

## PARECER Nº 155, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 8, de 2022, oriundo da Medida Provisória nº 1.079, de 2022, que *dispõe sobre a prorrogação excepcional de prazos de isenção, de redução a zero de alíquotas ou de suspensão de tributos em regimes especiais de drawback; altera as Leis nºs 9.365, de 16 de dezembro de 1996, 13.483, de 21 de setembro de 2017, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 14.060, de 23 de setembro de 2020; e revoga dispositivo da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.*

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2022, oriundo da Medida Provisória (MPV) nº 1.079, de 14 de dezembro de 2021, que *dispõe sobre a prorrogação excepcional de prazos de isenção, de redução a zero de alíquotas ou de suspensão de tributos em regimes especiais de drawback; altera as Leis nºs 9.365, de 16 de dezembro de 1996, 13.483, de 21 de setembro de 2017, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 14.060, de 23 de setembro de 2020; e revoga dispositivo da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.*

A MPV nº 1.079, de 2021, tem como objetivo principal, enunciado em seus arts. 1º a 3º, possibilitar a prorrogação, em caráter excepcional, por mais um ano, dos prazos de isenção, de redução a zero de alíquotas ou de suspensão de tributos em regimes especiais de *drawback* de que tratam o art. 31 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e o art. 12 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, que já tenham sido prorrogados: (i)



por um ano pela autoridade competente ou (ii) na forma prevista pela Lei nº 14.060, de 23 de setembro de 2020, e tenham termo em 2021.

Além disso, o art. 4º da MPV altera os arts. 1º e 2º da mencionada Lei nº 14.060, de 2020, para incluir, no primeiro dispositivo, a menção aos benefícios de isenção e redução a zero de alíquotas, e, no segundo, a de redução a zero de alíquotas. Trata-se de aperfeiçoamento de redação técnica.

O art. 5º da MPV revoga o art. 38 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que exige a conclusão prévia do processo de investigação que comprove a origem declarada de produto objeto da verificação, para a concessão da licença de importação.

A vigência da norma, conforme art. 6º, é imediata.

Segundo a Exposição de Motivos nº 300/2021, do Ministério da Economia (ME), a norma busca implementar ajustes relevantes na legislação de comércio exterior visando garantir a competitividade internacional das empresas exportadoras brasileiras acometidas pela retração do comércio externo causada pela pandemia da Covid-19. Explica que a aquisição de insumos e a realização de exportações ao amparo dos regimes de *drawback* pressupõem um planejamento prévio das empresas usuárias do regime, uma vez que é obrigatório o cumprimento do compromisso de exportação dentro do prazo determinado, sob pena de recolhimento de todos os tributos desonerados. Entretanto, esse planejamento foi comprometido pela pandemia, que reduziu a demanda por parte dos mercados internacionais, o que gera sério risco de perda de prazo para exportação pelas empresas beneficiárias.

Foram apresentadas oito emendas ao texto, nos termos do art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação de medidas provisórias durante a pandemia da Covid-19.

Em 24 de março de 2022, foi publicado o Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 11, de 2022, prorrogando por sessenta dias, até 24 de maio de 2022, a vigência da MPV, nos termos do § 7º do art. 62 da

Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Na Câmara dos Deputados, o Deputado Carlos Chiodini foi nomeado relator da matéria para proferir parecer perante o Plenário, em caráter excepcional, em virtude do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020.

Em 5 de maio de 2002, foi proferido o parecer que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da MPV; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV e das Emendas nºs 1, 4, 5 e 7, com a ressalva da inconsistência entre o objeto e o âmbito de aplicação da MPV e sua ementa e seu art. 1º, assim como das Emendas nºs 2, 3, 6 e 8, estas últimas consideradas inconstitucionais por tratarem de matéria estranha; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da MPV, e, quanto às emendas, pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das de nºs 1, 4, 5 e 7; e pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 2, 3, 6 e 8; e, no mérito, pela aprovação da MPV e das Emendas nºs 4 e 5, na forma do PLV nº 8, de 2022; e pela rejeição das demais emendas.

