

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 21-A, DE 2019
(Do Sr. Pedro Lucas Fernandes e outros)

Acrescenta alínea f ao inciso IV do art. 150 da Constituição Federal para conceder Imunidade Tributária na comercialização e Produção do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. WILSON SANTIAGO).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2019, tem por objetivo acrescentar a alínea “f” ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal para conceder imunidade tributária na comercialização e produção do gás liquefeito de petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico.

A Constituição Federal, ao estabelecer imunidade tributária, confere ao contribuinte uma proteção de não incidência tributária, exigindo do Estado que se abstenha de cobrar tributos, mesmo havendo a configuração do fato gerador sem, com isso, sofrer tributação, pois o que é imune não pode sofrer tributação.

Ao inserir a imunidade tributária no ordenamento preceito constitucional (art. 150, inciso VI, CF), o que fez o constituinte originário foi criar impedimento para obstaculizar a aplicação das normas tributárias, restringindo o poder de tributar da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por isso, não existe como estabelecer esta hipótese normativa restritiva sem conferi-la status constitucional a imunidade, inserindo-a no rol do art. 150, inciso VI, da Constituição Federal a hipótese de não tributação.

Em sua justificativa, os autores alegam que o projeto é de extrema relevância para todos os consumidores do país, ainda mais em um momento de alta volatilidade e alta de preços do GLP, que acaba impactando de forma mais gravosa a população carente.

Segundo os autores, baseando-se nas informações retiradas do sítio eletrônico da Petrobras, na composição do preço do GLP (nas principais capitais do país) temos a seguinte distribuição de valores: 44% relativo a distribuição e revenda, 16% de ICMS, 03% de PIS/Pasep e Cofins e 37% de realização da Petrobras.

Em resposta ao ofício da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (Sec/RI/E/nº 565/19), de 12.06.2019, por intermédio do qual foi remetido cópia do Requerimento de Informações nº 653/2019, de autoria do Senhor Deputado Pedro Lucas Fernandes, que solicita a “estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da PEC 21/2019”, o Senhor Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes, em resposta à solicitação do parlamentar, encaminhou cópia do Ofício nº 1015/2019 – RFB/Gabinete, de 05 de julho de 2019, Elaborado pela Secretaria Nacional da Receita Federal do Brasil.

Em resposta à solicitação do Ministério da Economia, o Senhor João Paulo Ramos Fachada Martins da Silva, Subsecretário-Geral da Receita Federal do Brasil, encaminhou Nota Técnica Cetad/Coest nº 103, de 03 de junho de 2019, elaborada pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Secretaria da Receita Federal do Brasil analisando o requerimento do Senhor Deputado Pedro Lucas Fernandes.

O estudo realizado pela Receita Federal deixa claro que as imunidades são limitações

constitucionais ao poder de tributar consistentes na delimitação da competência tributária conferidas aos entes políticos pela Constituição Federal. A presente Proposta de Emenda à Constituição aplica-se exclusivamente aos impostos, não contemplando outras espécies tributárias, como taxas, contribuição de melhorias, empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (PIS/PASEP e CONFINS).

A Nota Técnica informa que o Imposto de Importação não estaria abrangido pela imunidade pois a regra imunizante proposta incidiria apenas na produção e comercialização. Em relação ao Imposto sobre Produtos Industrializados já estão com registro NT – Não Tributado na tabela do TIPI. Sendo assim, o único imposto abrangido pela norma seria o ICMS de competência dos Estados Federados, não havendo nenhum impacto orçamentário financeiro da PEC 21/2019 no que se refere aos impostos de competência da União.

Com a imunidade tributária, espera-se que o preço do GLP fique mais barato e acessível para dezenas de milhões de brasileiros, principalmente os trabalhadores desempregados; as pessoas desalentadas, que desistiram de procurar emprego; os beneficiários dos programas sociais do governo, como a bolsa família; trabalhadores rurais e urbanos que sobrevivem com salários miseráveis, de no máximo um salário mínimo; além dos idosos e pessoas com deficiência que recebem o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 202 c/c o art. 32, inciso IV, alíneas “a” e “b”, ambos do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciar a admissibilidade das propostas de emenda à Constituição, aferindo os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Nesse sentido, verificamos que a Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2019, atende os pressupostos constitucionais para a tramitação constantes aos §§ 1º e 4º do art. 60 da Constituição Federal, visto que não estamos sob a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou de estado de sítio; como, também, a atual proposição não tende a abolir as cláusulas pétreas da Constituição, como a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e muito menos os direitos e garantias individuais.

