

EMENDA N° - CCJ
(à PEC nº 45/2019)

Dê-se ao artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, na parte em que altera o artigo 153 da Constituição Federal, a seguinte redação:

"Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

"Art. 153. (...)

VIII – produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar. (...)

§ 6º O imposto previsto no inciso VIII terá finalidade extrafiscal e: (...)

I – não incidirá sobre bens e serviços destinados às exportações nem sobre as operações com energia elétrica e com telecomunicações;

II – poderá incidir sobre armas e munições, exceto quando destinadas à administração pública;

III – incidirá uma única vez sobre o bem ou serviço; IV – não integrará sua própria base de cálculo;

V – integrará a base de cálculo dos tributos previstos nos arts. 155, II, 156, III, 156-A e 195, V;

VI – poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos.

VII – terá suas alíquotas fixadas em lei ordinária, podendo ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem.

VIII– na extração, a alíquota máxima do imposto corresponderá a 1% (um por cento) do valor de venda do bem extraído".

JUSTIFICATIVA

A emenda apresentada visa retomar a proposta original da PEC 45/2019, da desoneração das exportações, concretizando o direito a neutralidade fiscal no fluxo internacional de bens e serviços, reflexos da livre concorrência e do desenvolvimento econômico e sobrelevados pela tributação no país de destino.

Ademais, a referida emenda visa a retirar o valor de mercado da base de cálculo do Imposto Seletivo na extração, considerando-se que o vultoso contencioso existente acerca de divergências interpretativas sobre o valor de mercado

(critérios a serem adotados, formas e deduções permitidas), que contribuem com as incertezas jurídicas do cenário atual. Assim, visando a segurança jurídica na delimitação de critérios, estabelece-se o valor de venda do bem extraído como base de cálculo deste tributo na atividade extractiva, guardando estrita correspondência com essa materialidade.

Ao prever a incidência do IS sobre a extração, a PEC trouxe grande incerteza quanto à propagada ausência de aumento da carga tributária, bem como contrariou uma regra mundialmente difundida, a de que não se deve exportar tributos. Essa afirmação consta, inclusive, do parecer do Senador Eduardo Braga, no sentido de que “*o que deve ser exportado é o bem ou o serviço, mas não o tributo*”. Pretender tributar a exportação de um setor notoriamente estratégico e relevante para o país será um retrocesso econômico, jurídico e social.

A desoneração de tributos sobre a exportação de bens é uma prática comum em muitos países para incentivar o comércio internacional. E são muitos os motivos para que tributos não incidam na exportação de bens. Veja-se alguns deles:

- 1. Promoção do comércio exterior:** desonerar tributos sobre exportações estimula as empresas a se envolverem no comércio internacional, o que pode levar a um aumento nas exportações, resultando em um saldo comercial positivo.
- 2. Competitividade global:** a eliminação de tributos torna os produtos exportados mais competitivos nos mercados internacionais, permitindo que as empresas reduzam os preços ou melhorem a qualidade dos produtos.
- 3. Geração de empregos:** a expansão das atividades de exportação pode criar mais empregos nas indústrias de serviço, transporte e logística, beneficiando a economia como um todo.
- 4. Diversificação econômica:** ao promover a exportação, os países podem diversificar suas fontes de receita, reduzindo a dependência de setores econômicos específicos.
- 5. Atração de investimentos estrangeiros:** políticas que incentivam a exportação podem atrair investimentos estrangeiros, já que as empresas podem se beneficiar de um ambiente tributário favorável.
- 6. Expansão da base de tributação:** embora a desoneração de tributos sobre a exportação reduza a arrecadação nessa área, o aumento das atividades econômicas relacionadas à exportação pode resultar em uma base de tributação mais ampla e, portanto, uma arrecadação maior em outros setores, considerando todas as etapas de fornecimento anteriores à destinação do bem ao mercado externo.



7. Melhoria das relações comerciais internacionais: a eliminação de tributos sobre exportações pode melhorar as relações comerciais entre países, reduzindo barreiras comerciais e promovendo a cooperação internacional.

Não bastasse isso, é de salutar relevância destacar que os setores que exploram recursos naturais não renováveis já incorrem em altíssimos custos, especialmente ligados à indústria do petróleo e gás e à mineração. Além dos custos de operação, arcam, ainda, pesadamente com *royalties* (Leis nº 9.478/97 e 12.351/10) e CFEM (Leis nº 7.990/89 e 8.001/90). Para se ter uma dimensão disso, em 2022 foram arrecadados mais de R\$ 7 bilhões a título de CFEM¹; no mesmo período, foram distribuídos quase R\$ 60 bilhões a título de *royalties*².

Desse modo, sugerimos alteração da redação para que se exclua da incidência do IS a operação de extração com bens destinados à exportação. Perceba-se que, com isso, não se esvazia por completo o dispositivo, já que se mantém a possibilidade de incidir na extração quando a destinação do bem for para o mercado interno.

Além disso, alguns fatores de crescimento e desenvolvimento sustentável merecem ser destacados, para robustecer a necessidade de se desoneras a exportação desses bens. São eles:

1. Desenvolvimento regional: a exploração de recursos naturais muitas vezes ocorre em áreas remotas ou economicamente carentes, de modo que a não tributação da exportação pode atrair investimentos para essas regiões, promovendo o desenvolvimento local. Isso inclui a criação de empregos, o crescimento de infraestruturas e o aumento da renda das comunidades locais.

2. Estímulo ao investimento: as empresas que exploram recursos naturais têm investimentos em projetos de longo prazo, que envolvem altos custos iniciais e riscos consideráveis. Desonerar o produto exportado torna esses empreendimentos mais atraentes e viáveis.

3. Balanço de custos e benefícios: igualmente, essa é uma forma de equilibrar os custos significativos associados à exploração de recursos naturais, como investimentos em tecnologias mais limpas e práticas ambientais sustentáveis. Isso incentiva as empresas a adotarem medidas responsáveis para mitigar os impactos negativos no meio ambiente.

4. Sustentabilidade a longo prazo: com os recursos já destinados das Compensações Financeiras e Participações Governamentais pela exploração de recursos naturais não renováveis, os governos podem incentivar as empresas a

¹ <https://brasil61.com/n/royalties-da-mineracao-representam-ate-40-da-arrecadacao-de-municios-produtores-de-minerio-bras239672#:~:text=Dados%20divulgados%20pela%20Ag%C3%A3ncia%20Nacional,mais%20de%20R%244%20bilh%C3%B5es.>

² <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>



adotarem práticas de exploração sustentável, garantindo que esses recursos naturais sejam gerenciados de forma responsável e que haja benefícios a longo prazo para as comunidades locais e o meio ambiente.

5. Transição Energética e Descarbonização: diversos recursos minerais do setor extractivo são insumos essenciais para a transição energética e descarbonização, de modo que, ao contrário do que pretende o imposto seletivo, a produção destes minérios deve ser estimulada – e não reduzida como pretende essa imposição do Imposto Seletivo também sobre a exportação.

Em resumo, a Reforma Tributária, no aspecto que ora se trata, merece um tratamento mais convergente com as práticas internacionais. A desoneração da exportação, nesse sentido, é medida que se impõe, especialmente em relação a exploração de recursos naturais não renováveis, cujo potencial do país é abundante. Do contrário, nossa principal riqueza perderá competitividade, produzindo efeitos indesejados para a economia interna.

As consequências econômicas do dispositivo podem ser desastrosas, pois tal fato implicaria aumento dos custos e consequente inflação, prejudicando o consumidor, a industrialização, a agricultura, os empregos, os investimentos e o desenvolvimento do país.

O imposto seletivo na forma proposta pelo Substitutivo prejudicaria não somente as empresas extractivas brasileiras, como as indústrias nacionais em geral, que já possuem dificuldade de competir no mercado internacional em razão da alta carga tributária. Isso porque, os bens minerais são insumos de todas as cadeias produtivas, dentre elas: medicina e biologia (remédios, exames, óculos, tratamentos, máquinas de ressonância magnética, aparelhos, etc); agricultura (fertilizantes correção do solo, etc); redes de transmissão de energia e telecomunicações; construção (aço, aço galvanizado, areia, concreto, concreto armado, estruturas metálicas, vidro, cimento, argamassas, tintas, pisos, cascalho, pavimentação de estradas e rodovias, tintas, materiais elétricos, condutores de energia e telecomunicações, tubos, estruturas de pontes e viadutos, cabos, forros para cabos elétricos, etc); indústria química (catalisadores, agentes oxidantes), siderurgia; máquinas e equipamentos; eletrônicos e componentes eletrônicos; eletrodomésticos; embalagens; ferramentas, aço inoxidável; utensílios domésticos; indústria petroquímica (tubos, tanques, condensadores); indústria automobilística; turbinas; motores; materiais odontológicos; infraestrutura;

Recente estudo da LCA Consultores para o IBRAM acerca dos minerais metálicos demonstra, exemplificativamente, que a oneração da exportação pelo Imposto Seletivo implicaria perda de competitividade do Brasil no mercado internacional. A incidência do IS sobre as exportações dos minerais metálicos afetaria a competitividade e atividade de um setor vitalmente relevante para o Brasil, que contribui em R\$ 93,2 bilhões para o PIB nacional, gera mais de 100 mil empregos e paga R\$ 16,3 bilhões em tributos. Além disso, estima-se redução



de R\$ 1,16 bilhão nas exportações dos minerais metálicos em virtude da eventual incidência do IS sobre as exportações desses produtos, com efeitos negativos sobre a economia brasileira e, consequentemente, para a arrecadação de outros tributos, como o IRPJ e a CSLL, bem como da CFEM.

Mas não é só. Sob o aspecto jurídico, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, seguindo a tendência das cartas constitucionais anteriores e o perfil mundialmente assumido no comércio internacional, assegura que os produtos brasileiros destinados ao mercado externo circulem sem nenhuma oneração de carga fiscal embutida em seu preço - exceto pelo Imposto de Exportação, que tem previsão constitucional extrafiscal específica, para casos excepcionais (demonstrando a desnecessidade do Imposto Seletivo).

A alteração do figurino constitucional do Imposto Seletivo de modo a permitir a sua incidência sobre a exportação de bens essenciais, implicaria, também, patente inconstitucionalidade da própria Emenda Constitucional, nos termos do art. 60, § 4º da CF/88, pois acarretaria:

- Violação ao princípio da igualdade, ao estabelecer uma distinção injustificada entre o setor extrativo e demais contribuintes que não é adequada para promover a saúde e proteção do meio ambiente;
- Desproporcionalidade, pois a incidência do Imposto Seletivo sobre produtos essenciais como o minério não é adequada, necessária nem proporcional para a promoção da defesa do meio ambiente. O Imposto Seletivo visa a reduzir o consumo de bens e serviços prejudiciais ao meio ambiente ou à saúde, sendo incompatível com a atividade extractiva que, por ser essencial e insubstituível, inclusive para a transição energética e redução da emissão de carbono, não pode ter seu consumo desincentivado. Além disso, o setor possui regulamentações específicas e robustas para coibir impactos da atividade ao meio ambiente; e
- Violação ao princípio da vedação ao retrocesso, ao restringir o princípio do destino, que foi incorporado à Constituição Federal, pelo qual as importações devem ser tributadas e as exportações desoneradas, de modo que o país exporte produtos e não tributos.

Tratam-se de ilegalidades e inconstitucionalidades que gerarão diversos questionamentos em face ao Poder Judiciário, de forma contrária a um dos principais objetivos da Reforma Tributária: a redução da litigiosidade – além do notório pilar da desoneração das exportações tão debatido ao longo de todos esses anos de tramitação da PEC n. 45.

O resíduo do tributo na exportação é um fator prejudicial porque acarreta aumento de custo dos exportadores sem possibilidade de repasse desse custo, havendo a tão prejudicial exportação de tributos.

Assim, em sentido diametralmente oposto ao da Proposta de Emenda à Constituição, a mineração não deveria ser desestimulada por via da oneração tributária na exportação, mas, até mesmo estimulada de forma a colher maiores

divisas, empregos e ganhos econômicos ao país, que possui vocação geográfica natural para a atividade extrativa.

A desoneração das exportações tem também por objetivo também evitar o risco de dupla tributação internacional, ou seja, a oneração do produto exportado por encargos fiscais cobrados em ambas as jurisdições envolvidas. Por meio dessa desoneração de exportações, são reduzidas as chances de distorções competitivas decorrentes das incidências tributárias internas, que possam prejudicar a livre concorrência e a competitividade do produto nacional no mercado externo.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019 deveria ser alinhada com este conceito, sem exceções, especialmente no que se refere à tributação da exportação do setor extrativo.

Assim, dado até mesmo que a praxe internacional é a de não se tributar as atividades minerárias por meio de impostos seletivos, a oneração da exportação da atividade extrativista de por meio do Imposto Seletivo impactaria de forma clara e negativa a atuação do Brasil no cenário internacional, além de estimular a importação em detrimento da exportação, com seus efeitos deletérios sobre a economia do país.

Por fim, a tributação da atividade extrativa representa violação ao princípio da isonomia, na medida em que aqueles que atuam no setor serão tratados de modo desigual em relação aos demais setores produtivos, sem qualquer justificativa razoável para tanto – mostrando-se, por todos os ângulos, a impropriedade de tributação da exportação para o setor extrativo na forma como proposta.

Local e data

Nome do Senador



Assinado eletronicamente, por Sen. Laércio Oliveira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1766414831>