O PLV nº 8, de 2022, foi, então, encaminhado ao exame do Senado Federal.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados mantém a essência da MPV original, e propõe algumas poucas alterações.

Como visto acima, das oito emendas apresentadas, quatro foram consideradas inconstitucionais, por versarem sobre matéria estranha, e, ao mesmo tempo, serem inadequadas em termos orçamentários e financeiros (nºs 2, 3, 6 e 8).

Das quatro restantes, foram rejeitadas as de número 1 e 7. A primeira pretendia suprimir o art. 5º da MPV, o que foi entendido como inapropriado, tendo em vista as justificações para revogação do art. 38 da Lei nº 12.546, de 2011, contidas na Exposição de Motivos. A Emenda nº 7 acrescenta à MPV artigo que estabelece que a prorrogação dos prazos de

isenção, de redução a zero de alíquotas ou suspensão de tributos em regimes especiais de *drawback* não serão aplicados nos casos de importação das amêndoas de cacau ou de seus derivados, salvo situações excepcionais reconhecidas pelo poder público. A medida protecionista foi rejeitada, uma vez que o regime de *drawback* não pode ser utilizado para tal fim.

As Emendas n<sup>os</sup> 4 e 5 propõem a prorrogação, para além de um ano, dos prazos previstos nos atos concessórios, de forma a abranger aqueles com termo em 2022. Foram acatadas, na forma dos arts. 2º e 3º do PLV.

Além disso, o relator acrescentou à MPV alterações nas Leis n<sup>os</sup> 9.365, de 16 de dezembro de 1996, 13.483, de 21 de setembro de 2017, 10.893, de 13 de julho de 2004. Vejamos.

O art. 4º do PLV altera os arts. 5º e 6º da Lei nº 9.635, de 1996, para adaptar a legislação à possibilidade de utilizar outras taxas referenciais de juros no financiamento em moeda estrangeira para as exportações das empresas brasileiras com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Na mesma linha, a alteração promovida no § 6º do art. 2º da Lei nº 13.483, de 2017, pelo art. 5º do PLV.

Também com o objetivo de estimular as exportações, o art. 6º do PLV modifica o regime de incidência do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) no regime de *drawback* isenção, por meio de alteração no art. 14 da Lei nº 10.893, de 2004. Assim, passam a ser desoneradas do AFRMM as importações submetidas ao regime aduaneiro de *drawback* integrado isenção.

O art. 7º do PLV apenas reproduz o art. 4º da MPV. O art. 8º, além de manter a revogação do art. 38 da Lei nº 12.546, de 2011, como originalmente determina o art. 5º da MPV, acrescenta a revogação do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.365, de 1996, em complemento à medida adotada no art. 4º do PLV.

Finalmente, o art. 9º comporta cláusula de vigência imediata da lei de conversão.

Perante o Plenário do Senado Federal, não foram apresentadas novas emendas.

## II – ANÁLISE

Consoante dispõe o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da medida provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

### II.1. – CONSTITUCIONALIDADE, ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 1.079, de 2021, frisamos que a União é competente para legislar sobre a matéria, a teor dos arts. 22, VIII; 24, I; 48, I; 153, I e IV; 195, I, “b” e IV; e 239 da Constituição Federal (CF). As matérias não constam do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

A justificação da MPV nº 1.079, de 2021, contida na EM nº 300/2021 ME, assevera, em suma, que as alterações nas previsões de exportações de empresas usuárias do *drawback* em virtude de situação de força maior imposta pela pandemia da Covid-19 poderão tornar inviável a observância dos prazos para conclusão dessas operações conforme previstos nos atos concessórios. Nessa hipótese, a legislação determina às empresas o recolhimento dos tributos desonerados, com os respectivos encargos. Isso acarretaria graves ônus financeiros em adição aos prejuízos decorrentes da perda de negócios. A prorrogação excepcional evitaria a inadimplência.

