

PARECER N^º , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2007, do Senador MARCELO CRIVELLA e outros, que *altera, revoga e acresce dispositivos à Constituição, para permitir a incidência do ICMS na exportação de produtos primários e semi-elaborados e repartir o produto da arrecadação do imposto de exportação.*

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

Conforme descrito na ementa, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 83, de 2007, tem por objetivo modificar o Sistema Tributário Nacional e a partilha do produto da arrecadação federal, mediante alteração, revogação e acréscimo de dispositivos na parte permanente e no Ato das Disposições Transitórias (ADCT) como a seguir descrito:

I – no tocante ao estabelecimento de alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) na exportação de produtos primários e semi-elaborados definidos, restringe a competência do Senado Federal, uma vez que esses produtos deverão constar em lei complementar (nova redação do art. 155, § 2º, IV, da Constituição Federal – CF);

II – restringe a imunidade de ICMS, na exportação, aos produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar, mantido o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores (nova redação do art. 155, § 2º, inciso X, alínea *a*).

III – determina que a União entregará o produto da arrecadação do imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos primários e de semi-elaborados definidos em lei complementar. Esses recursos serão destinados ao financiamento de programas e projetos que promovam a agregação de valor aos produtos e serviços destinados à exportação (acréscimo do art. 159-A).

IV – exclui da vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, a repartição do produto da arrecadação do imposto de exportação, referido no art. 159-A, acrescido (nova redação do art. 167, inciso IV);

V – revoga o dispositivo que atribui à lei complementar a faculdade de excluir da incidência do ICMS, na exportação, de serviços e de outros produtos além dos mencionados no art. 155, § 2º, X, *a* (revogação do art. 155, § 2º, XII, *e*);

VI – revoga o dispositivo do ADCT que trata do ressarcimento, pela União, aos Estados, de perdas de arrecadação pela exportação de bens e serviços, inclusive pela manutenção e aproveitamento de créditos de ICMS e

de créditos de ICMS relativos à aquisição de bens do ativo permanente (revogação do art. 91 do ADCT).

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A proposta está firmada por Senhores Senadores que ultrapassam o mínimo de um terço estabelecido pelo art. 60, I, da Constituição Federal. Não vigora, presentemente, intervenção, estado de defesa ou estado de sítio. Não é objetivada a abolição da forma federativa do Estado, do voto secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes nem dos direitos e garantias individuais.

Portanto, nada obsta a admissibilidade e regular tramitação da PEC nº 83, de 2007.

Conforme consta do Relatório, a proposição tem o objetivo de efetuar seis alterações na Constituição Federal, sendo cinco na parte permanente e uma no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Basicamente, o objetivo visado pela PEC nº 83, de 2007 é o de fazer retornar o regime de tributação das exportações, pelo ICMS, estabelecido na redação original da Constituição Federal de 1988, ou seja, a imunidade restrita aos produtos industrializados e aos produtos semi-elaborados não excetuados em lei complementar. Todavia, a alteração agora proposta mantém parte da reforma introduzida, nesse particular, pela Emenda

Constitucional nº 42, de 2003: extensão da imunidade à prestação de serviços a destinatários no exterior e a garantia de manutenção de crédito mesmo em relação às operações imunes.

Com a restrição, os produtos primários voltariam a sofrer a incidência do imposto e de maneira peremptória, uma vez que é revogada a faculdade da União de, por lei complementar, *excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, “a”* (art. 155, § 2º, XII, e). Como se recorda, nesse dispositivo é que se baseou a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) para desonerar do ICMS os produtos primários exportados.

Em complementação, a PEC em análise objetiva substituir o atual regime de ressarcimento aos Estados, pela União, consagrado no art. 91 do ADCT, por outro constituído pela entrega do total da arrecadação do imposto de exportação aos Estados e Municípios.

Os fundamentos da proposta, expressos na bem lançada justificação, conduzem ao reconhecimento de seu inegável mérito e à aprovação.

A desoneração total dos bens e serviços exportados, extremamente prejudicial às finanças estaduais, foi concebida e executada no contexto do Plano Real, numa fase em que, como forma de estabilização da moeda era extremamente necessário criar uma âncora cambial baseada na sobrevalorização da moeda nacional.

A forma de compensar os Estados, chamada inicialmente de “seguro receita” funcionou razoavelmente por algum tempo. Todavia, de uma compensação parcial que cobria cerca de sessenta por cento da perda de receita, chegou-se, ao final, a algo beirando os vinte e dois por cento. Ou seja, a política de exportação do Governo Central se assenta, em grande parte, no sacrifício das finanças estaduais.

