





Reforma Tributária 16

Retomada da tributação sobre produtos primários e semielaborados destinados à exportação

Rafael Carlos Camera, Marconi Edson de Almeida Marques, Asty Pereira Júnior e Silvia Cristina Barbosa Leal

RETOMADA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS DESTINADOS À EXPORTAÇÃO

Rafael Carlos Camera

Auditor-Fiscal de Receitas Estaduais do Pará, Bacharel em Direito pela UFRJ, Vice-Presidente do Sindifisco-PA, especialista em Contabilidade e Direito Tributário com ênfase em Risco Fiscal pelo IPOG, Mestrando em Direito das Relações Internacionais e Integração da América Latina pela UDE, em Montevidéu.

Marconi Edson de Almeida Marques

Auditor Fiscal do Tesouro Estadual de Pernambuco, Diretor Jurídico Adjunto do Sindifisco-PE, Professor Doutor do Departamento de Ciências Administrativas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco — DCA/CCSA/UFPE.

Asty Pereira Júnior

Auditor Fiscal da Fazenda Estadual de Santa Catarina, Bacharel em Administração pela UFSC e bacharel em Direito pela Univali, Especialista em Administração Tributária pela Fundação José Boiteux e em Direito Tributário pelo IBTE.

Silvia Cristina Barbosa Leal

Auditora Fiscal da Receita Estadual de Mato Grosso do Sul, Bacharel em Ciências Contábeis pelo Unifev, Especialista em Auditoria, Gerência Fiscal e Controladoria pela UFMS, Especialista em Gerenciamento de Projetos pela FGV.

(*) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo oferecer propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

Resumo

O artigo debate as consequências e aspectos que envolvem a tributação sobre produtos primários e semielaborados que foi extinta do direito tributário a partir da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, denominada "Lei Kandir" e da Emenda Constitucional nº 42 de 2003. As consequências dessa extinção vão além do benéfico aumento das exportações. A posterior mudança da conjuntura econômica nacional e mundial trouxe a necessidade de se revisar esta política de desoneração, por suas consequências negativas na questão federativa (pela indevida compensação aos principais Estados exportadores); na estrutura econômica (menor participação industrial na fatia do PIB nacional); e na questão social (retração de recursos oriundos de receitas antes auferidas que poderiam estar sendo usados para combater as desigualdades e promover o bem-estar social). O artigo traz recomendações para uma nova implementação deste instituto jurídico de forma gradual e sensível à situação conjuntural do mercado.

Palavras chaves: Desoneração das exportações, bens primários e semielaborados, Lei Kandir, federalismo, agregação de valor, tarifas sobre exportação.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 concedeu imunidade tributária às operações destinadas ao exterior de produtos industrializados, permitindo a tributação sobre produtos primários e semielaborados (excluídos os definidos em lei complementar).

A desoneração das exportações ocorreu logo após a instituição, em 1994, do Plano Real. BATISTA (2006) explica que a fórmula utilizada pela equipe econômica dos Presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso para conter a inflação foi pautada na desindexação da moeda, que ocorreu inicialmente com a criação da Unidade Real de Valor (URV), além do uso agressivo da valorização da taxa de câmbio e da abertura das importações, como instrumentos de combate às pressões inflacionárias. Para sustentar a valorização do real sobre o dólar, o governo brasileiro teve que recorrer ao capital externo disponível, acumulando o Banco Central reservas cambiais, e iniciou a reforma monetária com estoque considerável de divisas em caixa.

A valorização da moeda brasileira fez com que o produto estrangeiro ficasse mais barato em relação ao produto nacional, favorecendo as importações, as quais aumentavam o volume de saída de recursos externos. Por outro lado, nas exportações, o produto brasileiro perdeu competitividade em relação ao estrangeiro, reduzindo essas transações, e, portanto, ocasionando menor ingresso de moedas externas.