De pronto, verifico que foram confirmadas 179 (cento e setenta e nove) assinaturas, tendo sido cumprido, portanto, o requisito fixado pelo inciso I do art. 60 da Constituição Federal.

Do mesmo modo, a matéria constante da proposta de emenda não foi rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa, razão pelo qual não há óbices para sua apresentação e tramitação em face do § 5º do art. 60 da Constituição Federal.

Por fim, friso que não se trata de analisar a viabilidade constitucional, técnica ou jurídica da proposta em comento. Essa verificação compete à Comissão Especial e ao Plenário, consoante o texto regimental. Neste sentido, nos cabe analisar às condições de admissibilidade que tem por parâmetro o já mencionado art. 60 do texto constitucional.

Em face do exposto, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado Wilson Santiago
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 21/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Wilson Santiago. O Deputado Gilson Marques apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Alexandre Leite, Aureo Ribeiro, Beto Rosado, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Danilo Cabral, Darci de Matos, Delegado Éder Mauro, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Edilázio Júnior, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Fábio Trad, Genecias Noronha, Gilson Marques, Herculano Passos, Hiran Gonçalves, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Júlio Delgado, Júnior Mano, Léo Moraes, Luizão Goulart, Marcelo Aro, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Maria do Rosário, Nelson Pellegrino, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Abi-Ackel, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Sergio Vidigal, Shéridan, Talíria Petrone, Wilson Santiago, Angela Amin, Delegado Pablo, Dr. Frederico, José Medeiros, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Pedro Westphalen e Reginaldo Lopes.

Sala da Comissão, em 2 de outubro de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

VOTO EM SEPARADO
(Deputado GILSON MARQUES)

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2019, assegura imunidade tributária na produção e na comercialização de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico. Justifica o autor que é um projeto de extrema relevância para todos os consumidores do país, principalmente para os mais carentes. Pretende com a medida reduzir o preço do gás de cozinha para a população brasileira.

Defende o autor que a voracidade fiscal da União e dos Estados é responsável, em grande medida, tanto pela queda na demanda de GLP entre as famílias mais pobres, quanto pela proliferação de distribuidores piratas.

II – VOTO

A PEC 21, de 2019, é inconstitucional por violar o princípio da proporcionalidade, elemento essencial do devido processo legal (seja ele judicial, legislativo ou administrativo). O devido processo legal foi consagrado no art. 5º da Constituição Federal nos seguintes termos:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Como demonstraremos a seguir, a proposta tem uma falha essencial: ela é ineficaz porque não deve gerar o aumento do bem estar econômico esperado e desejado. A única justificativa para a isenção proposta seria que ela traria um aumento marginal no bem estar econômico das famílias. Ocorre que é justamente o oposto.

A justificativa da PEC nº 21, de 2019, é salutar e relevante porque tem como finalidade reduzir o preço do gás de cozinha para a população. Trata-se de um combustível amplamente utilizado nos lares brasileiros. É fornecido para o consumidor doméstico em botijões de 13 quilogramas, também conhecido como GLP P-13. Para outras classes de consumidores, é fornecido em vasilhames de outras capacidades, ou a granel.

Sem embargo à justificativa nobre da PEC de abaixar o preço do GLP, que conta com a minha concordância, preciso discordar totalmente do meio adotado. A imunidade tributária será inapropriada e inefetiva para alcançar o objetivo pretendido, pelas razões que exponho a seguir.

Em primeiro lugar, a proposta veda a instituição de impostos sobre a produção e a comercialização do GLP doméstico. Não alcança outros tipos de consumidores, como o comercial e o industrial. Assim, passaremos a ter um mesmo produto com duas cargas tributárias diferentes, tão somente em função do tipo de envasilhamento do produto. Trata-se de estímulo a fraudes e sonegação. Uma distribuidora que age corretamente será penalizada, do ponto de vista concorrencial, pela distribuidora que fraudar, a título de pagar menos tributos. Basta tão somente fraudar o registro do tipo de GLP no momento da emissão da nota fiscal. Essa é apenas uma possibilidade.

