



## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 61, de 2018, do Senador Ricardo Ferraço e outros, que *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.*



SF/19042.80135-32

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

### I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 61, de 2018, que tem como primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, cujo objetivo, delineado em seu art. 1º, é fixar em zero a alíquota interestadual do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) relacionada a todas as operações e prestações de serviços destinadas ao exterior, inclusive no caso das etapas intermediárias do ciclo de produção, extração ou fabricação de mercadoria ou de prestação de serviço.

Segundo dispõe o seu art. 2º, a comprovação do emprego ou consumo dos bens, mercadorias e serviços nas finalidades indicadas no art. 1º



deverá ser feita pela empresa adquirente em até cento e oitenta dias contados da entrada do bem ou mercadoria no respectivo estabelecimento.

O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), segundo o art. 3º do projeto, poderá baixar normas complementares para fins de controle das operações e prestações com bens, mercadorias e serviços de transporte abrangidos pela resolução.

Aprovado o PRS, a resolução, segundo seu art. 4º, entra em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente à data de sua publicação.

A justificação explica que a Constituição Federal atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal a competência exclusiva para a instituição do ICMS. Ao mesmo tempo, deu ao Senado Federal a competência para, mediante resolução de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecer as alíquotas do imposto aplicáveis às operações e prestações interestaduais (art. 155, § 2º, inciso IV). As exportações, por seu turno, são imunes ao ICMS, justamente para que as mercadorias e os serviços nacionais cheguem ao exterior com preços competitivos. Essa sistemática, contudo, resultou no acúmulo de créditos tributários pelas empresas preponderantemente exportadoras, com perda de rentabilidade do negócio e, portanto, redução da atratividade das exportações.

Nas operações e prestações interestaduais que destinem insumos a serem exportados, mediante emprego nos produtos finais a serem enviados ao exterior, há outro reflexo econômico não desejável, qual seja, 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.

Esse gargalo, continua a justificação, pode ser solucionado por meio da aprovação deste projeto de resolução, que desonera integralmente a cadeia produtiva exportadora.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.



## II – ANÁLISE

Nos termos dos art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal cabe a esta Comissão opinar sobre proposições pertinentes a tributos, como é o caso.

No que se refere à constitucionalidade, como já ressaltado pela justificação, ao Senado Federal compete fixar as alíquotas do ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais, por meio de resolução de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros (art. 155, § 2º, inciso IV, da Constituição).

No tocante à juridicidade, a proposição se afigura correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é adequado. A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PRS também possui o atributo da generalidade, pois se aplica a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal. Finalmente, revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Com respeito à adequação financeira e orçamentária, o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), exige, nas proposições que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária que deem causa a renúncia de receitas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da norma. A proposição sob análise, em que pese alterar a atual repartição de recursos do ICMS entre os entes subnacionais, não gera renúncia de receitas, haja vista que as exportações e toda a cadeia anterior já são desoneradas, como determina a alínea “a”, do inciso X, do § 2º, do art. 155 da Constituição (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003).

A fim de diminuir o obstáculo ao equilíbrio federativo, por ocasião da elaboração do atual Texto Constitucional, foi discutido se o ICMS deveria ser pago totalmente na origem (Estado onde a mercadoria seria produzida) ou no destino (onde a mercadoria seria consumida). Como resultado do debate, aprovou-se um modelo híbrido, que foi regulado pelo Senado Federal com alíquotas interestaduais diferenciadas, para repartir a arrecadação em benefício dos Estados menos desenvolvidos.



SF/19042.80135-32



Em relação ao petróleo e seus derivados e à energia elétrica, o constituinte estabeleceu a não incidência nas operações interestaduais, de maneira que o imposto, nos termos da regulação veiculada na Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), deve ser recolhido integralmente ao Estado onde o produto será consumido, nas hipóteses, portanto, em que o petróleo e seus derivados e a energia elétrica não sejam destinados à comercialização ou à industrialização.