Esse cenário culminou em desequilíbrio da balança comercial brasileira, que a partir do mês de novembro de 1994 já apresentava déficit,¹, continuando até o exercício de 2000.² O Governo Central teve que recorrer a empréstimos para sustentar a estabilidade do Real, aumentando a dívida externa e ficando mais vulnerável às oscilações da economia internacional, que culminaram na crise no México, em 1995; e, em meados de 1997, na crise nos países do leste da Ásia.

¹ http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil/1994

² http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil

Na busca de eliminar a crise na balança comercial, em 1996, os Estados, o Distrito Federal e os Munícipios também foram forçados a participar da solução do problema. Para proporcionar maior competitividade aos produtos nacionais nas exportações, foi editada a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, denominada Lei Kandir, que acarretou a completa desoneração das operações que destinassem mercadorias ao exterior, alcançando inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados (artigos 3º, II, e 32, I). Além disso, esta Lei instituiu o direito a crédito do ICMS sobre a entrada de bens para o ativo permanente e mercadorias utilizadas no processo produtivo.

A Lei Kandir foi bem recebida por parte dos pesquisadores e estudiosos, pois ela introduzia duas ações preconizadas pela teoria tributária tradicional:

- Evitava a exportação de tributos, mediante desoneração do ICMS sobre toda e qualquer operação de exportação; e
- Melhor adequava o ICMS ao modelo padrão da tributação sobre valor agregado, pela ampliação das hipóteses de aproveitamento de crédito.

Contudo, também foi objeto de críticas de outra parcela de especialistas devido aos seguintes fatos:

- Significativa perda de receitas estaduais e municipais. Os representantes de Estados e Municípios sempre consideraram os valores repassados pela União insuficientes para cobrir as perdas de receitas;
- Estados exportadores são os mais prejudicados. Alguns Estados eram fortemente dependentes das Receitas de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, destacando-se entre eles: Pará (14,4% da receita de ICMS); Amapá (9,5%); Maranhão (7,8%); Pernambuco (7,7%); e, Espírito Santo (7,2%). Os Estados exportadores, além de perderem as receitas da exportação, são obrigados a honrar os créditos de ICMS sobre os insumos utilizados no produto exportado;
- Empresas exportadoras sofrem dificuldades em receber autorização para utilizar os créditos fiscais decorrentes da operação de exportação; e,

• Efeitos adversos sobre a balança comercial, pois a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados teria incentivado a exportação de produtos com baixo valor agregado.

A Lei Kandir previu a compensação das perdas para os Estados (e por partilha, aos Municípios) as quais, por falta de adequada regulamentação, impõem anualmente vultosos prejuízos financeiros aos Estados. Como prevê o Art. 91 do ADCT, a União deveria entregar aos Estados e ao Distrito Federal o montante necessário para compensar e amenizar as perdas de receitas, conforme definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela estabelecidos.

Entretanto, a inexistência desta lei complementar foi objeto de questionamento pelo Governo do Estado do Pará junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) na forma da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) em 2013, que recebeu o nº 25, referentemente ao Art. 91 do ADCT.

O STF declarou a mora do Congresso Nacional e determinou que, no prazo máximo de um ano, fosse estabelecida Lei Complementar (prevista no art. 91 do ADCT) com intuito de definir um regramento adequado de compensação. Cabe ressaltar que o STF decidiu regulamentar a compensação aos Estados "para frente", não abordando sobre as perdas desde a edição da Lei Kandir (1996) até a data da decisão.

Em julho de cada ano, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) realiza os cálculos das perdas referentes ao período de julho do ano anterior até junho do ano em curso. De acordo com os cálculos provenientes da metodologia adotada pelo Confaz (Protocolo 69/2008), a perda líquida total não compensada, ou seja, os valores não ressarcidos pela União aos Estados, no período de setembro de 1996 a dezembro de 2015, são superiores a R\$ 496 bilhões. O Congresso Nacional atualmente discute, no âmbito de uma comissão mista de deputados e senadores, a adequada metodologia para o cálculo das perdas do ICMS com a desoneração nas exportações de produtos primários e semielaborados, e assim dar cumprimento à referida decisão do STF.