No tocante à admissibilidade financeira e orçamentária, como enunciado no parecer aprovado pela Câmara dos Deputados, a medida provisória respeitou as normas vigentes. O mesmo não se pode afirmar acerca das Emendas nºs 2, 3, 6 e 8, que, por pretenderem mudar a interpretação tributária atual geram renúncia fiscal, sem que haja estimativa desse impacto ou previsão de compensação.

Relativamente ao PLV, o art. 6º gera renúncia de receita, uma vez que estende, a partir de 1º de janeiro de 2023, a desoneração do AFRMM às operações de *drawback* integrado isenção, atualmente não contempladas. Nesse ponto, o relator da matéria na Câmara dos Deputados informou que a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia estimou impacto orçamentário e financeiro de R\$ 30 milhões ao ano.

Portanto, entendemos que tanto a MPV nº 1.079, de 2021, quanto o PLV nº 8, de 2022, são compatíveis e adequados orçamentária e financeiramente.

Quanto à técnica legislativa, foram observadas as regras dispostas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, ressalvada a redação da ementa da MPV e do seu art. 1º, que não descrevem adequadamente todas as alterações promovidas, como, por exemplo, a modificação da Lei nº 14.060, de 2020, e a revogação de artigo da Lei nº 12.546, de 2011. O PLV corrige essas falhas.

## II.2. DO MÉRITO

O regime aduaneiro especial de *drawback* consubstancia incentivo fiscal voltado para empresas exportadoras. Trata-se de aplicação concreta da política de não incidência de tributos na produção das mercadorias destinadas ao exterior.

Originalmente previsto no art. 78, II e III, do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, para as mercadorias importadas, o *drawback* foi estendido para as compras internas pelo art. 3º da Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992, e retomado pelo art. 59 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003 (Lei da Cofins não cumulativa).

Há duas modalidades de *drawback*: suspensão e isenção. A primeira, mais utilizada, consta do art. 12 da Lei nº 11.945, de 2009, oriunda da conversão em lei da MPV nº 451, de 15 de dezembro de 2008, que ampliou o regime de suspensão de tributos conhecido por *Drawback Verde-Amarelo*.

Consoante dispõe o citado artigo, a aquisição no mercado interno ou a importação, de forma combinada ou não, de mercadoria para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado poderá ser realizada com suspensão do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP), da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação. Por força do art. 14, V, “c”, da Lei nº 10.893, de 2004, a suspensão estende-se ao AFRMM.

A suspensão também alcança a aquisição no mercado interno ou a importação de mercadorias para emprego em reparo, criação, cultivo ou atividade extrativista de produto a ser exportado; e as aquisições no mercado interno ou importações de empresas denominadas fabricantes-intermediários, para industrialização de produto intermediário a ser diretamente fornecido a empresas industriais-exportadoras, para emprego ou consumo na industrialização de produto final destinado à exportação (*drawback* intermediário).

Já o *drawback* isenção, conforme o art. 31 da Lei nº 12.350, de 2010, enuncia que a aquisição no mercado interno ou a importação de mercadoria equivalente à empregada ou consumida na industrialização de produto exportado poderá ser realizada com isenção do Imposto de Importação e com redução a zero dos mesmos tributos referidos para o *drawback* suspensão, à exceção do AFRMM.

A pessoa jurídica será habilitada no *drawback* por meio de ato concessório expedido pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), cujo prazo de validade será de até um ano, contado da data de sua emissão. Em princípio, a beneficiária do regime poderá solicitar a prorrogação do prazo estabelecido uma única vez, respeitado o limite de dois anos da data de emissão do ato concessório. No caso de importação de mercadorias destinadas à produção de bens de capital, o prazo máximo de suspensão será de cinco anos.

