



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 2011

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para estabelecer a incidência de ICMS sobre operações de exportação de produtos primários não renováveis.

Autor: Deputado JAIME MARTINS

Relator: Deputado RONALDO ZULKE

I – RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria do Deputado Jaime Martins, altera a Lei Complementar nº 87, de 1996, também conhecida como “Lei Kandir”, que dispõe sobre o ICMS dos estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

A alteração é efetuada no art. 3º, inciso II, da referida lei complementar. Em sua redação atual, este dispositivo estabelece que o ICMS não incide sobre “*operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços*”. Por sua vez, o projeto propõe que a redação passe a estabelecer que o ICMS não incida sobre “*operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias ou serviços, excluídos os produtos primários não renováveis*”.¹

Ademais, o projeto estabelece que a lei dele decorrente entrará em vigor após decorridos trinta dias de sua publicação.

¹ Grifo nosso.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em setembro de 2011, foi apensado à proposição o Projeto de Lei Complementar nº 94, de 2011, de autoria do Deputado Diego Andrade. Da mesma forma que a proposição principal, o projeto busca alterar o art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 87, de 1996. Entretanto, a redação proposta para o dispositivo busca estabelecer que o ICMS não incida sobre *“operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias ou serviços, excluído o minério de ferro e demais minérios metálicos”*.

De acordo com a justificação do autor do Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2011, a Lei Kandir promoveu a desoneração do ICMS nas operações que destinem mercadorias para o exterior, bem como os serviços prestados a tomadores localizados no exterior, o que acarretaria perda de arrecadação para estados e municípios. Nesse contexto, destaca que uma grande parcela de operações potencialmente geradoras de ICMS em vários estados adviria da produção mineral desonerada, sendo que os recursos dessa parcela apresentariam tendência de crescimento em razão do aumento do preço das *commodities* minerais e pela grande demanda de países como a China.

Destaca o autor que as tentativas de alteração da Lei Kandir são refutadas, geralmente, com o argumento de que a eventual tributação das *commodities* minerais, ainda que por meio de alíquotas reduzidas, afetaria seu preço e acarretaria perda de competitividade aos produtores nacionais. Contudo, pondera que, se esse argumento fosse válido, não haveria a perspectiva de grande aumento do lucro das empresas exportadoras de produtos primários minerais.

Aponta ainda o autor que a incidência de ICMS sobre a exportação de produtos primários não renováveis promoveria não a perda de competitividade, mas a transferência de grandes lucros do setor privado para estados e municípios, que, com esses recursos, poderiam implementar políticas públicas para preparar suas regiões para um futuro sem os recursos naturais extraídos.

Ademais, defende que a incidência do ICMS sobre operações de exportação de produtos primários não renováveis representa um grande estímulo à agregação de valor a esses bens, pois será mantida a não incidência de ICMS sobre produtos industrializados semi-elaborados e elaborados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por sua vez, a justificação do autor do Projeto de Lei Complementar nº 94, de 2011, destaca que o minério de ferro e outros minérios metálicos, como manganês, bauxita (alumínio), ouro, prata, urânio, chumbo, nióbio, cobre, cassiterita (estanho) e níquel constituiriam grande riqueza nacional, sendo que parte dessa riqueza é destinada ao exterior sem que estados e municípios produtores recebam uma compensação justa. Conforme o autor, a Lei Kandir, ao promover a desoneração do ICMS nas operações que destinem mercadorias para o exterior, bem como os serviços prestados a tomadores localizados no exterior, acarreta grande prejuízo aos entes federados produtores, que assim perderiam parcela importante da arrecadação tributária.

Assim, o autor defende sua proposta, que objetiva a exclusão do minério de ferro e minérios metálicos das isenções previstas na Lei Kandir, de forma a promover a transferência de significativa parcela do lucro, que hoje se concentra nas mãos da iniciativa privada, para estados e municípios, possibilitando investimentos públicos em saúde, educação, infraestrutura e segurança pública.

Ademais, o autor argumenta que a referida isenção estimularia, também, o beneficiamento de minério no país, uma vez que será mantida a não incidência de ICMS sobre produtos não primários.

O Projeto, que tramita em regime de prioridade, está sujeito à apreciação do plenário e foi distribuído às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação, que também se pronunciará sobre o mérito da matéria; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O presente projeto de lei complementar busca alterar a Lei Complementar nº 87, de 1996, também conhecida como “Lei Kandir”, que essencialmente desonera as exportações de produtos e serviços da incidência do ICMS.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O autor pondera que a Lei Kandir acarretou expressiva perda de arrecadação para estados e municípios, apesar do compromisso do Poder Executivo federal em compensar as perdas dela decorrentes. A propósito, aponta-se usualmente que, muito embora exista compensação parcial para essas perdas, não há critérios claros para apuração do montante de recursos a serem incluídos no Orçamento Geral da União para essa finalidade, de maneira que os cálculos a respeito decorrem fundamentalmente de apreciação exclusiva do governo federal sobre a questão.