Segundo estudo da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa, 2017), órgão de pesquisa do Governo do Estado do Pará, adotando metodologia estabelecida pelo Confaz (Protocolo nº 69/2008), em 2015 a perda líquida de ICMS nas exportações foi de R\$ 45,4 bilhões.

Para o Comitê dos Secretários de Estado da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), a metodologia utilizada pela União para compensar os Estados não corresponde às perdas reais, que corrigidas pela SELIC até 2014 corresponde a R\$ 794,7 bilhões, conforme depurado pela Confaz (Figura 1).

FIGURA 1 – PERDAS DOS ESTADOS COM A LEI KANDIR (VALORES ATUALIZADOS PELA SELIC COMPOSTA) BRASIL ACUMULADO 1996-2014

UF	CRÉDITO DA LEI KANDIR PERTENCENTE AOS		
	ESTADOS E MUNICÍPIOS - VALOR TOTAL		
SP	R\$ 166.923.539.982,00		
MG	R\$ 135.842.186.726,68		
RS	R\$ 70.581.076.515,51		
PR	R\$ 66.015.794.535,35		
MT	R\$ 63.643.789.490,99		
ES	R\$ 48.696.074.544,52		
RJ	R\$ 47.171.352.876,53		
PA	R\$ 40.162.929.176,51		
GO	R\$ 29.645.578.043,41		
BA	R\$ 23.460.495.636,97		
SC	R\$ 20.602.780.902,32		
MA	R\$ 13.503.580.831,30		
MS	R\$ 10.668.520.835,31		
CE	R\$ 9.979.129.505,11		
PE	R\$ 8.444.336.946,18		
AL	R\$ 8.079.456.324,78		
AM	R\$ 5.769.177.026,54		
RN	R\$ 5.232.281.214,12		
РВ	R\$ 5.049.265.595,40		
RO	R\$ 4.493.154.173,35		
ТО	R\$ 3.989.956.380,38		
SE	R\$ 2.369.973.732,95		
PI	R\$ 2.223.385.885,05		
DF	R\$ 869.271.917,83		
AC	R\$ 696.584.119,69		
RR	R\$ 423.880.135,18		
AP	R\$ 230.707.098,16		
TOTAL	R\$ 794.768.260.152,13		

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz/Ministério da Fazenda (2016)

O Confaz apurou também que o Governo Federal tem repassado, há vários anos, o valor fixo de R\$ 3,9 bilhões, sendo R\$ 1,95 bilhão relativo à Lei Kandir e R\$ 1,95 bilhão proveniente do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), criado em 2004 pelo Governo Federal, com o intuito de compensar a desoneração das exportações de bens primários e semielaborados. Os cálculos atualizados das perdas totalizam aproximadamente R\$ 47 bilhões anuais, conforme demonstra a Figura 2.

FIGURA 2 – PERDAS DOS ESTADOS COM A LEI KANDIR (DISCRIMINADAS POR TIPO)

(VALORES ATUALIZADOS PELA SELIC COMPOSTA) BRASIL ACUMULADO 1996-2014

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ICMS DESONERADO NAS EXPORTAÇÕES PARA O EXTERIOR DE PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS, NO PERÍODO JUL/2014 A JUN/2015. (EM R\$)	CRÉDITOS DE ICMS DECORRENTE DE AQUISIÇÕES DESTINADAS AO ATIVO PERMANENTE, EM 2014 (EM R\$)	TOTAL PERDAS (EM R\$)	COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO DA UNIDADE FEDERADA (EM %)
ACRE	2.766.525	24.616.739	27.383.264	0,06
ALAGOAS	168.103.059	103.027.965	271.131.024	0,58
AMAPÁ	37.177.552	15.998.531	53.176.083	0,11
AMAZONAS	15.995.097	386.593.529	402.588.627	0,85
ВАНІА	1.357.854.276	495.683.728	1.853.538.005	3,94
CEARÁ	174.727.093	240.868.515	415.595.608	0,88
DISTRITO FEDERAL	32.683.713	39.099.397	71.783.111	0,15
ESPÍRITO SANTO	1.448.973.433	548.692.232	1.997.665.665	4,24
GOIÁS	1.815.040.526	560.278.372	2.375.318.898	5,05
MARANHÃO	636.531.473	176.361.446	812.892.918	1,73
MATO GROSSO	6.290.745.418	397.425.897	6.688.171.314	14,2
MATO GROSSO DO SUL	1.358.079.415	280.038.570	1.638.117.985	3,48
MINAS GERAIS	4.521.451.141	1.789.948.134	6.311.399.276	13,41
PARÁ	2.205.421.304	614.727.116	2.820.148.420	5,99
PARAÍBA	11.698.994	85.299.582	96.998.577	0,21
PARANÁ	3.032.655.023	1.216.089.229	4.248.744.251	9,03
PERNAMBUCO	92.669.559	268.494.110	361.163.669	0,77
PIAUÍ	151.661.546	44.981.214	196.642.759	0,42
RIO DE JANEIRO	474.566.719	1.876.173.664	2.350.740.383	4,99
RIO GRANDE DO NORTE	79.016.762	115.147.869	194.164.632	0,41
RIO GRANDE DO SUL	3.489.812.393	1.249.447.885	4.739.260.278	10,07
RONDÔNIA	299.342.900	84.716.326	384.059.226	0,82
RORAIMA	3.523.406	8.302.527	11.825.933	0,02
SANTA CATARINA	632.942.801	826.903.635	1.459.846.436	3,10
SÃO PAULO	2.847.026.667	3.922.045.836	6.769.072.502	14,38
SERGIPE	25.157.710	100.395.898	125.553.608	0,27
TOCANTINS	327.565.554	56.290.020	383.855.574	0,81
TOTAL	31.533.190.060	15.527.647.965	47.060.838.025	100,00

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária - gto8/quantificação/ https://www.confaz.fazenda.gov.br/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_fr om=https%3A//www.confaz.fazenda.gov.br/acesso-restrito-1/relatorios-gts/gto8/gto8

É importante ressaltar que em 1999 o regime cambial brasileiro mudou, passando a ser flutuante, sendo que a tributação permaneceu desonerada, prejudicando os Estados exportadores.

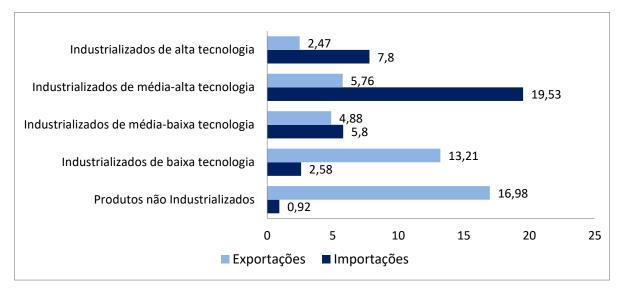
2. REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESONERAÇÃO NA EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS

O Brasil tem perfil exportador de produtos de baixo valor agregado (produtos manufaturados, não industrializados ou industrializados com baixa tecnologia) e importador de produtos com alto valor agregado (produtos industrializados com alta ou média tecnologia).

As exportações brasileiras mais significativas são de produtos básicos (como soja, minério de ferro, café cru em grão, óleos brutos, farelos e resíduos, milho em grãos, algodão em bruto, mármores e granitos) que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração e de agregação de valor. A Figura 3 mostra esse perfil nas relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia no ano de 2016.

FIGURA 3 – COMPARAÇÃO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPÉIA (VALORES EM BILHÕES DE US\$) 2016

Página 9 de 17



Fonte: MDIC/Alice Web 2016/http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n link=revista artigos leitura&artigo id=18280

No tocante a relações comerciais entre o Brasil e a China o perfil é semelhante: cerca de 80% de nossa pauta de exportação para aquele país é baseada em minério de ferro, produtos agrícolas e petróleo; e a pauta de importação está principalmente relacionada a circuitos impressos e peças de telefonia e partes de aparelhos receptores e transmissores.

Dado desse perfil exportador do País, é importante ressaltar que a desoneração do ICMS sobre as exportações, como forma de aumentar a competitividade dos produtos exportados, não constitui, isoladamente, fator que impulsiona as vendas externas de produtos primários que estão diretamente relacionadas à demanda.

Ao contrário do senso comum, a imposição de restrições e de impostos de exportação são características comuns das políticas comerciais de muitos países. Seu uso para regular a exportação de matérias-primas aumentou ao longo da última década em diversas nações. O Brasil carece de políticas que incentivem a industrialização regional de produtos estratégicos para a balança comercial (com consequente agregação de valor aos produtos exportados), a geração de empregos e o desenvolvimento de cidades e regiões do país e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia voltada à agregação de valor e aumento de competitividade dos produtos locais.

Outra questão importante, contemplada por outros países, é a necessidade de avaliar os impactos da extração de recursos não renováveis na garantia da sustentabilidade ambiental.

A Figura 4 mostra a diferença de preços recebidos por cooperativas na exportação de matérias-primas não processadas e os preços médios pagos pelos mesmos produtos já processados (maior valor agregado) pelos principais países importadores. Os números mostram a magnitude da diferença entre os preços dos produtos primários e dos produtos com valor agregado pela industrialização.

FIGURA 4 - VALORES COMPARATIVOS ENTRE PRODUTOS (PRIMÁRIOS E PROCESSADOS) DO MESMO SETOR

(BRASIL) (EM US\$) 2008-2009

PRODUTO	PREÇO	GANHO UNITÁRIO COM
	US\$/TONELADA	VALOR AGREGADO
Soja em grãos*	398	+320%
Óleo de soja refinado**	1.271	
Milho em grãos*	200	+840%
Óleo de milho refinado**	1.675	
Carne de frango in natura*	2.127	+225%
Carne de frango industrializada**	4.798	
Café verde [*]	2.830	+395%
Café solúvel**	11.162	
Leite condensado*	1.780	+230%
Manteiga**	4.065	

Fonte: Trademap; SECEX/MDIC /http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/aprendex/cooperativismo/index/conteudo/id/303

Vários países utilizam restrições à exportação (por meio da imposição de impostos, taxas e cotas) com o propósito de incentivar o processamento da produção com maior agregação de valor, para incentivar a indústria e ampliar a receita dos produtores locais, além de regular o preço doméstico e garantir o abastecimento interno (para o consumo e para a utilização como matéria-prima) e preservar o meio ambiente.

3. DEFESA DOS TRIBUTOS SOBRE A EXPORTAÇÃO

^{*}Preços médios das exportações diretas das cooperativas brasileiras em 2008 (Dez principais países importadores em 2008/2009).

^{**}Preços médios pagos pelos dez principais países importadores em 2008.

O Brasil apresenta um longo passado colonial marcado pela exportação de produtos básicos e pela importação de produtos manufaturados de maior valor agregado. Passamos por diversos ciclos desse tipo (pau-brasil, cana-de-açúcar, ouro, algodão, café, borracha) e hoje vivemos um ciclo do petróleo, do minério de ferro e do agronegócio, nossa principal pauta de exportações.

O desenvolvimento econômico é um processo histórico no qual uma nação gradativamente realiza mudanças estruturais (organização produtiva, mercado de trabalho, distribuição da renda e da riqueza, padrões sociais e ambientais, etc.) com o propósito de ampliar o bem-estar social do conjunto da sua população. Entende-se que o desenvolvimento requer a indústria e a mudança do perfil de exportação de produtos primários para bens com maior valor agregado.

A desindustrialização é fenômeno causado pela combinação de diversos fatores macroeconômicos, como a apreciação da moeda nacional, a abertura comercial e as altas taxas de juros básicos da economia — que desestimulam os investimentos na infraestrutura e tecnologia e inovação para ampliar a produtividade —, bem como do sistema de impostos que não fomenta os investimentos para o desenvolvimento e para a maior competitividade da economia.

Utiliza-se muito o antigo argumento de que não se deve exportar tributo. Entretanto, no caso do Brasil, a adoção desse princípio não se mostrou eficaz no que tange, em muitos casos, aos produtos primários e semielaborados e em recursos naturais esgotáveis.

Considerando-se o "princípio do destino", observa-se que o ativo natural exportado será exaurido na origem (destruição da natureza) e apenas no destino serão obtidos retornos na forma de emprego, matérias-primas baratas e receitas de tributos. Para este tipo de bem, ainda que não seja utilizado um imposto como forma de tributação, faz-se mister uma forma de compensação ou indenização pelos danos permanentemente gerados com o exaurimento.

Os *royalties* do minério praticados no Brasil têm valores irrisórios, na comparação com os do petróleo, por exemplo. E isso só acentua a desigualdade

no comércio internacional, maléfica para o desenvolvimento nacional. Uma maior carga de compensação deve ser pensada, para que se cumpra o chamado dever negativo de justiça, de Thomas Pogge (2002).

A crítica que surge ao princípio da não exportação de tributos vem no sentido de que, sendo os recursos naturais bens estratégicos para a indústria nacional (na forma de matérias-primas para a industrialização), exportá-los trará prejuízo ao desenvolvimento da indústria nacional e ônus ao consumidor nacional, que terá de pagar preços mais elevados, em função da escassez do bem no mercado doméstico.

Entretanto, quando um país detém grande fatia na produção global de determinado bem, ele detém maiores vantagens relativas para influenciar o valor do produto exportado. Um aumento do preço da exportação decorrente da instituição de um tributo poderá pressionar o reajustamento no mercado internacional o que criaria condições para o repasse de custos sociais e ambientais para o resto do mundo, compartilhando esses ônus. Além disso, o aumento de preços em virtude do imposto amplia as receitas ao governo. Mais especificamente falando, não é desejável que o erário público e o consumidor doméstico subsidiem os lucros das empresas exportadoras limitando o desenvolvimento nacional e regional.

No contexto da conjuntura internacional favorável à exportação de *commodities*, a desindustrialização também tem sido intensificada pela manutenção dos incentivos trazidos pela lei Kandir. Muito poderia ter sido arrecadado desde 1996 em benefício do desenvolvimento do país e do equilíbrio federativo.

Segundo o Plano Nacional de Mineração³ (2011), no final de 2010 65% das mercadorias exportadas poderiam ser classificadas como *commodities* (50%, em 1994). A alta volatilidade dos valores das *commodities* e, consequentemente, da base de cálculo do tributo, faz com que eventuais políticas arrecadatórias se aproveitem de períodos de bonança para efetivar os investimentos necessários ao estímulo exportador brasileiro.

³ http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book PNM 2030 2.pdf

Corroborando os argumentos aqui expostos pelo retorno da tributação de bens primários e semielaborados, sabemos que a Organização Mundial do Comércio (OMC) não veda a oneração das exportações mediante tarifas, que são mais transparentes. Observe-se o seguinte princípio, originário do GATT, aceito pela OMC:

"Proibição de Restrições Quantitativas: O Art. XI do GATT 1994 impede o uso de restrições quantitativas (proibições e quotas) como meio de proteção. **O único meio de proteção admitido é a tarifa**, por ser o mais transparente. As quotas tarifárias são uma situação especial e podem ser utilizadas desde que estejam previstas nas listas de compromissos dos países. (...)."4

Não se trata, assim, de novo imposto para os que já são agravados pela carga tributária, mas para aqueles grupos econômicos que se beneficiam de subsídios governamentais, em detrimento do desenvolvimento nacional.

4. POLÍTICA DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS NAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS E SEUS EFEITOS

Considerando o que foi dito até aqui, concluímos pela necessidade de imediata adoção de política de tributação do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados. Os possíveis efeitos de tal política seriam:

Melhoria nos termos de troca

Com a instituição de impostos sobre a exportação poderia haver uma melhora nos termos de troca, pela alteração dos preços relativos entre produtos exportados e importados. Obviamente, tal política traz em si um risco de comércio exterior, de modo que a alíquota do tributo deveria ser calibrada, pois se a carga ficasse muito alta haveria a possibilidade de que os países parceiros no comércio internacional criassem barreiras tributárias visando a eliminar a vantagem obtida nos termos de troca, além de ser possível a adoção de políticas de substituição de importações. Portanto, seria uma política de risco, que requer gradualismo.

⁴ Consultar http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1886-omc-principios
http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book PNM 2030 2.pdf /

Estabilização dos preços domésticos e dos ganhos na exportação

Políticas de investimentos de longo prazo podem ter seus efeitos minimizados em razão da instabilidade dos preços. Para combater tal instabilidade, sugere-se a aplicação de uma alíquota progressiva de imposto (ICMS/IVA) incidente sobre as exportações. Alíquotas maiores, quando os preços internacionais estiverem altos e menores; e nulas, quando baixos. Neste tipo de tributação, a ideia é (1) redistribuir à sociedade os lucros, quando os preços estiverem altos, mitigando o contágio inflacionário no mercado interno e protegendo os consumidores locais; (2) reduzir o impacto adverso, quando os preços estiverem abaixo da média, desonerando o produtor quando sua capacidade contributiva estiver reduzida; e (3) aplicar incentivos viabilizados por fundos e investimentos públicos vinculados à tributação nos tempos de alta. Ou seja, o imposto progressivo incidente na exportação (ICMS/IVA) reduz a transmissão ao mercado interno dos choques externos e age como um estabilizador de receitas públicas e privadas.

Controle da pressão inflacionária

O aumento do preço internacional de uma *commodity* que também é consumida internamente poderia criar inflação doméstica. A tributação na exportação poderia ser um instrumento para minimizar esses efeitos, tendo em vista que, diminuindo a demanda externa, os preços tendem a cair pela ampliação da quantidade ofertada para os consumidores domésticos (e industriais) com preços, consequentemente, menores.

Estímulo a indústria nascente (verticalização da produção)

A tributação na exportação de produtos primários e semielaborados pode funcionar como subsídio indireto à indústria, pois a redução dos preços daqueles itens de menor valor agregado no mercado interno reduziria os custos dos bens intermediários. Esse fato, somado à imunidade constitucional que impede a tributação de produtos industrializados, garantiria maior competitividade para nossos produtos exportados e promoveria incremento e diversificação da produção nacional.

Meio para corrigir distorções

Existe em alguns países a prática da chamada *tariff escalation*, que é a tributação das importações de bens industrializados e a não tributação da importação de produtos primários. Com esta política, o consumo externo dos produtos nacionais industrializados se encontraria mitigado pela barreira tarifária. Na contramão da referida prática, a política de tributação dos produtos primários e semielaborados faria com que fosse compensada a barreira imposta pelos países desenvolvidos, procurando corrigir tal distorção.

Obtenção de receitas tributárias

Países com desequilíbrios fiscais podem utilizar-se desta modalidade de arrecadação. É forma simples, apesar de estar sujeita a grandes oscilações. A ideia desta tributação flexível (aplicação de alíquota progressiva) seria arrecadar mais quando os preços estiverem altos; e menos quando os preços das *commodities* estiverem baixos.

Utilização como política de câmbio

Numa eventual desvalorização da taxa de câmbio, a tributação sobre a exportação poderia contribuir para a maior entrada de recursos externos, ampliando a disponibilidade de reservas internacionais para promover uma política cambial mais equilibrada.

5. PROPOSTA PARA RETOMADA DA TRIBUTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS E SEMIELABORADOS

A retomada da tributação sobre exportação de produtos primários e semielaborados pode ser efetivada de acordo com as seguintes propostas, de modo a não gerar instabilidades e restringir a competitividade internacional dos produtos domésticos.

