



CONGRESSO NACIONAL

EMENDA N° - CMMMPV 1262/2024
(à MPV 1262/2024)

Suprimam-se o art. 1º, todo o Título I e todo o Título II da Medida Provisória.

JUSTIFICAÇÃO

Conforme previsto no art. 2º da MP n. 1.262, de 3 de outubro de 2024, a instituição do Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT) se daria mediante a instituição de um “Adicional da CSLL”, mantida a destinação do produto de sua arrecadação, com a finalidade de estabelecer a tributação mínima efetiva de 15% no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária (“Regras GloBE”), elaboradas pelo Quadro Inclusivo (“Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting”), sob coordenação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (“OCDE”) e do Grupo dos Vinte (“G20”).

Em que pese o referido Adicional dever ser recolhido apenas no caso de se verificar uma alíquota efetiva para fins de GloBE, que considera em seu cálculo também o IRPJ e o que mais se enquadra na definição de “Tributos Abrangidos”, bem como manter a destinação da arrecadação, a forma como esse Adicional da CSLL foi instituído é inconstitucional, pelos fatores a seguir expostos.

1. O Adicional da CSLL como nova fonte de custeio.

A CSLL comprehende contribuição social que visa garantir a seguridade social, tendo como base de cálculo o lucro líquido das pessoas jurídicas, nos termos



da regra de discriminação de competência prevista no art. 195, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal.

Adiante, no parágrafo 9º, do art. 195 da Constituição Federal, há autorização para que contribuições sociais sobre o lucro possuam alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Admite-se na Constituição, ainda, o emprego de base de cálculo diferenciada no caso de contribuições sociais que incidam sobre a receita, o faturamento ou o lucro.

Ocorre que o Adicional da CSLL instituído pela MP n. 1.262/2024 é calculado com base **no resultado consolidado de diferentes entidades localizadas no Brasil (“jurisdictional approach”)**, independentemente da personalidade jurídica própria de cada entidade.

Esse cálculo jurisdicional destoa integralmente da dinâmica de cálculo da CSLL, extrapolando a possibilidade de qualificação dessa exação como um mero “adicional” desta contribuição.

Dessa forma, embora o art. 195, parágrafo 9º, da Constituição Federal permita a cobrança de contribuições sociais sobre o lucro com base de cálculo diferentes para pessoas jurídicas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, não se admite a cobrança da própria CSLL de forma consolidada, englobando o resultado de diferentes pessoas jurídicas.

Isso porque o art. 195, inciso I, da Constituição Federal é claro no sentido que a contribuição social deve ser cobrada do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, sem fazer alusão à incidência da CSLL com base em cálculo jurisdicional, que engloba diferentes pessoas jurídicas.

Daí a se entender que Adicional da CSLL instituído pela MP n. 1.262/2024 seria qualificado como uma **nova fonte de custeio da seguridade sociais**.



LexEdit
CD 241018536800*

A instituição de novas contribuições sociais, em si, pode ocorrer por meio da elaboração de lei ordinária, **desde que tais novas contribuições se insiram nas hipóteses do art. 195 da Constituição**. Tal premissa é, inclusive, pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (“STF”), conforme decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) n. 2.010-2.

Entretanto, em se tratando de novas fontes de custeio, a instituição do Adicional de CSLL deveria, por força do art. 195, parágrafo 4º, da Constituição, ter observado as disposições do artigo 154, inciso I, do Texto Constitucional, sendo necessária, portanto, **a elaboração de Lei Complementar**.

Com isso, tem-se, portanto, que a instituição do Adicional da CSLL por meio da MP n. 1.262/2024 é **inconstitucional, por vício formal**.

2. Ausência de urgência que justifique a edição de Medida Provisória.

Nos termos do art. 62 da Constituição, Medidas Provisórias apenas podem ser editadas em caráter excepcional, em casos de relevância e urgência, nos quais a morosidade do processo legislativo prejudicaria o resultado pretendido.

Ainda que se pretenda justificar que a relevância e urgência na criação do Adicional de CSLL tem fundamento na adequação do Brasil às regras GloBE, para que não haja perda de arrecadação, o mero objetivo arrecadatório **não se mostra suficiente** para justificar a instituição de uma nova sistemática tributária por meio de Medida Provisória, devendo ser respeitado o processo legislativo convencional, inclusive por meio de Lei Complementar, sob pena de inconstitucionalidade, como já apontado.