Além disso, a imunidade tributária proposta será restrita à produção e à comercialização de GLP P-13, abrangendo nominalmente os impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Acontece que, na prática, atingirá exclusivamente o ICMS. Constitucionalmente, esse é o único imposto que se aplica à produção e à comercialização de combustíveis, como é o caso do gás de cozinha - o GLP. Vale lembrar que Pis, Pasep, Cofins e Cide, embora sejam federais, de responsabilidade da União, não são impostos por definição - são Contribuições. E o imposto de importação/exportação não incide sobre a produção e a comercialização no mercado doméstico. Logo, os tributos federais não serão afetados pela presente Proposta de Emenda à Constituição. O próprio Relator reconhece, corretamente, essa situação.

Todavia, nem o autor, nem o relator, lograram demonstrar o impacto orçamentário e financeiro decorrente da PEC sobre os Estados e o Distrito Federal. É certo que serão diretamente prejudicados com perda de arrecadação de ICMS. Pior, em um momento de crise fiscal.

Mas o ponto mais equivocados da PEC nº 21, de 2019, é partir da premissa que a imunidade tributária é suficiente para beneficiar o consumidor doméstico. Isso só seria verdadeiro se o mercado de GLP fosse competitivo e aberto à concorrência externa, sem barreiras à entrada. Não é o caso!

Na economia, é muito conhecido o efeito da redução tributária em mercados concentrados ou cartelizados. O preço ao consumidor não abaixa e a medida favorece apenas o aumento de margens de lucro e reforça o poder da concentração de mercado. É isso que acontecerá com a aprovação da PEC. O consumidor não será beneficiado. Pelo contrário, será prejudicado.

Precisamos lembrar que o Brasil é dependente da importação de GLP, e mesmo assim toda a produção e a importação são feitas basicamente por uma única empresa - a Petrobras. Ou seja, temos desde a origem uma situação monopolista. Em monopólios, ou em mercados cartelizados, como disse, qualquer redução de tributos ou ganho de eficiência não são transmitidos para o consumidor, mas, sim, absorvidos pelo monopolista ou pelos agentes do cartel.

Na comercialização de GLP no Brasil, a concentração é bastante elevada. Por exemplo, no segmento de distribuição, apenas 4 distribuidoras detêm 85% de todo o GLP comercializado no Brasil. São elas: Ultragas (23,5%), Liquigás (21,4%), Supergasbrás (20,1%) e Nacional Gás (19,4%). E cada uma delas tem praticamente seu mercado preservado, sem competição. Isto porque a regulação, literalmente, proíbe o enchimento de um mesmo botijão por diferentes empresas. É uma clara barreira à competição, à entrada de novos agentes no segmento de distribuição. Além disso, não temos na legislação brasileira regras de independência e livre acesso às infraestruturas essenciais de importação e comercialização de GLP.

Qual o efeito disso? Pouquíssima concorrência e as margens de distribuição de GLP são bastante altas. O consumidor fica refém, paga mais caro!

No Norte do país, por exemplo, onde os índices de desenvolvimento humano são baixos, a margem de distribuição de GLP é da mesma ordem de grandeza do preço do gás de cozinha vendido pela Petrobras! Em cada botijão que uma família carente compra nessa região, paga mais de R\$ 23 (vinte e três reais)

somente a título de margem de distribuição. No Nordeste, outro exemplo, a margem de distribuição é de R\$ 15 (quinze reais) por botijão. Equivale a 64% do preço do gás de cozinha na Petrobras.

E pagar mais caro pela falta de concorrência não é exclusividade da população que mora no Norte e Nordeste. Na região Sul, por exemplo, a margem é R\$ 15 (quinze reais) também. No Centro-Oeste, R\$ 22 (vinte e dois reais). No Sudeste, R\$ 14 (catorze reais). Todos esses dados são públicos, estão disponíveis na página do Ministério de Minas e Energia na internet.

