplicação irrestrita do precedente firmado por esta Corte para a isenção. Tais institutos possuem traços singulares.

(...)

O primeiro traço distintivo está no veículo normativo a autorizar tais favores. No caso da isenção exige-se lei (art. 150, § 6º, CF), enquanto a alíquota zero é estabelecida no âmbito do Poder Executivo, nos limites estabelecidos em lei (art. 153, §1º, CF).

Há outra diferença substancial. Ao contrário da isenção, hipótese de exclusão do crédito tributário, na alíquota zero o crédito tributário existe. Todavia, o que ocorre na alíquota zero é o que podemos designar por ineficácia do crédito, tendo em vista que este é quantificado e em zero.” (destacamos)

Folha: 5
Rubrica



Portanto, do mesmo modo que o Poder Executivo federal pode utilizar a alíquota zero para a promoção de objetivos de interesse público, pode o Senado Federal valer-se dessa técnica fiscal para fomentar as exportações e equilibrar os interesses financeiros das unidades federadas envolvidas.

Até porque, no caso em tela, não haverá renúncia a receita, pois, como visto, a Constituição Federal desonera por completo a cadeia do ICMS dos produtos e serviços exportados.

A Resolução do Senado terá o papel apenas de aprimorar o sistema jurídico vigente, ao mitigar o acúmulo sistêmico de créditos de ICMS, sobretudo, pelas indústrias com alto coeficiente exportador, aumentando a sua competitividade.

No atual contexto, justifica-se este projeto diante de um elevado nível de desemprego, de alta ociosidade da capacidade industrial instalada no País, e de um desejável novo ciclo de crescimento das exportações brasileiras.

Pelo exposto, peço o apoio dos meus eminentes pares para a aprovação da presente Proposta de Resolução, que atenderá, ao mesmo tempo, os nobres objetivos de:

- eliminar o “custo Brasil”, conforme determinado pelo art. 155, §2º, X, “a”, da Constituição Federal, ao mitigar o saldo de créditos acumulados pelos exportadores, conferindo maior competitividade exportadora ao setor produtivo brasileiro, com a resultante geração de renda agregada e de empregos industriais qualificados;
- e partilhar adequadamente o ICMS entre as unidades federadas, ao preservar a autonomia financeira

Voto da Min. Ellen Gracie:

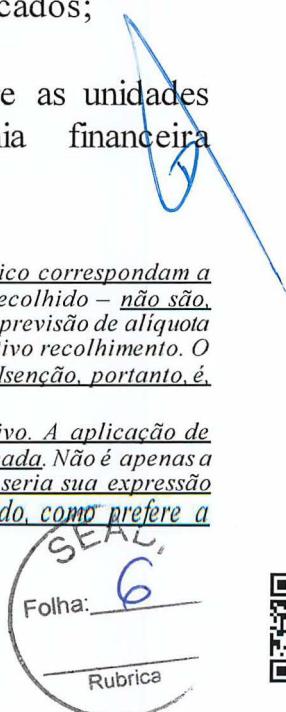
“Os regimes de isenção e alíquota zero, embora em sua execução e efeito prático correspondam a resultado idêntico para o produtor – qual seja, nenhum centavo de tributo é recolhido – não são, todavia, sob o prisma jurídico, assemelháveis. No primeiro caso, (isenção) existe previsão de alíquota positiva para o produto ou insumo, cujo fabricante fica, porém, isento do respectivo recolhimento. O fisco abre mão daquele ingresso, atribuindo ao contribuinte um benefício fiscal. Isenção, portanto, é, por rigor de técnica, exclusão de um imposto incidente.

Já com a alíquota zero não surge obrigação de recolhimento, por outro motivo. A aplicação de percentual zero sobre o preço do produto ou insumo resulta em zero, nulo, nihil, nada. Não é apenas a alíquota que é igual a zero. O resultado de sua aplicação também o é. O que seria sua expressão numérica, o montante cobrado, na dicção constitucional, ou o montante devido, como prefere a doutrina, também é igual a zero.” (destacamos)

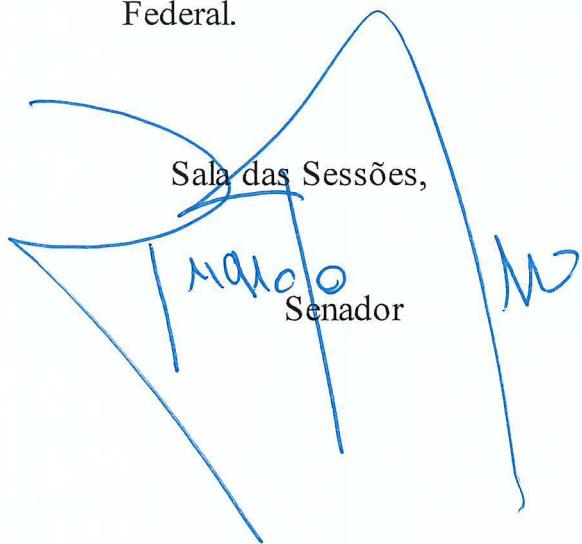
SF/18315.89444-30

Página: 6/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72e3f2b63c398f5e3e4f0fe1140694473b08e



especialmente daquelas que possuam grandes volumes de exportação, em consonância com o federalismo cooperativo, albergado pelos arts. 1º e 18 da Constituição Federal.



SF/1831589444-30

Página: 7/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72e3f2b63c398f5e3e40fe1140694473b08e



NOME	ASSINATURA
Vulcão Ribeiro	
TASSO	
rose de frutas	
CARLOS BORGES	
FERNANDO ZELENA COSTA	
Thaídes Oliveira	
GILSON SIBERI	
Diego Zegato	
Alvaro do Nascimento	
Telmo D'oliveira	
Jacinto Viana - Anes	
Jose Antonio dos F. Medeiros	
GTB Muner	
Diego Vargas	
Roberto Vilela	
Dario Berger	
JOSE AGREDINO	
Ana Ayeliz (AP/RS)	
Paulo B. Zott	
Índice da Matéria Sócio	
Universo Criança	
AGRADADAS	
Pequeno	
MATER PENSANDO	
LINDBERGH	
EDISON LÓPES	
Maria do Carmo AD	

|||||
SF/18315.89444-30

Página: 8/8 03/12/2018 16:02:28

a9a72ee3f2b63c398f5e3e4f0fe1140694473b08e

