



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER A PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 45/2019

EMENDA MODIFICATIVA Nº (Do Sr. Deputado Marcelo Ramos - PL/AM)

Efetua-se a proposição de alteração do artigo 1º, da PEC nº 45/2019, com o intuito de proceder à modificação do texto dos incisos IV e VI e à inclusão do § 2º-A, todos do artigo 152-A, da Constituição Federal, da maneira como segue:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescidos:

"Art. 152-A [...]

IV – não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais, excetuando-se o disposto no §2º-A;

VI – terá alíquota uniforme para todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, podendo variar entre Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o §2º-A.

[...]

§2º-A – As limitações dos incisos IV e VI, relativas às isenções, incentivos, benefícios, reduções de base de cálculo ou créditos presumidos ou outorgados, e à uniformidade de alíquotas, poderão ser flexibilizadas em razão da promoção da igualdade, inclusive assegurando o desenvolvimento regional ou nacional, e da garantia de acesso da população aos produtos, bens ou serviços essenciais à sua subsistência, nos termos da Lei Complementar prevista no caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo único do artigo 159-E;".

A redação original dos dispositivos legais supracitados na PEC nº 45/2019 traduzem a completa impossibilidade de concessão de isenções, incentivos e/ou



benefícios, assim como a obrigatoriedade de alíquota única/idêntica a todos os produtos, serviços, direitos e demais atividades tributáveis pelo IBS. Entretanto, no que tange à primeira questão (isenções, incentivos e/ou benefícios), a PEC deixa desse preocupar com regimes especiais criados, especialmente, com o intuito de desenvolvimento regional ou nacional, tais como a denominada “Zona Franca de Manaus”, sem a qual, dificilmente haveria desenvolvimento na região se não fossem os incentivos concedidos.

Portanto, a completa exclusão de quaisquer possibilidades de isenções, incentivos e/ou benefícios poderá resultar em retrocesso quanto ao desenvolvimento regional e nacional, visto que encerraria regimes especiais atuais e impediria, em caso de serem necessárias novas implementações ou extensões, relativas ao IBS ou aos tributos que serão extintos por este, quais sejam IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS.

Nesse sentido, regiões mais carentes do país¹, não obstante os Municípios menos populosos, poderiam sofrer declínio, já que, aliada à determinação de destinação arrecadação do IBS ao ente federativo de destino, independentemente da sua origem ou sede de estabelecimento, haveria estímulo ao deslocamento aos grandes centros comerciais e consumidores, além de desestímulo à permanência de empresas e pessoas em locais mais longínquos e/ou de difícil acesso, em virtude, sobretudo de questões logísticas e demais custos operacionais.

Poderiam ser perdidos, desta maneira, avanços obtidos por diversos anos, em termos de desenvolvimento regional. Exemplificando, estudo sobre a Zona Franca de Manaus, realizado pela FGV², em abril de 2019, verificou, dentre os impactos socioeconômicos decorrentes da Zona Franca, o alto crescimento da alfabetização entre os trabalhadores, sobretudo a partir do ano 2000, bem como a melhoria de infraestrutura e condições de moradia da população, aferidas pelo indicador da proporção de domicílios com acesso à água na região.

Outrossim, o mesmo estudo concluiu pelo êxito na implementação da Zona Franca de Manaus, com o desenvolvimento do Polo Industrial de Manaus, além do aumento da renda per capita, diminuição de desigualdades de renda, não obstante o caráter inibidor do referido Polo quanto ao desmatamento, posto que a compreensão é de que *a constituição de um polo industrial parece ser elemento inibidor do*

¹ Regiões Norte e Nordeste são as que apresentam menor Rendimento real efetivo domiciliar per capita, sendo inferior, inclusive à média do país, conforme estudo “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira”, do IBGE, em 2018, disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Último acesso em 23/08/2019.

² Estudo denominado “ZONA FRANCA DE MANAUS – IMPACTOS, EFETIVIDADE E OPORTUNIDADES”, disponível em <http://cieam.com.br/ohs/data/docs/1/GUIA_FGV-v5-revisado.pdf>. Último acesso em 23/08/2019.