A tributação deve ser por tempo indeterminado, observando-se critérios econômicos e políticos em sua instituição, de acordo com um planejamento prévio.

O cronograma de implementação deve ser gradual (para que o contribuinte não seja pego de surpresa com a majoração), prevendo-se alíquotas crescentes, observando-se as limitações ao poder de tributar constantes do ordenamento brasileiro e o princípio da segurança jurídica.

As alíquotas devem ser variáveis estabelecidas a partir de critério razoável para a progressividade (em compasso com a agregação de valor) desta tributação baseado na diferença entre preços atuais e preços históricos; na comparação entre o preço e o custo; e na essencialidade do bem para a política estatal. Nesse processo deverá ser considerada uma lista exaustiva de itens considerados semielaborados, para evitar que sejam questionados juridicamente e que se criem ameaças à segurança jurídica.

Os recursos poderiam integralizar um Fundo Estadual para fomento ao desenvolvimento tecnológico, industrial e logístico relacionado à exportação.

Com estas propostas, alinhadas a uma pertinente reforma tributária onde se reduzissem as desigualdades sem prejudicar o federalismo brasileiro, almeja-se contribuir no debate nacional para que democraticamente alcancemos um patamar de desenvolvimento tal que a produção nacional seja sustentável, equilibrada e suficiente para todos.

REFERÊNCIAS

BATISTA. Paulo Nogueira (2006). **A Economia como ela é...** Boitempo Editorial, São Paulo/SP.

LIMA, J. C. de C. (2016) **Impacto da desoneração das exportações nos estados exportadores: Lei Kandir e repercussões**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/plp-221-98-altera-a-lei-

kandir/documentos/audiencias-publicas/ApresentaoDep.JlioCsar17.05.17.pdf> 02.08..2017.

Fapespa (2017). **Nota Técnica – Estimativa das Perdas de Arrecadação dos Estados com as Desonerações nas Exportações da Lei Kandir (1997-2015)**.

Disponível em:

< http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1128.pdf?id=1474449950> 01/08/2017.

Fapespa. (2017 - B) **Nota Técnica - O Impacto da lei Kandir na Arrecadação do ICMS dos Estados no período 1997 – 2016: Estimativas das Perdas com as Desonerações das Exportações de Produtos Primários e Semielaborados.** Disponível em:

http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1366.pdf?id=1497373099> 01/08/2017.

DE MORAIS. Isabela Nogueira; (2012) **Cadeias Produtivas Globais e Agregação de Valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica De consumo**. Revista tempo do mundo | rtm | v. 4 | n. 3 | dez.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de; (2008) **Lei Kandir e a perda de receita do Estado de Minas Gerais**, http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/Do8A032.pdf

PIERMARTINI, R., ERSD. (2004) **The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities**. disponível em:

https://www.wto.org/english/res e/booksp e/discussion papers4 e.pdf>

BOUET A.; LABORDE David; (2017)**The economics of export taxation: a theoretical and CGE-approach contribution**. Disponível em: http://www.oecd.org/tad/ntm/43965958.pdf> 31/07/2017

POLICY DEPARTMENT. Directorate-General For External Policies. (2017) **Export taxes and other restrictions on raw materials and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries**. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/534997/EXPO STU(20 16)534997 EN.pdf 19/08/2017

CÉSAR P. S. M; PEREIRA R. M.; (2017) **A tributação e a caracterização das relações comerciais entre Brasil e União Europeia.** Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n link=revista artigos leitura&artigo id=18280&revista caderno=26#_19/08/2017

DE ALBUQUERQUE, G. A. N.; SOARES, F. de A.; DE ABREU, M. C. S. (2010) **O** impacto da Desoneração do ICMS nas Exportações sobre a Arrecadação no Ceará. In: XXXIV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro-RJ, 25 a 29 de setembro de 2010.

CHANG, HA-JOON (2018). In: **Entrevista ao** *El País*. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/05/economia/1515177346_780498.html

POGGE, T. (2002) World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms. Cambridge: Polity Press.