



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 45, de 2019)

O § 2º do art. 62 da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62.

.....
§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e VIII, **respeitada a finalidade extrafiscal**, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

.....” (NR)

JUSTIFICATIVA

A instituição ou majoração de impostos sem o aval do Poder Legislativo, por meio de Medida Provisória, é medida extrema e deve ser justificada por motivos relevantes. Nos Estados democráticos de Direito modernos vige o princípio “*no taxation without representation*”.

Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 trouxe limitação temporal a essa possibilidade estabelecendo, no § 2º de seu art. 62, que medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, ressalvadas certas exceções, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

A reforma tributária vem alterar esse dispositivo para incluir, entre essas exceções, também o futuro imposto seletivo sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Ocorre que o problema reside nas exceções que foram estabelecidas, ou melhor, na forma como o texto constitucional escreveu as exceções e, portanto, está sendo agravado com a inclusão de mais um tributo entre elas. Explica-se.

A razão pela qual esses tributos são excetuados da restrição temporal é porque eles têm finalidade extrafiscal, há um motivo subjetivo envolvido, assim, para que a intervenção no mercado possa produzir os efeitos desejados é preciso que ela seja ágil e imediata, não estando submetida à restrição temporal.

Entretanto, o texto constitucional não exigiu atendimento ao motivo subjetivo, ao contrário, estabeleceu a exceção de forma objetiva, ao simplesmente listar os tributos aos quais se aplica.

Assim, a redação atual abriu a possibilidade de que sejam aumentados por Medida Provisória sem restrição temporal, ou seja, com vigência imediata, os impostos de importação, de exportação, sobre os produtos industrializados e sobre operações financeiras, fora de suas finalidades extrafiscais.

Chegamos a conclusão de que hoje no Brasil é possível o aumento de imposto por Medida Provisória e com vigência imediata, sem qualquer finalidade extrafiscal.

E isso não é uma conclusão teórica ou acadêmica, é prática e aconteceu neste Governo por meio da Medida Provisória nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023, que, em seu art. 7º, aumentou o imposto de exportação em 9,2% sobre as exportações de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, classificados no código 2709 da NCM, até 30 de junho de 2023.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

E o que é mais chamativo é que esse aumento não teve nenhuma motivação extrafiscal, foi feita apenas como medida arrecadatória, visando atender a exigência de compensação para desoneração fiscal, estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstram os trechos a seguir extraídos de sua exposição de motivos (EM nº 26/2023 MF, de 28 de fevereiro de 2023):

7. *Em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 131, § 1º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, cabe informar que, nos termos da Nota Cetad/Coest nº 025, de 28 de fevereiro de 2023, a medida em tela ocasiona redução de receitas tributárias estimada em R\$ 6,61 bilhões (seis bilhões, seiscentos e dez milhões de reais), renúncia já prevista na Lei Orçamentária Anual de 2023.*

8. *Ademais, a medida ora proposta eleva a alíquota do imposto de exportação incidente sobre as exportações de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, classificado no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, cujo impacto financeiro positivo, nos termos da Nota Cetad/Coest nº 025, de 28 de fevereiro de 2023, é da ordem de R\$ 6,65 bilhões (seis bilhões, seiscentos e cinquenta milhões de reais).*

Esta ousadia do governo rendeu a impetração de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao STF, quais sejam, as de números 7359, 7360 e 7362, e repercussão negativa na imprensa, como a seguir.

Na ação (ADI 7359), a legenda argumenta que, para compensar a desoneração parcial dos combustíveis, o governo federal teria imposto a criação de uma nova fonte de receita, com finalidade nitidamente arrecadatória. Afirma, ainda, que não foram observados os princípios da previsibilidade e da segurança jurídica, caracterizando a utilização de um expediente extrafiscal/regulatório para fins exclusivamente fiscais, em desvio de finalidade¹.

¹ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=503743&ori=1>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Ressalta que, por se tratar de instrumento essencial para a função regulatória da União em relação ao comércio exterior brasileiro e para a proteção da economia do país, o Imposto de Exportação não está vinculado ao princípio da anterioridade tributária e pode ter sua alíquota alterada por ato do Executivo. Por outro lado, a tributação da exportação torna o produto mais caro e diminui a competitividade brasileira no mercado internacional².

Além disso, o imposto de exportação, através de Medida Provisória, da noite para o dia, vai de encontro à previsibilidade e à estabilidade das regras, afetando diretamente a credibilidade. No médio e longo prazo, as empresas brasileiras e as multinacionais vão explorar e produzir petróleo em outros países, eventualmente até mesmo em nossos vizinhos, do que gerar renda no país. A arrecadação do governo nos próximos leilões de petróleo ficará igualmente comprometida. Isso porque a instituição do imposto, ainda que temporariamente, afeta a percepção e a confiança de quem investe. Haverá, certamente, menos interessados nos próximos certames, a concorrência será menor, o Brasil produzirá menos petróleo. Ainda, é uma medida que prejudica as relações comerciais, expõe o país ao risco de sofrer retaliações externas³.

Imposto de exportação desestimula investimentos e empregos, destrói a renda da sociedade. Em qualquer área, quando as exportações são tributadas, os produtores têm menos incentivos para produzir. Logo, estimula a redução na produção e a demissão. No médio prazo, além de menos empregos e investimentos no setor de petróleo, assim como no setor de gás natural e também de biocombustíveis, todos somos afetados pela crise de confiança, a medida estimula o desabastecimento interno. A tendência é a sociedade brasileira pagar ainda mais caro pelo petróleo e pelos combustíveis. Saímos do ciclo virtuoso, para entrar no ciclo vicioso⁴.

² Idem 1

³ <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/imposto-exportacao-petroleo-destroi-riqueza-populacao/?ref=busca>

⁴ Idem 3



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Constatam-se, assim, os efeitos negativos que a utilização da exceção à legalidade e à anterioridade, sem respeitar a finalidade extrafiscal, pode causar.

Dessa forma, proponho emenda para que a exceção à legalidade e à anterioridade, além de ser objetiva em função do tributo, tenha que respeitar a finalidade extrafiscal.

Ante o exposto, na certeza de evitar a indevida utilização das exceções citadas e o contencioso daí decorrente, bem como garantir maior segurança jurídica e previsibilidade entre as relações estado e sociedade e respeitar a estabilidade dos contratos firmados, espero contar com o apoio dos Pares para acatamento desta emenda.

Sala da Comissão, de agosto de 2023.

Senador Mecias de Jesus
(REPUBLICANOS/RR)