Tanto é assim, que, em 7.10.2024, foi apresentado o Projeto de Lei (“PL”) n. 3.817, cujo teor é idêntico ao da MP n. 1.262, evidenciando que o próprio Poder Executivo entende que a matéria não pode ser tratada por Medida Provisória.

Considerando a instituição de nova fonte de custeio, conforme disposto no item 1 acima, ainda que tenha sido apresentado o PL para instituição



do Adicional de CSLL, o rito a ser observado é o referente à instituição de uma Lei Complementar, com necessidade de aprovação por quórum qualificado.

3. Violação à capacidade contributiva e ao caráter pessoal dos tributos

O cálculo do Adicional da CSLL, com base no resultado consolidado de diferentes entidades localizadas no Brasil (“jurisdictional approach”), independentemente da personalidade jurídica própria de cada entidade, viola, ademais, o princípio da capacidade contributiva, pois desconsidera a singularidade (caráter pessoal) de cada pessoa jurídica e sua efetiva capacidade de pagar tributos.

Apesar de o art. 145, parágrafo 1º, da Constituição estabelecer que “os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em diversos precedentes, que a capacidade contributiva **se aplica a todos os tributos** (RE n. 598.572/SP e RE n. 656.089/MG). Assim, as contribuições sociais, embora com destinação específica, devem observar a capacidade contributiva.

A capacidade contributiva se conjuga, no art. 145, parágrafo 1º, da Constituição, com o caráter pessoal dos tributos, pois o objetivo do preceito constitucional é garantir uma tributação justa, que respeite a situação econômica de cada entidade. Não se pode, a pretexto de se garantir uma tributação mínima global, que pretende apenas impedir a competição fiscal entre os Estados, desconsiderar as regras constitucionais que balizam o sistema tributário brasileira, ignorando que cada pessoa jurídica possui uma capacidade contributiva distinta.

A capacidade contributiva implica o respeito às condições econômicas e patrimoniais de cada contribuinte separadamente.

4. Violação ao princípio da igualdade

Por fim, além de todos os elementos anteriores, o Adicional da CSLL instituído pela MP 1.262/2024 cria discriminação injustificada entre empresas que



fazem parte de um grupo econômico e empresas independentes (“stand-alone”), violando o princípio da igualdade tributária vigente no Brasil.

Empresas que fazem parte de um grupo econômico são tratadas de forma mais onerosa em relação às empresas independentes, com base em critério de discriminação que está fora dos limites da jurisdição do Brasil. Essa diferenciação ocorre porque apenas as empresas que pertencem a grupos estão sujeitas à consolidação de resultados para fins de cálculo do Adicional.

Assim, uma empresa que faz parte de um grupo multinacional abrangido pode ter resultados consolidados e, assim, ser submetido à incidência do Adicional da CSLL com base no lucro agregado de diversas entidades, enquanto uma empresa “stand-alone” será tributada apenas com base em seu próprio resultado, sem se submeter, em qualquer hipótese, à incidência do Adicional da CSLL.

A violação ao princípio da igualdade ocorre porque contribuintes que tenham o mesmo patamar de lucro no Brasil serão tratados de forma distinta simplesmente porque integram ou não um grupo econômico. O critério de diferenciação passa a ser não a capacidade contributiva, mas a forma de organização empresarial.

Esse vício de inconstitucionalidade se agrava quando se considera que a seleção do porte dos grupos multinacionais abrangidos considera a receita consolidada global (“group approach”). No Brasil, em obediência aos contornos estabelecidos pela Constituição Federal, o princípio da igualdade deve ser aplicado à luz da materialidade a ser tributada no Brasil, sem levar em consideração fatores que estão fora dos limites da jurisdição brasileira.

Por todos esses motivos, é claro que a Medida Provisória padece de irrefutável vício de inconstitucionalidade, devendo ser suprimida por completo, sob pena de desconsideração dos parâmetros constitucionais estabelecidos no Brasil. Caso haja a intenção de se seguir com a implementação do Pilar 2 do BEPS da OCDE, há a necessidade de emenda à Constituição que assim o permita, fazendo-o da forma adequada e pelo veículo jurídico adequado.



Sala da comissão, 9 de outubro de 2024.

**Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança
(PL - SP)**

CD/24101.85368-00 (LexEdit)



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD241018536800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luiz Philippe de Orleans e Braga