Argumenta também o autor que uma das atividades desoneradas pela Lei Kandir que contribuiu largamente para a perda de arrecadação de estados e municípios é a produção mineral. Mesmo com a previsão legal de compensação financeira pelas atividades do setor, o autor defende a incidência de ICMS sobre a exportação desses bens, de forma a garantir que estados e municípios possam implementar políticas públicas para preparar suas regiões para um futuro sem a disponibilidade dos recursos naturais então extraídos.

Além desse aspecto, o autor também menciona que a retirada da desoneração de produtos primários não renováveis, como os do setor mineral, poderia representar um estímulo para a agregação de valor à nossa pauta de exportações, uma vez que seria mantida a não incidência de ICMS sobre produtos industrializados semi-elaborados e elaborados.

Enfim, o Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2011, busca alterar o art. 3º, inciso II, da Lei Kandir, de forma a estabelecer que a isenção do ICMS às operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias ou serviços não inclua os produtos primários não renováveis. No caso da proposição apensada, a exclusão refere-se ao minério de ferro e demais minérios metálicos.

Apresentados esses argumentos, torna-se necessário efetuar uma análise abrangente da questão. Assim, há que se destacar, preliminarmente, que a política pública brasileira referente à compensação financeira ou à participação governamental na exploração de recursos minerais tem como base o art. 20, § 1º, da Constituição Federal. Dentre outros aspectos, esse dispositivo, nos termos de lei que regular a matéria, assegura aos estados e aos municípios participação no resultado da exploração de, por exemplo, petróleo, gás natural e outros recursos minerais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por outro lado, a legislação infra-constitucional estabeleceu apenas compensação financeira, denominada Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, para o setor mineral, mas não a participação especial, como ocorre no setor do petróleo. As compensações financeiras e participações especiais são arrecadadas pelo governo federal e distribuídas aos órgãos da administração direta federal, aos estados e aos municípios.

Isto posto, é importante que alguns números sejam apresentados². No ano de 2011, a produção de petróleo e gás natural gerou participações governamentais, referentes a compensação financeira e participação especial, que totalizaram **R\$ 25,6 bilhões**. No setor mineral, não existe participação especial, e a compensação financeira (CFEM) arrecadada foi de apenas **R\$ 1,5 bilhão**. Assim, observa-se claramente que o setor petrolífero direcionou aos entes federados recursos muito maiores que os oriundos do setor mineral.

Essa discrepância poderia levar à errônea conclusão de que o setor mineral seria muito menos expressivo que o de petróleo. Entretanto, há que se observar que, no Brasil, as duas principais empresas de exploração de recursos naturais são a Petrobras e a Vale. No ano de 2011, o lucro líquido da Petrobras foi de **R\$ 33,3 bilhões**, enquanto o da Vale foi de **R\$ 37,8 bilhões**.

Levando-se em consideração que a Petrobras foi responsável por pouco mais de 90% da produção de petróleo e gás natural no Brasil e que a Vale é responsável por cerca de 40% do valor da produção mineral brasileira, pode-se inferir que o lucro líquido do setor mineral foi maior que o do setor de produção de petróleo.

Assim, mesmo tendo apresentado um lucro maior, o setor mineral gerou muito menos recursos, em termos de compensações financeiras e participações especiais, que o setor petrolífero. Enfim, concordamos com a tese segundo a qual os dispositivos legais atuais não estabelecem uma participação governamental compatível com a relevância da atividade mineral brasileira, sobretudo em períodos de elevada lucratividade.

² Dados obtidos a partir de análises elaboradas no âmbito do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, que foram inclusive apresentados na justificativa do PL nº 3910, de 2012.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Para aperfeiçoar a legislação atual, vislumbramos três alternativas básicas: (i) a expansão das compensações financeiras incidentes sobre o setor mineral; (ii) a criação de participações especiais no setor mineral incidentes sobre a obtenção de lucros extraordinários, em determinadas minas que apresentem grande rentabilidade; ou (iii) a eliminação da desoneração do ICMS sobre as exportações do setor mineral.

No que se refere à expansão das **compensações financeiras**, também denominadas como *royalties*, há que se observar os seguintes aspectos. Trata-se de receita obtida com base apenas no volume ou no valor da produção, sem levar em conta a rentabilidade da mina. Em períodos de baixa rentabilidade, as compensações financeiras são cobradas sem levar adequadamente em consideração o volume dos lucros obtidos. Assim, como as compensações financeiras são fixas, a alíquota incidente é normalmente reduzida, de maneira a possibilitar a operação da mina mesmo em períodos de preços reduzidos.

