



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao Substitutivo da PEC nº 110 de 2019)

O inciso III do § 2º do artigo 156-Am na forma conferida pela redação do Substitutivo do Relator à PEC 110/19, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 156-A.** O imposto sobre operações com bens e prestações de serviços, cuja competência será compartilhada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, será instituído por lei complementar.

§ 2º O imposto de que trata esse artigo alcança negócios jurídicos e outras operações e prestações a eles equiparáveis, tais como:

III – locação, exceto a de bens imóveis.”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A PEC nº 110/2019 propõe a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”), o qual incidirá à expressiva alíquota de 16% ou mais.

Nos termos originalmente propostos pela PEC nº 110/2019, o IBS incidiria sobre a locação de bens de qualquer espécie, pelo que pode ser compreendido que a locação de imóveis também restaria onerada por tal tributo.

Ocorre que a instituição do IBS agravaría sobremaneira a carga fiscal das empresas do setor imobiliário, que têm por objeto a locação de imóveis, tendo em vista que tal atividade não se encontra atualmente sujeita ao ICMS<sup>1</sup>, como tampouco ao ISS<sup>2</sup>.

Ainda que esteja prevista a não-cumulatividade plena para o IBS, que garantiria créditos do imposto incidente sobre todos os bens e serviços utilizados na atividade econômica dos contribuintes, deve-se notar que as empresas do setor imobiliário, tais como imobiliárias e shopping centers,

<sup>1</sup> Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

<sup>2</sup> Imposto sobre serviços de qualquer natureza.

SF/22106.87823-26



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

possuem pouquíssimas despesas desta natureza. Com efeito, a mão de obra e o custo de financiamento, principais gastos do setor, não estariam contemplados nas hipóteses de apropriação de crédito do imposto.

Ou seja, as empresas do setor imobiliário estariam sujeitas a um *ônus* tributário expressivo, diante da majoração da sua carga tributária e, ao mesmo tempo, não poderiam se aproveitar do *bônus* decorrente do crédito amplo sobre a sua principal despesa, visto que, originalmente, não haveria previsão de desconto relativo aos custos de mão de obra e de financiamento, para fins de apuração do IBS.

Não bastasse inexistência substancial de créditos para fins de compensação com o IBS a ser recolhido, as imobiliárias e os shopping centers estariam impossibilitados de repassá-lo na cadeia de produção e consumo.

É justamente por essa razão que o primeiro relatório da PEC 110/19 previa a não incidência do IBS sobre a locação de bens imóveis.

Diferentemente do caso de outras atividades econômicas em geral, em que o custo decorrente do aumento da carga tributária pode ser repassado ao consumidor, o locador está impedido legalmente de ajustar preço do aluguel para adequá-lo à nova realidade. Com efeito, a Lei 8.245/1991 (Lei das Locações) veda o aumento do valor real do aluguel para os locatários.

Ainda que assim não fosse, e as locadoras estivessem livres para aumentar o preço dos seus contratos de locação para fins de repasse do IBS, os locatários enfrentariam irremediáveis dificuldades para absorver tal tributo ou repassá-lo ao longo da cadeia de consumo.

No Brasil, a maior parte da arrecadação tributária é feita por meio de tributos incidentes sobre o consumo, são os chamados tributos indiretos. Sendo que quanto maior ele é, maior se torna o preço das mercadorias e serviços, e quanto maior é o aumento dos preços, maior é sua arrecadação. O processo inflacionário, quando instalado, é de difícil controle. Funciona como um círculo vicioso, obrigando a realização de reajustes periódicos de preços e salários, com o seu consequente agravamento. E quem mais sofre com tudo isso é a camada menos favorecida da população, que não tem como se proteger, por isso, importante manter a carga tributária estável, não se podendo ter esse aumento repentino.

SF/22106.87823-26



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Em relação aos imóveis residenciais, o repasse implicaria em aumento imediato no valor dos aluguéis, os quais, repita-se, não são tributados pelo ICMS nem pelo ISS e passariam a sofrer incidência do IBS à alíquota estimada de 16%.