*desmatamento da floresta Amazonas, tanto conforme técnicas de análise de dados em painel quanto por meio de análises de controle sintético.*³

Ademais, no que concerne à uniformidade de alíquotas do IBS a todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, comprehende-se que a ideia da PEC foi de cumprir com o princípio da igualdade, constitucionalmente prevista no artigo 5º, da Constituição Federal. Entretanto, o originalmente descrito no inciso VI, do artigo 152-A, da Constituição Federal, da PEC nº 45/2019, somente alcançou a igualdade formal, entendida como a noção de se tratar todos igualmente, independentemente de quaisquer fatores, deixando-se de observar a necessidade de respeito à igualdade substancial⁴, compreendida, em apertada síntese, como a ideia de se ofertar, nos termos da lei, tratamento desigual àqueles que apresentem alguma desigualdade.

Afinal, definir alíquota do IBS a toda e qualquer atividade exercida, certamente trará disparidades, posto que empresas de diferentes portes e distintas atividades serão igualmente tributadas. Exemplificando, uma empresa prestadora de serviço e outra ligada ao comércio teriam de recolher alíquota do imposto em mesmo percentual, porém, muito provavelmente a primeira pouco teria de crédito a tomar, na sistemática não cumulativa do tributo, ao passo que a segunda, se fosse uma revendedora de mercadorias, teria grande volume de créditos para abatimento do valor a pagar de IBS.

Esse cenário é comprovado pela própria presunção de lucro aplicável às pessoas jurídicas optantes pelo regime de apuração do Lucro Presumido⁵, no qual uma empresa de serviços profissionais, por exemplo, tem presunção de 32% (trinta e dois por cento) de lucro sobre sua receita bruta para os fins de IRPJ, enquanto que uma empresa de comércio, teria percentual de 8% (oito por cento), exatamente por se presumir que possuirá maiores compras e custos para o exercício de sua atividade.

Nesse sentido, ante as especificidades de cada setor, seguramente serão observadas injustiças em caso de manutenção de alíquota única, posto que a referida tributação onerará mais uns do que outros, podendo fomentar, ainda que indiretamente, mais algumas atividades do que outras.

Além disso, a questão da alíquota única poderá afetar a população mais pobre do país, na medida em que, salvo se aceita a presente emenda, não haverá possibilidade de redução de alíquotas a bens, produtos ou serviços essenciais à subsistência. O

³ Estudo denominado “ZONA FRANCA DE MANAUS – IMPACTOS, EFETIVIDADE E OPORTUNIDADES”, p. 64, disponível em <http://cieam.com.br/ohs/data/docs/1/GUIA_FGV-v5-revisado.pdf>. Último acesso em 23/08/2019.

⁴ A doutrina de Direito Constitucional comprehende como princípio da igualdade ambas as acepções mencionadas: formal e substancial. Nesse sentido: *No mais das vezes a questão da igualdade é tratada sob o vértice da máxima aristotélica que preconiza o tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida dessa desigualdade.* in ARAUJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 131.

⁵ Presunções de lucro descritas no artigo 15, da Lei nº 9.249/95, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm#art15>. Último acesso em 23/08/2019.



impacto mais negativo será à população mais carentes, pois, a alíquota única impediria, por exemplo, que aos alimentos para uma alimentação básica (ou a própria cesta básica) fossem aplicadas desonerações.

Assim, os custos tributários seriam repassados aos consumidores e, por isso, elevariam o preço destes alimentos, sendo necessário maior dispêndio para a aquisição, o que afetaria mais fortemente aqueles com capacidade contributiva e econômica inferior, ou seja, aqueles de classes mais pobres.

Finalizando, as alterações propostas nesta emenda vislumbram garantir direitos atualmente vigentes, não obstante o desenvolvimento regional, o mínimo de subsistência à população e o completo cumprimento ao princípio da igualdade. Portanto, a ideia é de evitar contencioso, e o consequente custo estatal relativo a ele, diante de questionamentos, especialmente, sobre encerramento de incentivos e descumprimento do princípio da isonomia, assim como, garantir a possibilidade, e não obrigatoriedade, de políticas governamentais futuras para incentivo de determinada região ou atividade, em especial no intuito de garantir maior bem estar e acesso a determinados produtos ou serviços à população.

Outrossim, outro fator que reforça a necessidade de aceitação desta emenda é a garantia de unidade e coerência no sistema jurídico constitucional, ante a previsão do artigo 150, §6º, da Constituição Federal, com redação descrita no artigo 3º, da PEC nº 45/2019, que permite benefícios/incentivos (*lato sensu*), nas hipóteses de previsão em legislação específica neste sentido, conforme redação abaixo:

“Art. 152-A [...]”

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição”.

Sala das sessões, de setembro de 2019.

Marcelo Ramos

Deputado Federal – PL/AM