Desta forma, a consequência é que, em períodos de elevada rentabilidade, as compensações financeiras representam apenas uma pequena parcela dos lucros extraordinários. As compensações financeiras, portanto, não obtêm sucesso em garantir um retorno para a sociedade nos períodos de preços altos.

Face a essa característica, uma alternativa é o estabelecimento de **participações especiais** sobre o setor mineral que, conforme já mencionamos, já existem no setor do petróleo. Trata-se de uma espécie de tributo sobre lucros extraordinários, de modo a se arrecadar para a sociedade uma parte do lucro obtido em projetos que, em determinados períodos, apresentem expressiva rentabilidade na extração comercial de um bem público.

Há que se destacar, a propósito, que uma modalidade de tributo sobre lucro extraordinário foi recentemente criada na Austrália, país que é também grande produtor mundial de *commodities* minerais. No dia 20 de março de 2012, o Parlamento Australiano aprovou a incidência de tributo³, que será cobrado a partir de 1º de julho do mesmo ano, das empresas mineradoras de ferro e carvão – produtos minerais que, juntamente com o petróleo e gás, são responsáveis pela maior parte da riqueza natural não renovável daquele

³ O novo tributo é denominado *Minerals Resource Rent Tax*.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

país. Destaca-se, contudo, que o novo tributo incidirá apenas sobre as empresas que obtiverem lucro anual superior a 75 milhões de dólares australianos, o que representa atualmente cerca de 158 milhões de reais⁴.

Desta forma, entendemos que um imposto ou participação nos lucros extraordinários das grandes jazidas de minério de ferro também poderia ser introduzido no Brasil, mesmo porque nosso principal concorrente nas exportações de minério de ferro já adotou essa medida. Entretanto, consideramos que, no caso brasileiro, uma proposta mais adequada é a criação de uma participação especial no setor mineral, a exemplo do que já ocorre no setor petrolífero nacional. Para tanto, basta proceder à adequação de nossa legislação ordinária, uma vez que o instrumento já é previsto expressamente pelo art. 20, § 1º, da Constituição Federal, embora requeira regulamentação por meio de lei.

Entendemos, por outro lado, que não é necessário que a questão seja inserida em eventual substitutivo à proposição em análise, uma vez que o tema já é tratado por meio de outros projetos de lei, de que é exemplo o PL nº 3910, de 2012, de autoria dos Deputados titulares integrantes do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, apresentado no mês de maio de 2012.

Nesse contexto, consideramos que a **eliminação da desoneração do ICMS** sobre as exportações do setor mineral é proposta que essencialmente apresenta deficiências similares às que seriam esperadas no caso da expansão das compensações financeiras pela exploração de recursos minerais, já comentadas.

Assim, a incidência de ICMS ocorreria de forma generalizada para todo o setor mineral, quer se trate de minas de grande rentabilidade ou não, quer se trate de grandes mineradoras ou não. Desta forma, muito embora os empreendimentos de expressiva rentabilidade possam continuar a ser rentáveis mesmo com a incidência de ICMS, o mesmo não se poderá dizer da exploração de minérios que eventualmente não sejam tão competitivos como o minério de ferro, ou de minas que não possibilitem a obtenção de elevada lucratividade. Para esses casos a incidência de ICMS poderá representar fator determinante para a inviabilidade comercial de

⁴ Mais precisamente, em 31/ago/2012, o valor em moeda nacional seria da ordem de R\$ 157,81 milhões, a partir da utilização da cotação de compra de 2,1042 R\$/AU\$, divulgada pelo Banco Central do Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

determinadas minas, acarretando impactos econômicos e sociais negativos para a comunidade à qual a continuidade do empreendimento seja de grande valia.

Enfim, por todo o exposto, entendemos que, apesar de haver franco espaço para a ampliação da arrecadação de recursos a partir da exploração do setor mineral no Brasil, o instrumento mais adequado para a correção dessa distorção não passa pela incidência de ICMS sobre as operações de exportação.

Além desse aspecto, é oportuno tecer sucintas considerações quanto à tentativa de obter, por meio da incidência de ICMS sobre produtos primários destinados à exportação, um incentivo à agregação de valor aos bens colocados no exterior.

Em essência, entendemos que os efeitos de uma medida nesses moldes não podem ser antecipados de forma generalizada, sendo que suas consequências dependerão das especificidades de cada produto e cadeia produtiva afetada.

No caso do minério de ferro, por exemplo, poderia haver uma situação em que exista, mundialmente, capacidade ociosa no setor siderúrgico. Nesse caso, uma política que resulte na construção de plantas siderúrgicas no Brasil poderá resultar em uma expressiva dificuldade na colocação do produto acabado no mercado mundial. Afinal, não poderia ser descartada a possibilidade de plantas já ociosas no exterior apresentarem vantagens comparativas na redução de suas margens de lucro de forma a manter sua atividade, uma vez que, no Brasil, ainda haveria a necessidade de amortizar os investimentos relacionados à construção das novas plantas.