Os efeitos seriam catastróficos para o bem-estar social, o qual deve ser assegurado pela Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>. Diversas famílias teriam que buscar novos lares, correndo o risco de não os encontrarem, especialmente no atual cenário de agravado desemprego. Para tais cidadãos não haveria alternativa senão migrarem para a informalidade, passando a residir em comunidades à margem da sociedade, em que não haveria qualquer recolhimento de tributos ou fiscalização por parte do Estado.

Em relação aos estabelecimentos comerciais locatários, a maior parte pertence ao SIMPLES Nacional, sem estrutura operacional suficiente para adotar a metodologia de créditos e débitos. Ainda que não estivessem sujeitos a tal regime, diversos locatários não teriam condições de suportar um eventual ajuste, de modo que diversos estabelecimentos comerciais seriam fechados.

O desaquecimento do setor certamente contribuiria para aumentar o nível geral de desemprego e, por consequência, ao endividamento e redução do consumo das famílias brasileiras, o que seria muito prejudicial no cenário atual de lenta recuperação econômica.

Em ambos os casos, a consequência imediata seria uma queda da arrecadação do Estado, que é exatamente o que a PEC 110/2019 visa evitar.

Cabe destacar que a distinção entre imóveis residenciais e comerciais, para fins de incidência do IBS, seria de tamanha complexidade que a sua fiscalização e arrecadação seria severamente comprometida, especialmente na atualidade em que o trabalho remoto (*"home office"*) passou a ser uma realidade na vida empresarial brasileira, bem como do resto do mundo. É

---

<sup>3</sup> Preambulo. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

SF/22106.87823-26



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

tanto assim, que nenhum país até hoje estabelece esse tipo de distinção, para fins de tributação<sup>4</sup>.

Não sem razão, a União Europeia faculta a seus países membros a possibilidade de isenção de Imposto sobre Valor Agregado (“IVA”) nas operações de locação de bens imóveis. A previsão foi inclusive incorporada pela Alemanha, Espanha, Portugal e Reino Unido<sup>5</sup>.

Por fim, a presente emenda visa a preservação dos princípios constitucionais da capacidade contributiva e do não confisco.

O princípio da capacidade contributiva, insculpido no parágrafo 1º do artigo 145 da Constituição Federal, estabelece que os impostos devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, de modo que não venham a ser onerados excessivamente. A oneração tributária excessiva dos contratos de locação, tal como proposta pela PEC 110/2019, excederia o montante que poderia ser suportado por diversos locatários comerciais e residenciais.

O princípio do não-confisco, por sua vez, previsto no inciso IV do artigo 150 da Constituição Federal, veda que o Estado se aproprie do patrimônio do contribuinte no exercício da capacidade tributária. Nesse sentido, apenas os rendimentos que resultem do investimento, do patrimônio ou do trabalho devem ser submetidos à tributação. Tal princípio tem por objetivo preservar a fonte de rendimentos dos contribuintes, a fim de que possam continuar gerando receita tributária.

A tributação pelo IBS, sem que os locadores e locatários possam repassar o ônus tributário ao longo da cadeia de produção e de comércio, tal como exposto ao longo da presente emenda, geraria graves riscos de atingir o próprio patrimônio e inviabilizar a atividade produtiva de tais entidades.

Diante do exposto, solicito o apoio de meus nobres pares nesta Casa e do nobre Relator para a aprovação desta Emenda cujo teor é fundamental para garantir a equalização dos ônus tributários para os setores que exploram atividade imobiliária.

<sup>4</sup> Poddar, Satya, “Treatment of Housing under VAT for the US”, mencionado em estudo do Centro de Cidadania Fiscal, , disponível em [https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/IBS\\_Ind%C3%A3stria-de-Constru%C3%A7%C3%A3o\\_v2.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/IBS_Ind%C3%A3stria-de-Constru%C3%A7%C3%A3o_v2.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?t=commercial-leases&s=rent&q=vat-on-rent>

SF/22106.87823-26



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Sala das Comissões,

Senador **TASSO JEREISSATI**  
**(PSDB - CE)**

SF/22106.87823-26