



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº - CCJ
(ao PLP 68/2024)

Dê-se ao inciso II do § 2º do art. 32 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 32.

.....

§ 2º

.....

II – operações de que tratam os incisos IV e VI do caput do art. 9º desta Lei Complementar e da empresa pública prestadora de serviço postal.”

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, no art. 156-A, § 7º, inciso II, autoriza que as operações e os entes imunes possam ter direito ao crédito relativo às operações anteriores quando tal possibilidade for prevista em lei complementar. Nesse contexto, no artigo 32, § 2º, do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68, de 2024, permitiu-se a tomada de crédito para operações imunes relativas a “IV - livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão; e VI - serviços de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita”. Essa garantia deve ser estendida à empresa pública prestadora de serviço postal, empresa pública federal que tem como único acionista a União, pelos motivos aqui expostos.

A Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 2023, consagrou para a Administração Pública direta, autarquias e fundações, um regime de tributação zero em compras públicas, em respeito ao princípio federativo e a imunidade tributária recíproca, que impede os entes de tributar uns aos outros, e,



especialmente, considerando a concretude dos efeitos econômicos dos tributos, que faz com que o contribuinte de direito transfira o ônus fiscal para o comprador através do preço.

Nesse sentido, o art. 149-C da Constituição, incluído pela EC 132, de 2023, determina que o produto da arrecadação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) incidentes sobre operações contratadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas, incluindo suas importações, será integralmente destinado ao ente federativo contratante. Isso será feito mediante a redução a zero das alíquotas do imposto e da contribuição devidos aos demais entes e uma elevação equivalente da alíquota do tributo devido ao ente contratante, o que significa, na prática, em uma tributação efetivamente nula.

Como exemplo, imagine-se que tanto o Governo Federal quanto os Correios precisem adquirir um veículo no valor de R\$ 100.000 para prestação de serviço público. A alíquota total de tributos para essa compra é de 26,5% (17,7% de IBS e 8,8% de CBS), totalizando R\$ 26.500 em tributos. Portanto, o preço total do veículo seria de R\$ 126.500.

Conforme o art. 149-C da Constituição, quando a União adquirir o veículo, a alíquota de IBS será reduzida a 0%, enquanto a de CBS será de 26,5%. Dessa forma, a União pagará R\$ 26.500 em CBS, que, na prática, retornará integralmente a ela. Assim, a União adquire o veículo efetivamente por R\$ 100.000, alinhada ao princípio da imunidade recíproca, que impede a tributação mútua entre os entes federativos e objetiva proteger o patrimônio dos entes imunes.

Por outro lado, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), sujeito imune em decorrência do reconhecimento da imunidade tributária recíproca, não terá direito a essa redução de alíquota de IBS ou CBS nas suas compras. Portanto, ao adquirir o mesmo veículo, os Correios, empresa 100% pública cujo único acionista é a União, pagariam o valor total dos tributos, resultando em um custo total de R\$ 126.500 pelo veículo.

Importante esclarecer que o direito de realizar compras públicas sem tributação, em virtude da imunidade tributária recíproca, foi estendido às autarquias e às fundações. Desse modo, considerando que a empresa



pública prestadora dos serviços postais também está inserida no art. 150, § 2º, da Constituição Federal, de 1988, a ela também deve ser estendido tal benefício mantendo-se a unidade interpretativa do dispositivo constitucional.

Além disso, a redação atual do PLP nº 68, de 2024, autoriza a compensação ou o ressarcimento de créditos tributários apenas às operações imunes relacionadas a livros e radiodifusão. Embora os Correios sejam uma entidade constitucionalmente imune e uma empresa estatal integralmente pública, não recebem o mesmo tratamento e não têm o direito de se apropriar de créditos tributários em suas aquisições para a prestação do serviço público postal, que realizam em nome da União por obrigação constitucional. Caso a ECT tivesse direito a crédito, isso possibilitaria a empresa avançar significativamente em sua missão de universalização do serviço postal e na qualidade da prestação deste serviço. Tal crédito permitiria, inclusive, a busca por preços mais acessíveis, influenciando positivamente o mercado, considerando a expressiva representatividade da ECT no setor.

Ainda, é fundamental ressaltar que, dentre as empresas públicas prestadoras de serviço público, os Correios operam sob uma lógica específica, consubstanciada na política tarifária de subsídios cruzados, e, por meio dessa política, é possível garantir a prestação do serviço postal, com atendimento aos princípios da continuidade, da universalização do acesso e da modicidade tarifárias. Segundo essa lógica, são os rendimentos obtidos a partir da execução de atividades econômicas – em regime concorrencial, portanto – que financiam e permitem a prestação do serviço público pelos Correios. Por isso, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que a imunidade tributária dos Correios é ampla e se refere tanto ao regime de monopólio, quanto ao concorrencial.