Ademais, empresas exportadoras de minério de ferro provavelmente seriam forçadas a, ao migrar suas atividades para a siderurgia, iniciar um processo de concorrência com seus próprios clientes que adquirem seu produto básico. Nesse seria, seria complexa a tarefa de estimar as reações negociais desses clientes em decorrência da mudança de atividade de seus fornecedores, e ainda mais difícil estimar se os resultados seriam, de forma geral, benéficos para nossa economia.

Por outro lado, há a necessidade de serem observadas as características do produto em si mesmo. Embora não se trate do setor



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mineral, o exemplo do mercado de café pode ser ilustrativo. Nesse segmento, há manifestações segundo a qual o produto deve ser consumido o mais rapidamente possível após a moagem e a torra, de forma a que sejam preservadas suas características de aroma e sabor – características essas que podem ser muito valorizadas em um mercado como o europeu, por exemplo. Nesse caso, um café torrado, moído e embalado no Brasil poderia sofrer desvantagem competitiva no momento de ser ofertado ao consumidor final europeu, em decorrência do tempo utilizado no transporte do produto, dentre outros fatores.

Ademais, normalmente os cafés torrados e moídos são ofertados ao consumidor após um processo de mistura de diferentes variedades de café de forma a alcançar as preferências de gosto dos consumidores finais. Esses *blends* de café poderiam utilizar, por exemplo, grãos verdes da Colômbia, do Brasil e da Etiópia, de forma a serem torrados, moídos e imediatamente disponibilizados aos consumidores. Essa seria uma dificuldade adicional a ser enfrentada por um torrefador de café brasileiro que desejasse, por exemplo, disponibilizar seu produto no mercado europeu. Isso ocorreria porque, em função das rotas de transporte, seria inviável importar grãos colombianos para misturá-los no Brasil nas proporções adequadas de forma a ser obtido um sabor similar ao preferido pelos consumidores no exterior. Além do aspecto referente ao sabor, o café embalado exportado pelo Brasil poderia apresentar uma marca comercial completamente desconhecida do consumidor final, o que representaria uma dificuldade adicional na colocação do produto no mercado.

Efetivamente, não adentraremos o mérito quanto à eventual acurácia dessas observações genéricas quanto às características do mercado de café torrado. Ademais, não pretendemos aqui nos aprofundar, também, no complexo mercado de ligas de aços especiais, que também apresenta suas peculiaridades. Não é essa a questão central que se deseja aqui discutir.

O cerne da questão é que a implantação de medidas como tarifas de exportação a produtos primários, ainda que por meio de ICMS, deve depender significativamente do tipo de produto e do tipo de mercado envolvido, sob pena de acarretar mais prejuízos aos produtores locais e, conseqüentemente, à economia nacional, do que benefícios concretos. Uma medida ampla, que estipule a incidência de ICMS a todos os produtos primários



CÂMARA DOS DEPUTADOS

não renováveis, pode não alcançar o objetivo de expandir o valor agregado na exportação desses bens, uma vez que as sutilezas de cada mercado não estariam sendo apreciadas.

Em síntese, quer sob o prisma da ampliação de direcionamento de recursos do setor mineral ao setor público, quer sob a ótica da ampliação do valor agregado de nossa pauta comercial, consideramos que estipular a generalizada incidência de ICMS aos produtos primários não renováveis não é a medida mais adequada a ser tomada.

Essa nossa compreensão não significa, contudo, que o tema não esteja sendo apreciado tanto pelo Poder Executivo, como pelo Poder Legislativo. Apenas como exemplo, pode-se mencionar que, no âmbito do Legislativo, o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica publicou o trabalho “Setor Mineral: Rumo a um Novo Marco Legal”, que é acompanhado de extensa proposição legislativa que tramita sob o número 463, de 2011, e também lançou o já mencionado PL nº 3910, de 2012, que essencialmente estabelece participações especiais no setor mineral.

Já no âmbito do Poder Executivo, o tema também está em análise, uma vez que já foi anunciado que se encontra em elaboração o novo marco legal do setor mineral, o qual deverá trazer importantes inovações em nosso ordenamento jurídico sobre as questões que abordamos neste voto e que também são tema da proposição que ora analisamos.

Desta forma, ante o exposto, em que pesem as nobres intenções dos autores, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2011, e do Projeto de Lei Complementar nº 94, de 2011, a ele apensado.**

Sala da Comissão, em de março de 2013.

Deputado RONALDO ZULKE
Relator