Apesar de o ICMS, por tradição histórica brasileira, ser de competência estadual, esse tributo possui nítidas feições nacionais, por envolver operações com mais de um Estado. Não é por outro motivo que, em diversos países, o tributo similar (Imposto sobre Valor Agregado – IVA) é de competência federal, o que favorece a uniformidade da legislação.

Em relação às alíquotas, há atualmente dois tipos para o ICMS: as internas e as interestaduais. Porém, para determinar o *quantum* devido pelo contribuinte, não basta a aplicação da alíquota sobre a base de cálculo, uma vez que o tributo é não cumulativo. É necessária, então, a adoção do regime de apuração que envolve créditos e débitos. Essa regra de cálculo existe para que o imposto não onere os contribuintes que se encontrem na cadeia de circulação da mercadoria ou do serviço, mas somente os consumidores. Assim, compensa-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal (art. 155, § 2º, I, da Constituição). Assim, ainda que recolhido em uma das unidades da Federação, o imposto pode ser compensado em outra, o que afeta a arrecadação líquida dos Estados.

Caso a operação ocorra dentro do mesmo Estado ou do Distrito Federal, aplicar-se-á a alíquota interna – definida pela legislação estadual –, independentemente de o consumidor ou usuário ser contribuinte do imposto. Nessa hipótese, a arrecadação pertence integralmente à unidade da Federação respectiva, não havendo conflito federativo.

Se a operação envolver mais de um Estado, haverá incidência da alíquota interestadual (fixada por Resolução do Senado Federal). Em regra, a alíquota do ICMS nas operações e prestações interestaduais é 12%. Contudo, nas operações e prestações originadas nas Regiões Sul e Sudeste (salvo o Estado do Espírito Santo) e destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, a alíquota é de 7% (Resolução do Senado



SF/19042.80135-32



Federal nº 22, de 1989). No caso de produtos importados do exterior, a alíquota é de 4% (Resolução do Senado Federal nº 13, de 2012).

A existência desse modelo híbrido ou misto tem resultado em problemas federativos com relevantes impactos econômico-fiscais, políticos e até mesmo judiciais, mormente em virtude da chamada guerra fiscal, por meio da qual Estados concedem benefícios fiscais relativos ao ICMS à revelia das normas que regulam essa matéria.

Uma das principais medidas para eliminar essas inconsistências do sistema tributário pátrio é justamente a concentração da tributação pelo ICMS no destino, como ocorre nas exações sobre valor agregado nos demais países. Com efeito, esse tema sempre está rondando as discussões parlamentares acerca da eficácia do sistema tributário, principalmente quando se fala em reforma da estrutura tributária brasileira. Vale lembrar, sobre esse tema, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233, de 2008, que tentava aplicar a regra do destino no caso do ICMS de forma preponderante, mantendo apenas um percentual de dois por cento na origem, como regra geral.

Portanto, a medida proposta pelo PRS, ao fixar em zero a alíquota do ICMS nas operações interestaduais, ainda que apenas para as operações voltadas para a exportação, vai na direção correta, pois, de fato, privilegia a lógica de que a arrecadação oriunda dessas operações deve ser direcionada para o Estado de destino. Outrossim, elimina o grave problema de acumulação de créditos tributários por parte das empresas preponderantemente exportadoras, que torna sem efeito o comando constitucional da imunidade tributária nas exportações e reduz a competitividade das empresas brasileiras no mercado externo.

Finalmente, deve ser destacado que ao Confaz, como órgão competente para promover a celebração de atos sobre matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal, caberá a elaboração das normas que regulamentarão a aplicação do preceito fixado no PRS, com preservação, desse modo, do princípio federativo estabelecido nos arts. 1º e 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

### **III – VOTO**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROBERTO ROCHA** – PSDB/MA

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Resolução do Senado nº 61, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19042.80135-32