Nesse período, a empresa beneficiária do *drawback* suspensão deverá comprovar a realização da operação de venda da mercadoria ao exterior, prevista no ato concessório. As mercadorias admitidas no regime

que, no todo ou em parte, deixarem de ser empregadas no processo produtivo de bens, conforme estabelecido no ato concessório, ou que sejam empregadas em desacordo com este, ficam sujeitas a penalidades, conforme o art. 390 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (Regulamento Aduaneiro – RA).

As operações de importação ou aquisição no mercado interno a serem realizadas ao amparo do regime de *drawback* isenção deverão ocorrer dentro do prazo de vigência do ato concessório. O regime será considerado encerrado após a data final da validade do ato concessório, não sendo mais autorizadas importações ou aquisições no mercado interno ao amparo do ato encerrado.

A MPV, portanto, autoriza uma prorrogação adicional, por mais um ano, do prazo previsto no ato concessório para cumprimento da obrigação de exportação ou para importação e aquisição no mercado interno de mercadorias.

Por sua vez, o PLV dilatou ainda mais o prazo da prorrogação adicional do ato concessório, incluindo aqueles com termo no ano de 2022, além de desonerar do AFRMM as importações submetidas ao regime aduaneiro de *drawback* integrado isenção e, assim, não onerar as exportações decorrentes desse regime.

O Ministério da Economia informou, na EM nº 169/2020, que acompanhou a MPV nº 960, de 30 de abril de 2020, que, no ano de 2019, aproximadamente US\$ 49 bilhões em vendas externas foram realizadas com o emprego do *drawback*, o que representou 21,8% do total das exportações nacionais naquele ano. Nota-se, de fato, o grande impacto do regime, bem como a relevância e urgência da medida ora sob análise.

Destacamos que medidas semelhantes foram adotadas diversas vezes no passado recente, valendo mencionar o art. 13 da Lei nº 11.945, de 2009; o art. 61 da Lei nº 12.249, de 2010; o art. 61 da Lei nº 12.453, de 2011; o art. 21 da Lei nº 12.767, de 2012; o art. 20 da Lei nº 12.872, de 2013; art. 16 da Lei nº 12.995, de 2014; art. 2º da Lei nº 14.060, de 2020.



O PLV, como visto, por meio dos seus arts. 4º e 5º, altera os arts. 5º e 6º da Lei nº 9.365, de 1996, e § 6º do art. 2º da Lei nº 13.483, de 2017, com o objetivo de afastar a incidência da Taxa de Longo Prazo (TLP) sobre recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) utilizados pelo BNDES nas operações de financiamento de empresas brasileiras produtoras e fornecedoras de bens e serviços de reconhecida inserção internacional cujos pagamentos tenham como referência moeda distinta do dólar norte-americano e do euro, mas que tenham livre conversibilidade, nos termos definidos pelo Conselho Monetário Nacional. Ademais, fica autorizada a aplicação de outras taxas internacionais para a correção dos empréstimos.

A ideia é facilitar a utilização dos recursos do FAT e estimular as exportações brasileiras, por meio da possibilidade da aplicação, nos respectivos financiamentos, de taxas de juros em moeda estrangeira mais adequadas.

Finalmente, a revogação do art. 38 da Lei nº 12.546, de 2011, retira uma contradição atualmente existente na legislação, decorrente das alterações promovidas pela Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021, nas regras de origem não preferencial e nos procedimentos administrativos empregados para aferir o seu cumprimento. Isso porque a licença deixou de ser uma exigência para as importações sujeitas à análise da origem para fins não preferenciais.

Desse modo, acreditamos que a MPV, com os aperfeiçoamentos promovidos na forma do PLV sob análise, são salutares e merecem aprovação do Congresso Nacional.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância; pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.079, de 2021; e, no mérito, por sua **aprovação** nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 8, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22984.4059-18