Atualmente, das 5.940 agências próprias espalhadas por todo o território nacional, 79% são deficitárias. Isso significa que essas agências são mantidas não por razões financeiras, mas pelo objetivo constitucional de garantir a integração nacional e o direito à comunicação para todos os brasileiros, em todos os rincões do País. O subsídio cruzado é, portanto, imprescindível para garantir o atendimento a toda a população brasileira, tanto do serviço postal como de outros



serviços sociais prestados pelos Correios. As atividades dos Correios apresentam seu aspecto social tal como asseverou o Ministro Gilmar Mendes, in verbis:

“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -
Certamente, não é empresa calcada nos padrões de lucratividade de mercado. Todos querem disputar esses grandes mercados, os grandes conglomerados urbanos, mas vai entregar alguma coisa em Cabrobó! Isso acaba sendo monopólio. Aí, os Correios têm o ônus. E vamos então pensar em matéria de política tributária. Nesse caso, vamos reconhecer, diante da heterogeneidade, as assimetrias existentes neste país imenso. Mesmo o chamado "serviço privado" dos Correios é serviço público, ainda que pareça que nós estejamos aqui procedendo a uma contradição. Entregar uma encomenda em local longínquo, lá em Espinosa, ministra Cármem, lá em Diamantino

SENHORA MINISTRA CARMEN LUCIA - só tem o Correio mesmo; é fato (Id., DJe-105).” (grifo nosso)

Por fim, a imunidade não deve impedir o direito à não cumulatividade dos impostos. Acerca das imunidades constitucionais, Aliomar Baleeiro declara que importa o efeito econômico do tributo no caso concreto, com objetivo de apurar se ele, ainda que pago pelo contribuinte de Direito, desfalca o patrimônio do ente público, como contribuinte de fato (Baleeiro, 2010, p. 467). O jurista ainda completa:

[A] imunidade recíproca é um instituto jurídico-político expressamente consagrado na Constituição e não pode ser anulado pelas sutilezas e jogos de palavras do legislador ordinário. Não é lícito a este aniquilar essa



imunidade pelo subterfúgio de qualquer artil técnico-legislativo, como o de aparentemente dizer que o imposto é ônus do vendedor. Este é sujeito passivo da relação jurídica, no sentido de que lhe cumpre recolher o tributo, mas o legislador não pode ignorar que o mecanismo dos preços, num mercado de competição, permite ao contribuinte de iure transferir o ônus fiscal para o comprador. Se a compra é realizada por uma pessoa de direito público, para seu uso, ela padece, em tal caso, o desfalque em seu patrimônio, ou em suas rendas, porque o fornecedor computa todas as despesas, incorporandoas ao preço para reavê-las do adquirente. (Baleeiro, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 466, grifos nossos)

Este também é entendimento da jurista e doutrinadora Regina Helena Costa, Ministra do Superior Tribunal de Justiça, em seu Curso de Direito Tributário:

A nosso ver, a não cumulatividade é expressão do princípio da capacidade contributiva, cuja eficácia alcança, também, o contribuinte de fato, impedindo que o imposto se torne um gravame cada vez mais oneroso nas várias operações de circulação do produto ou mercadoria, ou de prestação de serviços, que chegariam ao consumidor final a preços proibitivos. (Costa, Regina Helena, Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 442-443, grifos nossos)



A jurista também se posicionou criticamente acerca da Emenda Constitucional nº 3/93, que incluiu no texto constitucional a vedação ao direito de crédito em casos de isenção e não incidência:

Regra estranha a tal sistemática é a contida no art. 155, § 2º, II, da CF, segundo a qual “a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação: a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes; b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores”.

Assim, por exemplo, se um comerciante for isento, aquele que realizar a operação de circulação de mercadoria subsequente arcará com o ônus do imposto que, em tese, seria devido na operação anterior e, assim, não terá direito a crédito.

Tal norma é justamente criticada pois, na hipótese, o ICMS será cumulativo, porquanto não será gerado crédito a ser compensado. Cabe ponderar que essa exceção à não cumulatividade foi introduzida pela Emenda n. 3, de 1993, o que enseja discussão quanto à sua constitucionalidade sob o aspecto formal, por ferir direito individual (art. 60, § 4º, IV, da CF). De outro lado, também se pode objetar que esse regime excepcionador da não cumulatividade nas hipóteses de isenção ou não incidência fere o princípio da isonomia, onerando, desigualmente, aquele que não poderá se creditar.



Acresça-se o fato de que a isenção é outorgada por razões de interesse público, argumento que somente vem a reforçar a má qualidade da norma em comento. (Costa, Regina Helena, Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 442-443, grifos nossos)

Em conclusão, para respeitar a imunidade tributária, garantir a isonomia e assegurar não cumulatividade plena dos tributos, é imperativo que se inclua a empresa pública prestadora de serviço postal no inciso II do § 2º do art. 32 do Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024 para permitir a autorização do direito ao crédito relativo às operações anteriores.

Nesse sentido, contamos com o apoio dos nobres pares para aprovação desta emenda.

Sala da comissão, 24 de outubro de 2024.

Senador Efraim Filho
(UNIÃO - PB)