Também faltam competição e liberdade no segmento de revenda de GLP. Temos muitas regras, várias infralegais, que não favorecem a competição, dificultam a entrada de novos concorrentes e não asseguram liberdade de escolha para o consumidor. Como resultado, as margens de revenda são igualmente muito elevadas! No Norte e no Nordeste, é em média R\$ 15 (quinze reais) por botijão. No Centro-Oeste, é R\$ 19 (dezenove reais)! No Sul, é R\$ 18 (dezoito reais).

Quando somadas as duas margens, isto é, de distribuição e revenda, chegamos à conclusão que são muito maiores do que o próprio preço do gás de cozinha na Petrobras ou na importação. Ou seja, gastamos mais para comercializar o gás de cozinha do que com sua produção ou importação.

Ao contrário do que defende o autor, o problema nesse caso não é a tributação estadual, mas a voracidade da falta de competição na distribuição e comercialização de gás de cozinha. Comparadas ao imposto estadual, o ICMS, essas margens são de 3 a 4 vezes maiores.

Nesse sentido, infelizmente, a PEC apenas procura trabalhar no ponto menos relevante para baratear o preço do GLP. Não precisamos de subsídios, não precisamos de imunidades tributárias, precisamos, sim, trazer competição para o mercado de GLP. Só assim o consumidor será verdadeiramente beneficiado!

Vale lembrar ainda que já existe, desde 2001, um subsídio federal específico para baratear o gás de cozinha para a população de baixa renda. Começou com o nome de Programa Auxílio-Gás e consistia no pagamento de R\$15,00 (quinze reais) para cada família, a cada 2 meses. Em 2003, esse valor foi integralmente incorporado ao Bolsa-Família e continua desde então.

Portanto, a PEC 21, de 2019, é inadequada para propiciar a finalidade apregoada (aumentar o bem estar econômico das famílias). Em outras palavras, embora a finalidade seja louvável, o texto proposto não é o meio adequado para alcançá-la.

Já mencionamos, acima, que a inadequação do meio utilizado em uma regulação constitui afronta ao princípio da proporcionalidade (que, conforme dito, está previsto na cláusula do devido processo legal, art. 5º, LIV, da Constituição Federal,).

O princípio da proporcionalidade impede o Estado de criar uma restrição a direitos dos cidadãos sem que essa restrição seja adequada e necessária para a realização de um bem superior ao direito que é restringido pela regulação.

A regulação de qualquer atividade deve obedecer ao princípio da proporcionalidade, também chamado de princípio da proibição de excesso.

Apenas a título de exemplo, uma vez que o princípio é bem conhecido e o seu reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal é um consenso, citamos um, dentre muitos, precedentes:

O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE 414426 Relator(a): Min. Ellen gracie, Tribunal Pleno, julgado em 01-8-2011; RE 511961, Relator(a): Min. Gilmar mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17-6-2009. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao

teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. (...) A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega ‘ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente’, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional 82/2014. [ADPF 449, rel. min. Luiz Fux, j. 8-5-2019, P, DJE de 2-9-2019.]

Fica evidente, portanto, que qualquer regulação estatal deve se submeter às exigências protetivas do princípio da proporcionalidade, o qual, fazendo parte do art. 5º, está entre as cláusulas pétreas e, portanto, deve ser observado inclusive por propostas de emenda à Constituição.

Diante dessa norma e das evidências da inadequação da proposta incluída na PEC 21, de 2019, fica claramente demonstrado que o programa da PEC seria inadequado, ineficiente, perdulário e que viola aquele princípio.

A PEC em questão, embora aponte um problema real e tenha o mérito de sugerir uma forma de solucioná-lo, não o faz de maneira adequada, de forma que ela é inconstitucional, porquanto o princípio da proporcionalidade integra o rol de direitos fundamentais e esses direitos são, é notório, cláusula pétrea.

Reitero: concordo que a proposta de PEC tem um objetivo salutar, mas a adoção da imunidade tributária é totalmente inadequada para alcançar essa finalidade.

Por essa razão, voto por não prejudicar o consumidor, por não prejudicar os estados e por não piorar ainda mais a pouca competição que já existe no mercado de gás de cozinha.

Essas são as razões e fundamentos do meu voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 2019.

Sala da Comissão, em de outubro de 2019.

Deputado GILSON MARQUES