A constitucionalização da desoneração total das exportações, operada pela Emenda nº 42, de 2003, deveria estar num contexto mais amplo de reforma do ICMS, o que não ocorreu, considerando que a promulgação fatiada transferiu o restante da reforma para outra PEC que, embora aprovada pelo Senado, não prosperou na Câmara dos Deputados.

Também não produziu o efeito desejado a constitucionalização do ressarcimento, pela inclusão do art. 91 do ADCT, pois o Poder Executivo negligencia na proposição da lei complementar que deveria regulamentar a matéria.

Por outro lado, os efeitos econômicos da desoneração total da exportação merecem análise restritiva, não obstante a aparência de sucesso da política, principalmente pelo formidável crescimento do comércio exterior e da acumulação de saldos positivos. Entretanto, não há como deixar de notar que, na verdade, o grande fator desse sucesso foi o prolongado ciclo de crescimento da economia mundial e a explosão de consumo provocada pela emergência vigorosa de novos centros (principalmente China, Índia e Rússia) demandantes de matérias-primas e alimentos.

Na verdade, o efeito mais notável da política de desoneração é o aprofundamento da tendência brasileira de basear seu comércio exterior na exportação de produtos primários, em detrimento de bens industrializados, de maior valor agregado. Hoje, os produtos industrializados representam cinqüenta e quatro por cento da pauta de exportação, ante sessenta e um por cento que já representaram em 1993. O Brasil retoma a vocação de exportar matérias-primas para importar produtos acabados. É a renúncia à geração interna de desenvolvimento industrial, tecnologia, empregos e riqueza.

O verdadeiro dogma que se erigiu em torno da política tributária aplicada à exportação (“não se exporta imposto”) é, antes de tudo, fruto de uma visão obtusa, na medida em que generaliza sua aplicação. A tributação, como instrumento econômico da política de comércio exterior, deve ser utilizada de maneira inteligente. No mínimo, é necessário identificar os casos em que a incidência tributária prejudica ou é neutra em relação à competitividade que se deseja para os bens e serviços exportáveis.

Se a competição em preço é fator importante para os bens industrializados, ela é praticamente neutra para a maioria dos bens primários, as chamadas *commodities*, cujo preço é determinado pelo mercado, em bolsas específicas. O País não se torna mais competitivo e não exporta mais soja ou mais minério de ferro por causa da desoneração tributária.

A desoneração representa um subsídio implícito ao consumidor estrangeiro ou, na melhor das hipóteses, à cadeia produtiva do bem exportado e deve ser avaliada em cada caso – até porque o subsídio representa sacrifício e transferência de renda de outros setores que estão pagando impostos. O

grande peso desses subsídios pode estar, inclusive, na raiz da elevada carga tributária hoje existente no Brasil.

Assim considerado, a proposta deve ser aprovada. Entretanto, a alteração constitucional pretendida não deve representar um impedimento para que a União pratique a política de exportação que ache correta. Apenas se deseja que a política da União não seja executada a expensas das Unidades Federadas, que têm no ICMS o sustentáculo de suas finanças.

O ilustre autor pretende que o ressarcimento aos Estados passe a ser feito mediante a transferência integral do produto da arrecadação do imposto de exportação. Contudo, a eficácia dessa substituição pressupõe que essa espécie tributária passe a ser intensivamente utilizada no contexto da política de comércio exterior, o que provavelmente não ocorrerá, haja vista a história da cobrança do imposto de exportação no Brasil, desde que, na reforma tributária de 1966, ele passou para a competência da União.

Por essa razão, deve ser acrescentada, à proposta, emenda que permita à União que ela própria suporte o ônus financeiro do subsídio ao exportador de bens primários e semi-elaborados beneficiados pela desoneração. Em essência, nada mudaria em termos do suposto incentivo ao exportador. Apenas seria invertido o fluxo: em lugar de ele deixar de pagar ao Estado, que deve buscar ressarcimento na União pelo que deixou de receber, o próprio exportador vai buscar o ressarcimento do valor pago, ao Estado, junto à União.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2007, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Acrescente-se ao art. 155, § 2º, da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 83, de 2007, inciso com a seguinte redação:

“XIII – na forma da lei, o valor do imposto pago em operações que destinem bens ao exterior será ressarcido pela União, diretamente ao exportador, em moeda ou mediante compensação com débitos relativos a impostos não compartilhados com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o qual poderá ser descontado, pela União, do valor devido a cada Estado e Distrito Federal em razão do disposto no art. 159-A”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator