SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 51, DE 2017

Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.

AUTORIA: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso VI do art. 150 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido da seguinte alínea f:

"**Art. 150.** .....

.....

VI - .....

.....:

f) consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.

....." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 19, de 2015, que regulamenta o programa e-Cidadania, as manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Como a Ideia Legislativa obteve apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em tempo menor do que os quatro meses estabelecidos, o parágrafo único do art. 6º da RSF nº 19, de 2015, já mencionada, determina que terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art. 102-E do RISF, razão pela qual foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) para opinião sobre a sua admissibilidade e conteúdo.

No aspecto constitucional, não há qualquer impedimento à tramitação de projetos para conceder benefícios tributários a determinados produtos ou segmentos, já que a Constituição Federal (CF) permite a iniciativa parlamentar (arts. 48, I, 60 e 61) para tratar de matéria (art. 24) que envolva os tributos de competência da União.

Tampouco há impedimentos à tramitação de emenda constitucional, visto que não está presente nenhum dos impedimentos do § 4º do art. 60 da CF.

Antes de discutir o mérito, vale conhecer os argumentos do autor da Ideia Legislativa ao finalizar o trabalho que apresenta o projeto, na parte em que discorre sobre a importância do segmento para a cultura nacional.

> Algumas pessoas se perguntam se videogames são uma forma válida de cultura. Afinal, eles começaram inexpressivos, na década de 1970, com um pequeno jogo chamado *Pong*. Simulando uma partida de tênis, ele utilizava barras em preto e branco para as raquetes e um pequeno ponto para a bola; pequenos chiados indicavam quando ela batia na raquete. Como um jogo assim poderia ser considerado cultura?
>
> Ao nos deslocarmos 40 anos no tempo, podemos perceber a miopia de quem ficou para trás: os jogos eletrônicos foram ficando cada vez mais sofisticados, com áudio e vídeo cada vez melhor e mais sofisticado. Hoje temos simulações com realidade virtual; trilhas sonoras desenvolvidas por orquestras sinfônicas; jogos desenvolvidos por indústrias cinematográficas

para complementar o rendimento bilionário de seus filmes. E o Brasil está ficando para trás, com uma indústria em pior estado que na década de 1990 – tudo por causa da miopia de se obter lucros grandes em um pequeno prazo, sem observar os benefícios que a simplificação de impostos geraria à nossa relevância internacional.

Apesar do Brasil produzir jogos eletrônicos desde a década de 1991, com os personagens de Maurício de Souza na adaptação Mônica no Castelo do Dragão e de ter a 11ª maior indústria de jogos no mundo, os elevados impostos inibem a expressão cultural que esta lucrativa indústria, de quase 100 bilhões de dólares em 2015, a alta tributação inibe o potencial cultural de nosso setor.

Recentemente, tivemos grandes jogos sendo lançados, como: a Lenda do Herói (http://alendadoheroi.com.br/) elaborado pelo YouTuber Marcos Castro (https://www.youtube.com/watch?v=QjCvTBZ8pWI) que possui uma narrativa cantada que muda conforme as ações do jogador, ou o jogo Trajes Fatais, inspirado na série *Street Fighter* e com um toque "freudiano": cada personagem possui um "lado B" quase subconsciente, a ser desbloqueado pelo jogador.

Ainda que os jogos eletrônicos sejam uma fonte milionária de catarse e diversão, nosso mercado está bem atrás em comparação ao restante do mundo. Em 2015, por exemplo, apenas 5 jogos foram lançados no Brasil; segundo listagem na Wikipédia, um jogo amador, lançado por fãs, foi contabilizado. Todos os jogos são de desenvolvedoras pequenas. Em 2016, a situação fica ainda pior: apenas dois jogos lançados, e idem em 2017. Isto demonstra que, se o Brasil visa proteger seu incipiente mercado de jogos com estas políticas, o excesso de protecionismo e regulamentação sufoca o mercado, nunca deixando que tenhamos uma linguagem e indústria cultural expressiva.

Desenvolver jogos é, sim, uma forma de movimentar a economia. Isto, inclusiva, foi discutido extensivamente neste projeto. Mas não é só uma questão de economia: é uma forma do país reafirmar sua identidade.

Segundo própria ANCINE, "a indústria de jogos eletrônicos também promove inovação tecnológica e desenvolvimento científico, impulsionando o crescimento de outros segmentos de mercado". Ora, alienar os brasileiros com taxas onerosas que mais que dobram o preço de jogos eletrônicos já é, por si só, questionável; mas mais grave ainda é a alienação cultural que isso promove. Alienação cultural não só interna, mas também externa: Como podemos deixar um país como o Brasil, que é quase um continente, afundar no esquecimento enquanto o Japão, com um território menor que o estado de São Paulo, possui a maior indústria de jogos do mundo?

Os argumentos expostos mostram a importância do segmento, tanto em relação às suas possibilidades econômicas quanto aos seus aspectos culturais.

Muito embora, à primeira vista, na forma em que aparece no portal, a proposta não seja de implementação simples, ela suscita o importante questionamento sobre os fatores que impedem o desenvolvimento econômico nacional. Um dos que mais preocupa é exatamente a elevada carga tributária incidente sobre mercadorias e produtos, o que nos leva a questionar também o sistema tributário vigente e a sua estrutura.

Sobre os efeitos da carga tributária e o sistema tributário nacional, é consenso que a alta tributação sobre o consumo e a produção desestimula e compromete a competitividade da indústria nacional. Tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) têm, hoje, papel destacado em termos de arrecadação.

Para atenuar a natureza regressiva desses tributos, a Constituição Federal determina que eles sejam informados pelo princípio da seletividade, em função de sua essencialidade, de forma a evitar a penalização da população mais pobre na compra de produtos essenciais. Assim, produtos de primeira necessidade, em tese, teriam tributação menos gravosa, enquanto os considerados supérfluos seriam mais pesadamente tributados.

Evidentemente, sob esse prisma, uma redução de IPI e ICMS para jogos eletrônicos não teria qualquer respaldo, o que afastaria definitivamente qualquer possibilidade de desenvolvimento da promissora indústria de jogos e consoles eletrônicos.

Ainda a propósito, a título de exemplo, se a alíquota dos tributos federais incidentes sobre os referidos produtos fosse reduzida a zero, ou fosse concedida isenção desses sobre a sua aquisição, mesmo assim a redução da carga incidente sobre os jogos eletrônicos ficaria distante da sugerida na Ideia Legislativa. Como fazer, então, para viabilizar a atividade?

Das fórmulas possíveis, a única efetiva de promover uma mudança real na tributação sobre o segmento é pela via constitucional, por meio de proposta

de emenda à Constituição que imunize o segmento de impostos, tal como feito pela Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013, em relação aos fonogramas e videofonogramas musicais (CDs e DVDs) produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros.

Muito embora a proposta de emenda à Constituição possa parecer privilégio ao segmento, não temos dúvida de que a desoneração de impostos, uma vez promovida, aumentará a arrecadação tributária como um todo, em relação aos jogos eletrônicos, com o incremento do emprego, dos lucros e das contribuições sobre a receita bruta, que continuarão a incidir normalmente sobre o setor. Isso tudo sem falar nos efeitos da medida sobre a pirataria, que tenderia a deixar de representar vantagem para o consumidor.

Com base em tudo isso, estamos seguros de que a imunidade, embora tenha impacto sobre a arrecadação específica dos impostos dispensados, no contexto geral, vai promover um incremento de arrecadação de tal monta que o saldo será positivo para os entes federativos, o que evitaria óbices sob o aspecto da responsabilidade fiscal e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como se trata de PEC, para que ela possa ter a necessária legitimidade para tramitar, além de acolhida por esta Comissão, contará com a assinatura de outros Senadores, até completar o mínimo de 27, aplicando-se, por analogia, o disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF.

Em vista do exposto, entendemos que a Sugestão nº 15, de 2017, deve passar a tramitar como Proposta de Emenda à Constituição iniciada por esta Comissão e a submetemos à elevada apreciação do Congresso Nacional.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2017.

Senadora Regina Sousa
Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença

CDH, 14/12/2017 às 09h - 105ª, Extraordinária

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

PMDB			
TITULARES		**SUPLENTES**	
VAGO		1. VALDIR RAUPP	PRESENTE
MARTA SUPLICY	PRESENTE	2. VAGO	
HÉLIO JOSÉ	PRESENTE	3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
ÂNGELA PORTELA		1. GLEISI HOFFMANN	
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS	
PAULO PAIM	PRESENTE	3. PAULO ROCHA	PRESENTE
REGINA SOUSA	PRESENTE	4. ACIR GURGACZ	PRESENTE

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
EDUARDO AMORIM	PRESENTE	1. VAGO	
VAGO		2. VAGO	
VAGO		3. VAGO	
VAGO		4. VAGO	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
ANA AMÉLIA		2. VAGO	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
JOÃO CAPIBERIBE		1. RANDOLFE RODRIGUES	
ROMÁRIO	PRESENTE	2. CRISTOVAM BUARQUE	

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		**SUPLENTES**	
MAGNO MALTA		1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	PRESENTE	2. WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE

ELBER BATALHA

Não Membros Presentes

JOSÉ PIMENTEL
ROMERO JUCÁ
ARMANDO MONTEIRO
ATAÍDES OLIVEIRA
WILDER MORAIS
VICENTINHO ALVES
LÍDICE DA MATA

DECISÃO DA COMISSÃO

(SUG 15/2017)

NA 105ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR TELMÁRIO MOTA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL À SUGESTÃO, NA FORMA DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE APRESENTA. A MATÉRIA PASSA A TRAMITAR COMO PROPOSIÇÃO DE AUTORIA DA CDH.

14 de Dezembro de 2017

Senadora REGINA SOUSA

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA

SF/17382.85783-80

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 15, de 2017, do Programa e-Cidadania, que propõe *reduzir os impostos sobre games dos atuais 72% para 9%*.

Relator: Senador **TELMÁRIO MOTA**

I – RELATÓRIO

A Sugestão nº 15, de 2017, decorrente da Ideia Legislativa nº 73.119, em síntese, propõe a redução da carga tributária sobre jogos eletrônicos.

Segundo o seu proponente, atualmente a carga tributária incidente sobre *games* é de 72%, uma das *maiores do mundo*, o que desestimula a compra de jogos originais e a sua produção no País. Aduz o autor, ainda, que, atualmente, nos Estados Unidos, a carga tributária sobre os *games* é de apenas 9%, o que leva a que aquele país seja o maior mercado do mundo no segmento.

Por fim, afirma que, se o projeto no sentido pretendido for aprovado, os *games* e consoles ficarão quase três vezes mais baratos. Com isso, haveria grande incentivo para o setor, o que reduziria a pirataria e estimularia a produção nacional e a arrecadação de impostos.

Fruto da Ideia Legislativa nº 73.119, a sugestão alcançou, em apenas um dia, de 8 a 9 de maio de 2017, apoiamento maior ou igual ao necessário (20.000 manifestações individuais).

Anexo II - Ala Senador Ruy Carneiro - gabinete nº 3
70165-900 – Brasília / DF
Fone: (61) 3303-6315 - fax: (61) 3303-6314 - e-mail: sen.telmariomota@senador.leg.br

SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA

SF/17382.85783-80

II – ANÁLISE

De acordo com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 19, de 2015, que regulamenta o programa e-Cidadania, as manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Como a Ideia Legislativa obteve apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em tempo menor do que os quatro meses estabelecidos, o parágrafo único do art. 6º da RSF nº 19, de 2015, já mencionada, determina que terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art. 102-E do RISF, razão pela qual foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) para opinião sobre a sua admissibilidade e conteúdo.

No aspecto constitucional, não há qualquer impedimento à tramitação de projetos para conceder benefícios tributários a determinados produtos ou segmentos, já que a Constituição Federal (CF) permite a iniciativa parlamentar (arts. 48, I, 60 e 61) para tratar de matéria (art. 24) que envolva os tributos de competência da União.

Tampouco há impedimentos à tramitação de emenda constitucional, visto que não está presente nenhum dos impedimentos do § 4º do art. 60 da CF.

Antes de discutir o mérito, vale conhecer os argumentos do autor da Ideia Legislativa ao finalizar o trabalho que apresenta o projeto, na parte em que discorre sobre a importância do segmento para a cultura nacional.

> Algumas pessoas se perguntam se videogames são uma forma válida de cultura. Afinal, eles começaram inexpressivos, na década de 1970, com um pequeno jogo chamado *Pong*. Simulando uma partida de tênis, ele utilizava barras em preto e branco para as raquetes e um pequeno ponto para a bola; pequenos chiados

SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA

SF/17382.85783-80

indicavam quando ela batia na raquete. Como um jogo assim poderia ser considerado cultura?

Ao nos deslocarmos 40 anos no tempo, podemos perceber a miopia de quem ficou para trás: os jogos eletrônicos foram ficando cada vez mais sofisticados, com áudio e vídeo cada vez melhor e mais sofisticado. Hoje temos simulações com realidade virtual; trilhas sonoras desenvolvidas por orquestras sinfônicas; jogos desenvolvidos por indústrias cinematográficas para complementar o rendimento bilionário de seus filmes. E o Brasil está ficando para trás, com uma indústria em pior estado que na década de 1990 – tudo por causa da miopia de se obter lucros grandes em um pequeno prazo, sem observar os benefícios que a simplificação de impostos geraria à nossa relevância internacional.

Apesar do Brasil produzir jogos eletrônicos desde a década de 1991, com os personagens de Maurício de Souza na adaptação Mônica no Castelo do Dragão e de ter a 11ª maior indústria de jogos no mundo, os elevados impostos inibem a expressão cultural que esta lucrativa indústria, de quase 100 bilhões de dólares em 2015, a alta tributação inibe o potencial cultural de nosso setor.

Recentemente, tivemos grandes jogos sendo lançados, como: a Lenda do Herói (http://alendadoheroi.com.br/) elaborado pelo YouTuber Marcos Castro (https://www.youtube.com/watch?v=QjCvTBZ8pWI) que possui uma narrativa cantada que muda conforme as ações do jogador, ou o jogo Trajes Fatais, inspirado na série *Street Fighter* e com um toque "freudiano": cada personagem possui um "lado B" quase subconsciente, a ser desbloqueado pelo jogador.

Ainda que os jogos eletrônicos sejam uma fonte milionária de catarse e diversão, nosso mercado está bem atrás em comparação ao restante do mundo. Em 2015, por exemplo, apenas 5 jogos foram lançados no Brasil; segundo listagem na Wikipédia, um jogo amador, lançado por fãs, foi contabilizado. Todos os jogos são de desenvolvedoras pequenas. Em 2016, a situação fica ainda pior: apenas dois jogos lançados, e idem em 2017. Isto demonstra que, se o Brasil visa proteger seu incipiente mercado de jogos com estas políticas, o excesso de protecionismo e regulamentação sufoca o mercado, nunca deixando que tenhamos uma linguagem e indústria cultural expressiva.

Desenvolver jogos é, sim, uma forma de movimentar a economia. Isto, inclusiva, foi discutido extensivamente neste

SF/17382.85783-80

projeto. Mas não é só uma questão de economia: é uma forma do país reafirmar sua identidade.

Segundo própria ANCINE, “a indústria de jogos eletrônicos também promove inovação tecnológica e desenvolvimento científico, impulsionando o crescimento de outros segmentos de mercado”. Ora, alienar os brasileiros com taxas onerosas que mais que dobram o preço de jogos eletrônicos já é, por si só, questionável; mas mais grave ainda é a alienação cultural que isso promove. Alienação cultural não só interna, mas também externa: Como podemos deixar um país como o Brasil, que é quase um continente, afundar no esquecimento enquanto o Japão, com um território menor que o estado de São Paulo, possui a maior indústria de jogos do mundo?

Os argumentos expostos mostram a importância do segmento, tanto em relação às suas possibilidades econômicas quanto aos seus aspectos culturais.

Muito embora, à primeira vista, na forma em que aparece no portal, a proposta não seja de implementação simples, ela suscita o importante questionamento sobre os fatores que impedem o desenvolvimento econômico nacional. Um dos que mais preocupa é exatamente a elevada carga tributária incidente sobre mercadorias e produtos, o que nos leva a questionar também o sistema tributário vigente e a sua estrutura.

Sobre os efeitos da carga tributária e o sistema tributário nacional, é consenso que a alta tributação sobre o consumo e a produção desestimula e compromete a competitividade da indústria nacional. Tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) têm, hoje, papel destacado em termos de arrecadação.

Para atenuar a natureza regressiva desses tributos, a Constituição Federal determina que eles sejam informados pelo princípio da seletividade, em função de sua essencialidade, de forma a evitar a

SF/17382.85783-80

penalização da população mais pobre na compra de produtos essenciais. Assim, produtos de primeira necessidade, em tese, teriam tributação menos gravosa, enquanto os considerados supérfluos seriam mais pesadamente tributados.

Evidentemente, sob esse prisma, uma redução de IPI e ICMS para jogos eletrônicos não teria qualquer respaldo, o que afastaria definitivamente qualquer possibilidade de desenvolvimento da promissora indústria de jogos e consoles eletrônicos.

Ainda a propósito, a título de exemplo, se a alíquota dos tributos federais incidentes sobre os referidos produtos fosse reduzida a zero, ou fosse concedida isenção desses sobre a sua aquisição, mesmo assim a redução da carga incidente sobre os jogos eletrônicos ficaria distante da sugerida na Ideia Legislativa. Como fazer, então, para viabilizar a atividade?

Das fórmulas possíveis, a única efetiva de promover uma mudança real na tributação sobre o segmento é pela via constitucional, por meio de proposta de emenda à Constituição que imunize o segmento de impostos, tal como feito pela Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013, em relação aos fonogramas e videofonogramas musicais (CDs e DVDs) produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros.

Muito embora a proposta de emenda à Constituição possa parecer privilégio ao segmento, não temos dúvida de que a desoneração de impostos, uma vez promovida, aumentará a arrecadação tributária como um todo, em relação aos jogos eletrônicos, com o incremento do emprego, dos lucros e das contribuições sobre a receita bruta, que continuarão a incidir normalmente sobre o setor. Isso tudo sem falar nos efeitos da medida sobre a pirataria, que tenderia a deixar de representar vantagem para o consumidor.

Com base em tudo isso, estamos seguros de que a imunidade, embora tenha impacto sobre a arrecadação específica dos impostos dispensados, no contexto geral, vai promover um incremento de arrecadação de tal monta que o saldo será positivo para os entes federativos, o que evitaria

SF/17382.85783-80

óbices sob o aspecto da responsabilidade fiscal e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como se trata de PEC, para que ela possa ter a necessária legitimidade para tramitar, além de acolhida por esta Comissão, deverá ter no mínimo a assinatura de vinte e sete Senadores. A solução para o aparente entrave encontra-se na aplicação, por analogia, do disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** da Sugestão nº 15, de 2017, na forma da seguinte Proposta de Emenda à Constituição: