



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**EMENDA Nº        – CCJ**  
(à PEC nº 45, de 2019)

O art. 156-A da Constituição Federal, na forma do art. 1º da PEC nº 45, de 2019, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 12 e 13:

“**Art. 156-A.** .....

.....

§ 12. A proposição legislativa destinada a regulamentar o § 5º, inciso V, deverá estar acompanhada dos seguintes demonstrativos:

- I – estimativa do impacto orçamentário dos regimes específicos de tributação propostos;
- II – avaliação da necessidade de regime específico de tributação para cada setor beneficiado;
- III – rol das metas a serem cumpridas por cada setor beneficiado; e
- IV – rol dos critérios para avaliação do cumprimento das metas fixadas.

§ 13. As metas fixadas na forma do inciso III do § 12 serão avaliadas anualmente e o seu descumprimento resultará na interrupção do regime específico de tributação.”

O art. 9º da PEC nº 45, de 2019, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 10 e 11:

“**Art. 9º** .....

.....

§ 10. A proposição legislativa destinada a regulamentar o *caput* deste artigo deverá estar acompanhada dos seguintes demonstrativos:

- I – estimativa do impacto orçamentário dos regimes diferenciados de tributação propostos;

**Brasília:**

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

- II – avaliação da necessidade de regime diferenciado de tributação para cada setor beneficiado;
- III – rol das metas a serem cumpridas por cada setor beneficiado; e
- IV – rol dos critérios para avaliação do cumprimento das metas fixadas.

§ 11. As metas fixadas na forma do inciso III do § 10 serão avaliadas anualmente e o seu descumprimento resultará na interrupção do regime específico de tributação.”

## JUSTIFICAÇÃO

As exceções adotadas pelo substitutivo da PEC 45, de 2019, distorcem alguns princípios norteadores da Reforma Tributária, quais sejam: simplificação com redução do número de impostos e de regimes diferenciados e específicos, justiça tributária e menos litígios, além da unificação de uma alíquota de referência para todos.

No entanto, todos temos consciência de que políticas públicas são necessárias para fomentar alguns setores estratégicos para o desenvolvimento econômico-social do país.

A fim de não perdemos a oportunidade de construirmos uma boa legislação, em tema tão complexo, é suma importância que o texto preveja critérios claros e objetivos que justifiquem a adoção de regimes tributários diferenciados e específicos para alguns setores da economia, preservando, assim, o significado de uma política pública, que deve buscar promover melhorias e contribuir para o combate de problemas como a exclusão social, o desemprego e a desigualdade na distribuição de renda, dentre outros.

A ausência de uma avaliação dos impactos fiscais e dos resultados práticos alcançados com as concessões de alíquotas mais vantajosas, poderá incorrer na continuidade de anomalias tributárias e na

---

**Brasília:**

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

manutenção de distorções que afetam a concorrência e a própria eficiência do setor produtivo, importando em todo contexto da economia do país.

A propósito, sempre considerei que o Brasil precisa avançar na avaliação dos gastos tributários, por essa razão, já em meu primeiro mandato nesta Casa, apresentei o PLS nº 238, de 1991, que buscava ***“estabelecer critérios para avaliação dos incentivos fiscais, e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”***. A matéria foi aprovada pelo Senado, em 1992 e enviado à Câmara dos Deputados, aonde o projeto foi rejeitado em comissão, sob alegações de inviabilidade técnica e indefinições conceituais.

A proposição de forma singela e pioneira, pedia uma avaliação anual de custo-benefício, em termos macroeconômicos e regionais, dos incentivos concedidos, a ser entregue junto às contas prestadas ao Legislativo pelo Presidente da República.

Decorridos 28 anos da apresentação do primeiro projeto, persistindo na mesma direção, apresentei o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, ***que altera dispositivos da LRF, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômicos sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências***. Dessa vez, o texto estava integralmente conectado aos mecanismos da LRF.

O projeto, resumidamente, possui dois grandes eixos: o primeiro, e mais importante, é o da organização do processo decisório no sentido da transparência e da evidenciação dos custos e ganhos, para a sociedade, dos incentivos e benefícios e; o segundo, obtida uma conceituação mais precisa do objeto, o cerne do projeto é exigir a avaliação pública, completa e transparente dos incentivos e benefícios, com critérios e metas claras a serem cumpridas. Na realidade, trata-se de pôr em prática um dos mais consagrados princípios da administração, o de que não se gerencie aquilo que não se mede. A nossa proposta foi aprovada no Plenário do

**Brasília:**

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Senado Federal, por unanimidade, em 05/07/2023, sendo remetida à Câmara dos Deputados.

Esse breve histórico me dá certeza que o Brasil precisa avançar na avaliação de todas políticas públicas, para que sejam efetivas na consecução de seus objetivos e que o custo e os benefícios diretos e indiretos de tais políticas sejam transparentes à sociedade e, para tanto, a boa gestão fiscal depende de avaliação periódica, objetiva e responsável.

Nessa quadra, a nosso ver, incluem-se os eventuais regimes tributários diferenciados e específicos a serem adotados pela Reforma Tributária que atribuam alíquotas mais vantajosas do que as praticadas pela alíquota de referência do IBS e CBS. Nesse sentido, por meio de emenda à PEC 45, de 2019, insisto na necessidade de que quaisquer políticas públicas que promovam gastos tributários sejam avaliadas.

Inclusive, essa é uma das sugestões do TCU compartilhada no relatório “Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária”, que foi entregue, em 28/10/2023, pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Bruno Dantas ao relator da PEC 45, de 2019, senador Eduardo Braga, que disponibilizou o documento a todos os senadores e senadoras.

O documento objetivou levantar informações, realizar análises técnicas e identificar riscos de natureza econômica e jurídica no substitutivo da Proposta de Emenda Constitucional 45/2019.

Sobre a necessidade de dispositivo de avaliação às concessões de alíquotas diferenciadas, evidencia o relatório: ***“Os estudos demonstram que, apesar de produzirem certo benefício, os custos das exceções ao IVA para a economia são maiores que os benefícios, pela forma que são feitos. Assim, seria oportuno sugerir a inclusão na PEC 45/19 de dispositivo prevendo que as exceções à alíquota padrão serão submetidas a avaliações anuais de custo-benefício entre 2026 e 2033, bem como a oportunidade de o Congresso Nacional avaliar, já em 2034, se vale a pena ou não manter as exceções à alíquota padrão da tributação sobre o consumo”.***

**Brasília:**

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

No item 24 do relatório, “Gastos Tributários Avaliados pelo TCU”, o documento cita publicação de 2022, “Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal”, em que destaca: *“Entre os altos riscos levantados está a transparência e a efetividade das renúncias tributárias. De forma geral, os benefícios tributários: i) são instituídos ou ampliados sem objetivos e metas a serem alcançados, indicadores que permitam medir os resultados apontados e prazos de vigência definidos; ii) são aprovados sem estimativas de impacto orçamentário e financeiro, apesar de essas estimativas serem exigidas pela Constituição federal, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iii) não são monitorados e avaliados quanto aos resultados efetivamente gerados para a economia e sociedade”*.

Assim, nesse diapasão, proponho que os projetos de lei complementar que regulamentarão os regimes específicos e diferenciados de tributação sejam necessariamente instruídos com: (i) a estimativa do impacto orçamentário; (ii) a avaliação da necessidade de diferenciação tributária; e (iii) os róis das metas a serem cumpridas pelos setores beneficiados e dos critérios para avaliação anual do cumprimento dessas metas, sob risco de interrupção do benefício concedido.

Diante de todo o exposto, encareço o apoio dos nobres pares para aprovação da emenda, ora apresentada.

Sala da Comissão,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

**Brasília:**

Senado Federal - Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Centro  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100