

EMENDA N^º - CCJ
(ao PLP 68/2024)

Suprimam-se o inciso V do *caput* do art. 410, a alínea “b” do inciso III do *caput* do art. 412 e o parágrafo único do art. 423; acrescente-se parágrafo único ao art. 410; e dê-se nova redação à alínea “a” do inciso I do *caput* do art. 411, à alínea “a” do inciso III do *caput* do art. 412 e ao inciso IV do *caput* do art. 421 do Projeto, nos termos a seguir:

“Art. 410.

.....
V – (Suprimir)

Parágrafo único. Quando a operação tiver por objeto bem mineral, o Imposto Seletivo será cobrado independentemente da destinação, assim entendida a posterior aplicação do bem, em território nacional, para a comercialização, industrialização ou consumo no processo produtivo do extrator, respeitando-se o artigo 153, § 6º, inciso I da Constituição Federal.”

“Art. 411.

I –

a) as exportações para o exterior dos bens e serviços de que trata o art. 406; e

.....

“Art. 412.

.....

III –

a) transação não onerosa ou no consumo do bem; ou

b) (Suprimir)

.....

“Art. 421.

.....
IV – o produtor-extrativista que realiza a extração, na primeira comercialização, no consumo ou na transação não onerosa do bem; ou



.....
.....
“Art. 423.
Parágrafo único. (Suprimir)”

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 2023, que instituiu a reforma tributária do consumo, inseriu o inciso VIII no artigo 153 da Constituição Federal, por meio do qual foi criada a possibilidade de instituição do Imposto Seletivo (IS) sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

A emenda decorre da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, cujos pilares fundamentais, debatidos ao longo de anos, consistem na desoneração das exportações, na simplicidade e na neutralidade fiscal, a fim de evitar-se o aumento da carga tributária hoje existente.

A desoneração das exportações consagra o **princípio universal de comércio internacional, segundo o qual “não se exportam tributos”**. Com isso, afasta-se o risco de dupla tributação internacional e seus notórios reflexos comerciais prejudiciais à livre concorrência e à competitividade do produto nacional frente aos competidores do mercado externo, além de fomentar a importação em detrimento da exportação.

Tal princípio é o motivo pelo qual a **Constituição Federal estabelece imunidade às exportações de todos os atuais tributos sobre o consumo e receita**, notadamente: ICMS, CIDE-Combustíveis, Contribuição ao PIS e COFINS, ISS e IPI. Destaca-se que esse último tributo será substituído pelo IS. O mesmo princípio foi mantido em relação ao IBS, à CBS e ao próprio IS.

As exportações devem ser desoneradas por completo para que as empresas nacionais não sejam obrigadas a exportar tributos junto com seus produtos – os quais fatalmente também serão tributados nos países importadores. Qualquer disposição em sentido contrário implicaria tornar o produto nacional



menos competitivo em razão da sua origem, com impactos severos não apenas para a balança comercial, como também para a geração e manutenção de empregos, além de reduzir o ingresso de divisas no Brasil.

O princípio tributário de desoneração das exportações é ressaltado, inclusive, em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), com o fim de preservar empresas brasileiras de adversas consequências no comércio internacional, a exemplo do elucidativo trecho da ementa abaixo transcrita:

“[...] A intenção plasmada na Carta Política é **a de desonerar as exportações por completo, a fim de que as empresas brasileiras não sejam coagidas a exportarem os tributos que, de outra forma**, onerariam as operações de exportação, quer de modo direto, quer indireto. [...]” (RE 627815, Relatora: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23.5.2013)

A desoneração completa das exportações configura a melhor prática internacional, como destaca a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que reúne 38 países, incluindo as economias mais avançadas do mundo.

Desse modo, seguindo os princípios basilares norteadores da reforma tributária e as melhores práticas internacionais, foi expressamente incluído no inciso I do § 6º do art. 153 da EC nº 132, de 2023, a previsão de que o IS não incidirá sobre as exportações.

Também no § 6º do art. 153 da EC nº 132, de 2023, o inciso VII determina que o IS na extração “será cobrado independentemente da destinação”. Os dispositivos em questão, de mesmo nível, são normas **complementares** entre si, que não podem ser contraditórias em seu sentido, vez que **inexiste cláusula de exceção expressa à imunidade do inciso I**. Conforme determinam as regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, eventual autorização de incidência do IS na exportação deveria ter sido feita expressamente no próprio inciso I, seja com repetição do termo “exportação”; seja com exceção expressa ao referido inciso I. Porém, nenhuma das alternativas foi adotada na EC nº 132, de 2023, prevalecendo, portanto, a imunidade nas exportações.



E mais, segundo a hermenêutica constitucional, a interpretação da Constituição deve harmonizar todas as contradições ou antinomias aparentes. Afinal, a Constituição é uma só, isto é, trata-se de um sistema integrado e não de um mero agrupamento de normas isoladas e estanques. Sendo assim, para conferir a melhor interpretação ao § 6º do art. 153 da EC nº 132, de 2023, a palavra “exportação” do inciso I deve assumir o conhecido sentido de: operação de envio de bem ao exterior. Já a expressão “destinação” do inciso VII - diversa daquela – deve assumir sentido também diverso, justamente aquele comumente utilizado na legislação para se referir ao uso a que é destinado o bem (venda, consumo, industrialização), **dentro do território nacional**. Desse modo, afasta-se qualquer contradição do inciso VII com a imunidade constitucional prevista no inciso I. Em outras palavras, o termo “destinação” não é um critério geográfico, mas sim a finalidade de utilização do bem no país, ou seja, o IS incidirá exclusivamente em operações no mercado interno, qualquer que seja sua destinação, a saber, à industrialização, ao consumo próprio ou à comercialização.

O sentido de “destinação” como a finalidade do uso do bem na cadeia produtiva, sem qualquer relação com critério geográfico ou exportação, é empregado em diversas passagens da legislação tributária, a começar pelo próprio Código Tributário Nacional (CTN), a Lei nº 5.172, de 1966. O CTN emprega o termo “destinação” para tratar da etapa seguinte do processo produtivo, como se depreende do trecho “*papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros*”, constante da alínea d) do inciso IV do art. 9º. A Lei nº 12.649, de 2012, sobre PIS/COFINS, faz igual emprego do termo “destinação”, em seu art. 2º. Da mesma forma, o Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, se refere à “destinação de mercadorias” não com um critério geográfico, porém finalístico, ao dispor, nos arts. 28 e 29, que mercadorias abandonadas podem ter a destinação de serem alienadas, incorporadas, destruídas ou inutilizadas.

Portanto, resta claro que a EC nº 132, de 2023, consagra a imunidade das exportações ao IS, conforme determinado no inciso I do § 6º do art. 153, o qual vedava a incidência do tributo sobre exportações. A referida imunidade é essencial para evitar o retrocesso, resguardando-se o pilar fundamental da desoneração das



exportações previsto na Constituição Federal e defendido em todos os debates acerca da reforma tributária do consumo.

Eventual regulamentação que pretenda onerar as exportações com o IS estará eivada do vício de inconstitucionalidade, o que ocasionará enorme volume de novas ações ao Poder Judiciário, fomentando os litígios que a reforma pretende reduzir.

Deve-se ter em conta que os tributos **extrafiscais** como o IS têm por objetivo a **indução de comportamentos** por meio do **desestímulo** no consumo de determinados produtos, mediante aumento do seu preço em razão da repercussão econômica da incidência tributária. Nesse passo, **mostra-se totalmente contraditório com o arquétipo do IS e com a política econômica nacional “desestimular as exportações”** por meio desta tributação.

As exportações têm efeito direto e essencial para a economia do país por **promoverem ingresso de divisas, possibilitarem a participação do Brasil nas “cadeias globais de valor” e contribuírem para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, com a geração de emprego, renda e desenvolvimento do país.**

No cenário internacional, a OCDE já se manifestou – em seu estudo “Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies”, de 2001 – sobre os efeitos adversos do IS para a competitividade do produto tributado, demonstrando, também com base na experiência mundial, o enorme atraso que representa tal tributação, notadamente quando se trata de produtos exportados.

A incidência do IS nas exportações – tributo cumulativo – teria o condão de aumentar ainda mais a distância entre o Brasil e seus principais concorrentes, **retirando a competitividade do produto nacional e, potencialmente, reduzindo ou até eliminando os recentes superávits obtidos pelo país em sua balança comercial.**

Em 2023, a balança comercial do Brasil fechou com superávit de US \$ 98,8 bilhões, maior valor da série histórica e um aumento de 60,6%, comparado ao ano de 2022, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). As exportações do setor extrativista demarcaram seu



espaço entre as 5 melhores posições do ranking, somente atrás do agronegócio: complexo soja (15,6%), óleos brutos de petróleo ou de minerais (12,52%), minério de ferro e seus concentrados (8,98%), açúcares e melaços (4,64%) e óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (3,9%). Tais dados ilustram que os impactos do IS sobre a competitividade internacional do produto brasileiro seriam, também sob este aspecto, nefastos. Cabe aqui destacar que, em 2023, apesar do mencionado superávit da balança comercial, a balança de pagamentos do Brasil apresentou um déficit de transações correntes de US\$ 28,6 bilhões, correspondente a 1,32% do PIB. Muito embora esse déficit tenha sido coberto pelos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), a manutenção de superávits expressivos na balança comercial é fundamental para evitar que a balança de pagamentos se torne ainda mais deficitária, a ponto de afastar os investidores externos.

Na verdade, a incidência do IS agravaría a já elevada carga tributária da mineração. Conforme estudo elaborado pela Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. (“EY”), o Brasil apresentou a maior carga tributária total na produção e comercialização (correspondente ao somatório de todos os tributos incidentes) de minerais, como bauxita, ferro, cobre, manganês, ouro, fosfato e potássio, dentre outros, quando comparado com os países de relevante produção mineral, competidores naturais do Brasil no mercado internacional.

Além disso, em linha com o reconhecimento constitucional da mineração como atividade de interesse nacional (art. 176 da Constituição Federal), já se definiu, por meio da Resolução nº 2, de 2021, do Ministério de Minas e Energia (MME) que os “minerais estratégicos para o País” são aqueles: (i) essenciais, dos quais o País depende de importações; (ii) essenciais para a agenda de transição energética e utilização em produtos de alta tecnologia e (iii) essenciais para a economia e para a geração de superávit da balança comercial brasileira.

Especificamente em relação ao minério de ferro, este se encontra, justamente, dentre o rol de minérios essenciais para a economia brasileira e para a geração do superávit (Anexo I, inciso III da Resolução nº 2, de 2021, do MME), sendo, portanto, incompatível a tributação da sua exportação pelo IS.



Afinal, como poderia a lei desincentivar um bem considerado essencial para a economia do país?

A extração do minério de ferro desempenha papel fundamental na economia brasileira. O Brasil é o segundo produtor e exportador de minério de ferro, fruto da reconhecida qualidade e o elevado volume de reservas de seus minérios. O país possui plena capacidade de atender à crescente demanda nacional e global, especialmente da China, o que contribui significativamente para o PIB nacional, além de gerar milhares de empregos diretos e indiretos.

A própria agenda internacional de combate ao aquecimento global, descarbonização de economias e transição energética ratifica que não se pode criar sobre a mineração do ferro a pecha de atividade prejudicial à saúde e ao meio ambiente. Afinal, não há que se falar em transição energética sem mineração, pois é justamente essa atividade que fornece os insumos de base para a toda a indústria de energia renovável, por exemplo.

Nessa seara, o **minério de ferro é essencial e estratégico para a transição energética e descarbonização**, como bem reconhece o relatório “Energy Technology Perspectives 2024”, publicado pela Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês), sendo a sua produção estimulada mundialmente. Por meio do insumo minério de ferro e do uso do hidrogênio verde em substituição ao carvão mineral, será possível a produção do denominado **“aço verde”**, com potencial de neutralização da emissão de carbono na siderurgia. Nesse futuro mercado, o Brasil tem grande potencial de competição internacional, segundo as estimativas apresentadas no mencionado relatório da IEA. Além disso, o ferro é matéria-prima crucial na fabricação de estruturas de aço de fontes renováveis de energia, como **turbinas eólicas**, suas torres e fundações. Esses exemplos demonstram cabalmente o papel decisivo do minério de ferro para o **desenvolvimento sustentável do país** e, frente à crescente demanda global pelo referido minério, do mundo.

Em resumo, as exportações necessitam ser desoneradas por completo, como orientam a Constituição Federal e os princípios da reforma tributária e do comércio internacional, contribuindo-se, assim, para o desenvolvimento sustentável e a geração de riquezas e empregos no país.

Dante do exposto, solicitamos o apoio das Senadoras e dos Senadores para que sejam suprimidos ou alterados todos os dispositivos do PLP nº 68, de 2024, que objetivem tributar as exportações de bens minerais com o IS. Dessa forma, serão evitados dispendiosos e demorados litígios judiciais sobre o tema, tendo em vista a inconstitucionalidade de tributação das exportações com o IS, bem como serão afastados efeitos deletérios para a economia do Brasil, como a perda da competitividade dos bens nacionais nas cadeias globais de valor.

Sala da comissão, 6 de novembro de 2024.

Senador Alan Rick
(UNIÃO - AC)