



SENADO FEDERAL

## PARECER N° , DE 2019

SF/19961.98678-12

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2019, do Senador Antonio Anastasia e outros, que *revoga a não incidência de ICMS na exportação de produtos não-industrializados e semielaborados.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

É submetida ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 42, de 2019. A proposição é composta por três artigos. O primeiro efetua a modificação pretendida. Para isso dá nova redação à alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. O segundo revoga a alínea *e* do inciso XII do citado § 2º e o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O terceiro contém a cláusula de vigência, com a nova redação passando a vigorar na data de sua publicação, mas produzindo efeitos somente no ano subsequente e após noventa dias dessa data.

O objetivo é reverter a não incidência do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. Essa prática teve início com a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 1996), posteriormente constitucionalizada pela Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003. No intervalo de sete anos, a isenção legal inicial deu lugar à imunidade tributária. O Senador Antonio Anastasia e demais signatários propõem restabelecer a redação anterior, permitindo que as exportações em questão voltem a ser tributadas.



SF/19961.98678-12

Os dispositivos a serem revogados, a seu tempo, estipulam o seguinte:

- a) lei complementar poderá excluir da incidência do ICMS as exportações de serviços e outros produtos não abrangidos na alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Lei Maior;
- b) a União entregará aos entes federados, nos termos definidos em lei complementar, recursos financeiros como contrapartida da desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados e nas aquisições para o ativo permanente.

A primeira revogação reforça a regra inscrita no art. 151, inciso III, da Carta Magna, que veda a concessão, pela União, de isenções de tributos da competência dos estados, do Distrito Federal (DF) ou dos municípios. A segunda tão somente reconhece a caducidade da compensação em face da reoneração pretendida.

Na Justificação, os autores sustentam o seguinte:

A verdade é que a União nunca ressarciu a contento os Estados das perdas (...) decorrentes [da desoneração do ICMS]. Mesmo agora, no debate do Projeto de Lei que busca efetivar a compensação aos Estados [PLP nº 511, de 2018], a União não demonstra boavontade 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 pretendo, sobre a qual o Poder Executivo não dispõe de poder de voto.

A PEC nº 42, de 2019, foi apresentada em 3 de abril último e recebida por esta Comissão no dia seguinte. A minha designação para relatar, por sua vez, ocorreu em 6 de junho.

Em 26 de setembro, o Senador Acir Gurgacz propôs emenda substitutiva à proposição, para restringir o seu escopo apenas à possibilidade de reoneração dos produtos semielaborados de origem mineral, conforme definição a constar de posterior lei complementar. Embora talvez não seja a sua intenção, a referida emenda revoga ainda todo o conteúdo do § 2º do art. 155 da Carta Magna, com exceção da alínea *a* e o *caput* do inciso X desse parágrafo, bem como o *caput* desse parágrafo. O autor justifica a emenda sob o argumento de que a exportação de produtos agropecuários não deve ser

tributada, uma vez que a agropecuária é uma atividade econômica sustentável e renovável, ao contrário da atividade minerária.

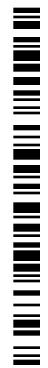
## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do *caput* do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre Propostas de Emenda à Constituição.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, nada temos a objetar, pois entendemos que a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º, da Constituição e arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do RISF). Tampouco incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, visto que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Em relação ao mérito, partilhamos da preocupação do autor de que é necessário prover recursos estáveis e permanentes aos entes subnacionais para que eles possam lidar satisfatoriamente com a provisão de infraestrutura básica e de serviços públicos, como educação e saúde, exigíveis pela população em decorrência da atuação do setor privado na economia. Nesse sentido, a tributação das exportações proporciona aos estados, DF e municípios participação direta no resultado econômico da destinação de bens ao exterior. Com isso, restaura-se o elo que se espera existir entre, de um lado, qualquer atividade econômica e, de outro, a arrecadação tributária capaz de assegurar o cumprimento das obrigações estatais.

Entendemos, contudo, que a proposição necessita de ajustes em seu conteúdo. Inicialmente, é preciso limitar o alcance da proposta original. Para tanto, é sugerido que a exclusão da imunidade relativa ao ICMS abranja unicamente as exportações de produtos primários de origem mineral. Esses bens não são renováveis, de modo que a sua exportação representa uma perda definitiva de riqueza potencial para os estados produtores de minérios, o que justifica a taxação desses bens como mecanismo de compensação financeira adequada, em substituição ao auxílio pago com fundamento na Lei Kandir. Por outro lado, os produtos agropecuários são renováveis. Em um primeiro ponto de vista, portanto, essa assimetria entre os produtos de origem



SF/19961.98678-12

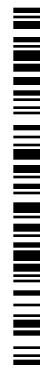
agropecuária e mineral fundamenta a manutenção da imunidade às exportações de produtos agropecuários.

É garantida ainda a imunidade à destinação ao exterior de produtos semielaborados de origem mineral. O conceito de produtos semielaborados, também chamados de semimanufaturados, está associado ao grau de aprimoramento das matérias-primas. É um conceito que não apresenta um limite bastante definido de separação de significado em relação aos produtos elaborados, outrossim denominados manufaturados. Para fins de aplicação no mundo jurídico, carece, portanto, de definição legal. Na verdade, para não acarretar insegurança jurídica, lei complementar poderia perfeitamente definir quais são os critérios de enquadramento de um bem mineral trabalhado como semielaborado.

A tributação dos bens exportados semielaborados de origem mineral, todavia, é desaconselhável sob a ótica econômica. A exação tributária desses bens desincentiva a instalação e preservação de empreendimentos produtores de bens de valor agregado crescente e, consequentemente, desestimula a geração de empregos de maior qualidade. Aliás, o País necessita avançar cada vez mais nas cadeias produtivas geradoras de maior valor agregado, de sorte que seria um contrassenso a tributação de bens que contribuem para esse objetivo.

Também é alvitrada na proposição a permanência da regra de que a União entregará aos entes federados justa e imediata compensação com base nas exportações que não forem tributadas nos termos da alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Lei Maior, bem como com base nas aquisições destinadas ao ativo permanente. Isso se deve à manutenção da imunidade relativa às exportações de produtos agropecuários e de produtos minerais semielaborados, que continuará demandando compensação por parte da União. De mais a mais, a cláusula de vigência é ajustada, com o novo ditame constitucional passando a vigorar na data de sua publicação, mas produzindo efeitos somente a partir de primeiro de janeiro de 2021. Todas essas alterações inclusive justificam a rejeição da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo).

Por fim, a tabela a seguir exibe o suposto acréscimo de arrecadação tributária, em 2018, por unidade da Federação, oriundo da incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários minerais à alíquota de 13%, nos termos da Resolução do Senado Federal nº 22, de 1989. Note-se que três estados (Maranhão, Minas Gerais e Pará) teriam tido os maiores ganhos de arrecadação com a reoneração tributária planejada em



SF/19961.98678-12

2018. Assim, os novos ajustes à PEC nº 42, de 2019, facilitam o reequilíbrio das finanças de alguns dos estados mais impactados pela atual crise fiscal, sem criar despesas adicionais à União.

<b>UF</b>	<b>Acréscimo de Arrecadação (R\$) (A)</b>	<b>Arrecadação do ICMS em 2018 (R\$) (B)</b>	<b>(C) = (A) / (B)</b> <b>(%)</b>
AC	0	1.413.094.145	0,00
AL	0	4.267.899.213	0,00
AP	1.984.292	855.127.164	0,23
AM	7.384	9.276.321.745	0,00
BA	39.015.265	23.507.641.959	0,17
CE	1.654.394	11.841.800.958	0,01
DF	5	7.988.958.100	0,00
ES	8.156.281	10.198.743.608	0,08
GO	239.129.578	15.691.235.479	1,52
MA	821.060.602	6.881.258.418	11,93
MS	119.120.010	8.568.715.487	1,39
MT	385.959	10.438.427.823	0,00
MG	3.479.581.291	49.227.738.504	7,07
PR	572.262	29.842.091.515	0,00
PB	7.471.405	5.491.030.845	0,14
PA	6.418.785.494	10.757.117.060	59,67
PE	0	15.665.365.803	0,00
PI	138.195	4.451.571.845	0,00
RN	3.238.845	5.662.296.052	0,06
RS	32.547.467	33.553.454.931	0,10
RJ	303.147.624	37.644.951.948	0,81
RO	13.413.125	3.695.254.609	0,36
RR	0	879.548.403	0,00
SC	1.257.928	21.329.732.321	0,01
SE	0	3.458.091.073	0,00
SP	25.071.145	135.498.788.185	0,02
TO	149.579	2.852.027.621	0,01
<b>Total</b>	<b>11.515.888.129</b>	<b>470.938.284.813</b>	<b>2,45</b>

Fontes: Sistema Comex Stat da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais – Itens e Divisões da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional em 2018; e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria do Tesouro Nacional – Relatórios Resumidos



SF/19961.98678-12

da Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2018. Observações: cálculos excluem minérios de ouro; e valores exportados foram convertidos em real sob a taxa de câmbio de 31 de dezembro de 2018.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2019, nos termos da seguinte emenda substitutiva, com a rejeição da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo):

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 42, DE 2019 (SUBSTITUTIVO)**

Altera o Sistema Tributário Nacional para excluir da imunidade referente ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação as operações de exportação de produtos primários de origem mineral.

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** A alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 155.** .....

.....  
§ 2º .....

.....  
X – .....

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, excluídos os produtos primários de origem mineral, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a

SF/19961.98678-12



SF/19961.98678-12

manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

..... ” (NR)

**Art. 2º** O art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 91.** A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal **justa e imediata compensação** definida em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

..... ” (NR)

**Art. 3º** Revoga-se a alínea *e* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de primeiro de janeiro de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator