COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 411, DE 2007

Estabelece normas gerais para a simplificação do procedimento de registro de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado EVANDRO MILHOMEN

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em tela simplifica o registro de empresários e pessoas jurídicas nos três níveis da Federação, unificando a inscrição de cadastros de contribuintes no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ) e determina que todos os órgãos de fiscalização envolvidos terão acesso às informações pertinentes no CNPJ.

O projeto promove a descentralização da inscrição, determinando que a Secretaria da Receita Federal (atual Receita Federal do Brasil) habilite, além de seus próprios, outros órgãos das Secretarias de Fazenda de Estados e Municípios, como “agentes operacionais” do CNPJ. Esses agentes poderão ainda firmar convênios com instituições tecnicamente capacitadas, visando a facilitar ainda mais o processo de inscrição e baixa do registro.

A proposição em pauta dispõe que nenhuma taxa relativamente a quaisquer atos praticados pelo contribuinte perante o CNPJ será cobrada, desonerando o processo de inscrição.

Os documentos exigidos para a inscrição serão previstos em regulamento, vedada a exigência de qualquer outro documento, evitando assim a proliferação de exigências adicionais.

O início da operação do estabelecimento cuja atividade não seja considerada de alto risco poderá ocorrer logo após o ato de concessão da inscrição, a partir da emissão de alvará de funcionamento provisório, o que não dispensa a realização posterior das vistorias realizadas pelos órgãos responsáveis. No caso de atividades de risco alto, o início da operação poderá ocorrer 15 (quinze) dias do ato de concessão da inscrição, mesmo sem a realização de todas as vistorias prévias, sendo emitido o Alvará de Funcionamento Provisório. Tanto para atividades de alto ou baixo risco o Alvará de Funcionamento Provisório será acompanhado de informações dos requisitos exigidos para o funcionamento e exercício das atividades econômicas constantes do objeto social, para efeito do cumprimento das normas de segurança sanitária, ambiental e de prevenção contra incêndio. O Alvará de Funcionamento Provisório apenas se transformará em Alvará de Funcionamento após a apresentação das licenças emitidas pelos órgãos e entidades competentes.

Determina ainda a propositura que os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios sejam simplificados, racionalizados e uniformizados nos três níveis da federação.

O projeto trata também da simplificação da baixa da inscrição de empresário. O agente operacional exigirá do contribuinte, nesse caso, apenas o requerimento de baixa, uma via do distrato social ou documento de dissolução e todas as notas fiscais não utilizadas e canceladas. A certidão de baixa da inscrição será expedida imediatamente após a verificação da inexistência de qualquer pendência de natureza tributária. O agente operacional dará imediata ciência do ato de baixa aos órgãos com competência de realizar a fiscalização não-fazendária e ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou ao Registro Público das Empresas Mercantis.

Garante ainda a proposição que dos empresários não serão exigidas novas obrigações tributárias e aplicação de penalidades após a declaração da suspensão de suas atividades.

Foram apresentadas três emendas ao projeto, todas de autoria do ilustre Deputado Paulo Henrique Lustosa. A primeira emenda veda à

Secretaria da Receita Federal e demais agentes operacionais do CNPJ fazer exigências e dar interpretações sobre matéria não-fazendária de exclusiva competência e responsabilidade e responsabilidade do Registro Civil de Pessoas Jurídicas e do Registro Público das Empresas Mercantis.

A segunda emenda, por seu turno, equipara, para os efeitos da norma sob análise, o empreendedor simples ao empresário.

A terceira emenda altera a redação dos requisitos para a baixa de inscrição, trocando a apresentação de via de distrato social ou documento de dissolução por “instrumento de extinção”. Também torna desnecessária a imediata ciência do ato de baixa ao registro civil das pessoas jurídicas ou ao registro público das empresas mercantis.

Além deste Colegiado, o Projeto de Lei nº 411, de 2007 foi distribuído às Comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeito à apreciação conclusiva das Comissões.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os dados da realidade brasileira referentes às dificuldades em abrir negócios são alarmantes. Como regra geral, a abertura de uma empresa requer o cumprimento de um grande número de procedimentos envolvendo a efetivação de registros, a realização de inspeções e a obtenção de alvarás, licenças e diversos documentos em vários órgãos, como secretarias, departamentos, delegacias, sindicatos e outros¹, que são regulamentados por diferentes esferas de poder.

O Banco Mundial, em seu relatório “Doing Business no Brasil” de **2006**, avalia o custo para se iniciar um negócio no País, tendo em vista a comparação com o cenário internacional. Conforme destaca o relatório:

“No Brasil, há muito se reconhece a necessidade de reduzir-se a pesada carga regulatória sobre as empresas.

¹ Informação disponível no sítio “<http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/registroidempresas.asp>”, do Sebrae.

O ditado brasileiro: “Para meus amigos, tudo - para meus inimigos, a lei”; capta o espírito dos atuais regulamentos relativos às empresas. Por exemplo, os procedimentos para a abertura de empresas são confusos, demorados e dispendiosos. Pior ainda, eles estão tão dispersos que nenhum dos órgãos envolvidos tem uma visão geral de todos os passos e custos necessários. No Amazonas, os procedimentos para a abertura de uma empresa envolvem 9 autoridades diferentes, municipais, estaduais e federais.”

De fato, esta pesquisa revelou que o Brasil está em situação extremamente desfavorável em relação aos países desenvolvidos e até em relação aos demais países da América Latina e do Caribe. Ficamos na constrangedora **119^a** posição no *ranking* sobre a facilidade de fazer negócios, num universo de 155 países, estando o Chile em 25^o, Tailândia em 20^o, Coreia em 27^o, a África do Sul em 29^o, o México em 73^o e a Rússia em 79^o.

Mesmo dentro do Brasil, o relatório mostra fortes disparidades entre os estados da Federação no que tange à facilidade de fazer negócios. Por exemplo, enquanto no México a diferença de tempo para abrir uma empresa entre o estado com maior facilidade e o estado com maior dificuldade é de duas vezes, **no Brasil é de oito vezes**. Surpreendentemente, São Paulo é um dos estados com maior dificuldade de se fazer negócios no Brasil, e estaria, se fosse uma nação, em 149^o lugar no *ranking* dos 155 países no quesito de abertura de empresas.

O mesmo relatório do Banco Mundial de **2005** aduz alguns outros dados interessantes. No critério específico relativo à “facilidade de abertura de empresa”, ficamos na 98^a posição, enquanto que no critério “facilidade no fechamento de empresas”, alcançamos a 141^a colocação. Abrir e fechar empresas no Brasil é um verdadeiro calvário. Segunda a referida pesquisa, são **17** procedimentos e 152 dias para formalizar o início de uma empresa (caso de São Paulo), enquanto que para fechá-la definitivamente pode-se levar até 10 anos. Esses números soam ainda mais graves se levarmos em conta a evidência empírica enfatizada no relatório de 2006 de que procedimentos de abertura mais complicados estão associados com mais corrupção, pois *“cada procedimento é um ponto de contato e uma oportunidade para suborno”*. Ainda por cima, a complicação dos regulamentos *“não eleva a qualidade dos produtos, nem torna o trabalho mais seguro ou reduzem a poluição”*.

Segundo ainda o relatório de 2005, apenas dois procedimentos seriam suficientes para iniciar um empreendimento: notificação da existência da firma e registro para efeito de pagamento de tributos. No entanto, apenas três países se limitam a esses dois procedimentos: Austrália, Canadá, e Nova Zelândia.

Uma conclusão interessante do relatório de 2005 é que um custo maior para a abertura de firmas na forma de taxas não implica um processo mais célere. Isso significa que reduzir os preços cobrados pelas juntas comerciais para um conjunto específico de firmas presumivelmente não terá efeitos positivos sobre a rapidez do processo, objetivo por si muito mais desejável.

O custo para a abertura de um negócio é medido pelo Banco Mundial no relatório de 2005 como percentual da renda *per capita* do país, de forma a captar melhor o custo monetário da abertura em relação ao poder de compra médio da população refletido na renda *per capita*. Esse valor, no Brasil, atingiu 11,7% no relatório de 2005, tendo variado de 4,9% da renda *per capita* no Distrito Federal até 49% no Maranhão. Há países onde este número é bem mais elevado, como a Índia (49,5%) e Uruguai (48,2%). No entanto, há países com custos bem menores, como a Austrália (2,1%), Austria (6%), Canadá (1%), Dinamarca (0%), Finlândia (1,2%), França (1,1%), Hong Kong (3,4%), Nova Zelândia (0,2%) e Singapura (1,2%). Reduzir tais custos, especialmente para as pequenas empresas, constitui elemento não redundante para o incremento da competitividade no País.

A burocracia existente no processo de abertura de empresas, ademais, contribui para a notória relevância da economia informal brasileira. De acordo ainda com estimativas do Banco Mundial no relatório de 2006, o setor informal da economia no Brasil respondeu por 42% da produção nacional no biênio 2002-2003, ao passo que esse valor era de apenas 16,8% para a média dos países da OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, segundo o Relatório de 2005. Esses aspectos reforçam a importância do tema tratado pela presente proposição.

O relatório do Banco Mundial de 2006 já destacava ser *desejável* “a interligação dos bancos de dados das várias instituições envolvidas e a criação de um formulário único que satisfaça os requisitos de vários órgãos”. A unificação do cadastro de contribuintes no CNPJ vai além

dessas medidas, representando simplificação substancial da vida do empresário.

O projeto de lei em tela avança também na descentralização do processo de inscrição a partir da delegação aos agentes operacionais do CNPJ e na desoneração de taxas relativas a quaisquer atos praticados pelo contribuinte perante o CNPJ.

A figura do Alvará de Funcionamento Provisório, criado pela proposição, também é um item destacado no relatório de 2006. Apesar de não simplificar o trabalho total da empresa com emissão de licenças, pois todas terão ainda que ser concedidas para a obtenção do alvará definitivo, a medida reduz substancialmente o tempo requerido para a abertura de empresas. Conforme o relatório, *“os países com procedimentos mais rápidos e de menor custo não exigem inspeções para novas empresas antes que estas iniciem suas atividades”*. Algumas capitais como Rio de Janeiro e Cuiabá já teriam implementado este tipo de medida, sendo a extensão dessa facilidade para o resto do Brasil bastante desejável.

O projeto é cuidadoso no sentido de definir regras diferenciadas para empresas com diferentes riscos de atividade. Para atividades de risco baixo, o alvará provisório deverá ser expedido imediatamente após o ato de inscrição. No caso de risco alto se confere um prazo maior aos órgãos competentes, mas também com um limite, de forma a evitar que a eventual omissão ou descaso do poder público bloqueie e atrase em demasia a transformação do potencial espírito empreendedor em ação efetiva. Afinal, a eventual falha de mercado existente nesses casos de alto risco, que justifica uma intervenção governamental mais cuidadosa, não pode justificar as perdas de bem estar geradas por falhas de governo resultantes da inépcia da máquina pública.

No que toca ao objetivo de evitar que órgão do Poder Executivo estabeleça exigências desmesuradas ou incongruentes para que se dê prosseguimento ao processo de arquivamento, como a de apresentação de “certidões negativas ou positivas com efeito negativo de tributos, da empresa ou de seus titulares e sócios”, também se mostram adequadas as inovações contempladas no projeto de lei em pauta.

Os § 3º e, 4º e 5º do art. 4º do Projeto de Lei nº 411 tratam do tema da aplicação de tributos em empresas que efetuam a baixa de

sua inscrição de pessoa jurídica. Em especial, o § 5º garante que não serão exigidas novas obrigações tributárias a partir da declaração de suspensão das atividades, o que visa a evitar a continuidade de endividamento gerado por impostos sem que haja qualquer atividade que os justifique.

Cabem algumas observações sobre esses dispositivos tributários. A limitação da responsabilidade à participação no capital social pode abrir uma brecha importante para os acionistas reduzirem artificialmente as dívidas com que deveriam arcar, especialmente em relação em prejuízo aos minoritários. Não são raros os casos em que acionistas majoritários são capazes de transferir parte dos ativos para suas contas particulares, deixando os passivos com as empresas. O potencial incremento da capacidade de elisão fiscal deve ser evitado. Daí propomos emenda no sentido de suprimir o § 4º do art. 4º.

Em relação ao § 5º do art. 4º, também temos ressalvas. O problema é que os fatos geradores de impostos podem não parar de acontecer com o fim das atividades. Suponha-se uma venda a prazo na qual a pessoa jurídica acabe recebendo os valores após o fechamento da firma. O tributo diz respeito à atividade passada da empresa e, da forma em que se encontra o dispositivo, o mesmo não seria pago após a baixa da inscrição. Isso poderia gerar um incentivo artificial à baixa da inscrição de empresas para evitar o pagamento de impostos, o que é indesejável. De outro lado, também entendemos que cabe evitar que dívidas tributárias sejam descobertas pela Receita apenas muito tempo após o fechamento da empresa e a ocorrência dos fatos geradores, sem que tenha havido dolo, fraude ou simulação. Sendo assim, propomos a aprovação de uma emenda na qual se prevê a extinção, após 6 meses contados da suspensão das atividades, do direito de a Fazenda Pública efetuar o lançamento de créditos tributários relativos a fatos geradores anteriores ao momento desta baixa, quando o contribuinte não tiver ainda sido notificado de seu débito pela Receita.

Passemos à análise das emendas apresentadas pelo ilustre Deputado Paulo Lustosa. Não faz sentido, de fato, que a Secretaria de Receita Federal e demais agentes do CNPJ façam exigências e dêem interpretações sobre matéria não-fazendária de exclusiva competência e responsabilidade do Registro Civil de Pessoas Jurídicas e do Registro Público de Empresas Mercantis. Se está havendo decisões daquele órgão em assuntos

que nada afetam a administração fazendária, a restrição introduzida pela emenda nº 1 é meritória.

A Emenda nº 2 equipara ao empresário, para efeitos desta lei, o empreendedor simples inscrito no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. Ora, em um projeto de simplificação de procedimentos, os empreendedores simples se beneficiam mais do que proporcionalmente se comparado aos empresários maiores, dada a menor diluição dos custos fixos de inscrição e baixa da inscrição do CNPJ. Sendo assim, a incorporação do empreendedor simples nas simplificações previstas nessa lei tende a gerar ainda mais benefícios que no caso dos outros empresários. Sendo assim, somos pela aprovação da emenda nº 2.

No art. 4º do Projeto de Lei, o agente operacional do CNPJ é que dará imediata ciência ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou ao Registro Público das Empresas Mercantis da baixa de inscrição de empresário ou pessoa jurídica no CNPJ. Este procedimento naturalmente pressupõe que o agente operacional é o primeiro agente informado da baixa e que terá a incumbência de notificar o(s) outro(s) em seguida. No entanto, conforme destacado na Justificativa da emenda, o registro público feito pelo Registro Civil de Pessoas Jurídicas e pelo Registro Público das Empresas Mercantis é que dá garantia de que o instrumento está juridicamente perfeito e de acordo com a documentação anteriormente registrada. A inversão proposta no Projeto de Lei nº 155 seria, portanto, inapropriada, por gerar indesejável insegurança jurídica. Entendemos que o problema é sanável pela Emenda nº 3.

Em síntese, entendemos que as três emendas apresentadas pelo ilustre Deputado Paulo Lustosa são interessantes e devem ser aprovadas.

Por fim, é preciso um conjunto de emendas que harmonize a redação desta norma com a Lei nº 11.457 de 2007, que criou a Receita Federal do Brasil, unificando as atribuições da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária.

Nesse sentido, decidimos por oferecer um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 411, de 2007, incorporando os pontos aqui tratados.

Somos, portanto, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 411, de 2007 e das emendas a ele apresentadas, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado EVANDRO MILHOMEN
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 411 DE 2007

Estabelece normas gerais para a simplificação do procedimento de registro de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de simplificação do procedimento de registro de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, equipara-se ao empresário o empreendedor simples, inscrito no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Art. 2º Os empresários e as pessoas jurídicas inscritas no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), administrado pela Receita Federal do Brasil, ficam dispensadas de se inscrever em qualquer outro cadastro de contribuintes, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

§ 1º Os órgãos de fiscalização fazendária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada sua respectiva jurisdição, terão acesso às informações cadastrais ou econômico-fiscais, relacionadas aos empresários e às pessoas jurídicas constantes do CNPJ.

§ 2º Os dados cadastrais dos empresários e das pessoas jurídicas, constantes do CNPJ, serão, também, disponibilizados por meio da internet.

§ 3º A Receita Federal do Brasil, observado o atendimento a requisitos técnicos, habilitará, além dos seus próprios, órgãos das Secretarias de Fazenda ou Finanças dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como agentes operacionais do CNPJ, com competência para promover inscrição ou baixa de contribuintes, bem assim outras alterações cadastrais.

§ 4º É da Receita Federal do Brasil a responsabilidade para expedir normas necessárias ao funcionamento do CNPJ.

§ 5º Não será exigida nenhuma taxa relativamente a quaisquer atos praticados pelo contribuinte perante o CNPJ, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 6º Os agentes operacionais poderão firmar convênios com órgãos e instituições capacitados tecnicamente, visando à facilitação da inscrição e da baixa do registro de empresários e pessoas jurídicas.

§ 7º É vedado à Receita Federal do Brasil e demais agentes operacionais do CNPJ fazerem exigências e dar interpretações sobre matéria não fazendária, de exclusiva competência e responsabilidade do Registro Civil de Pessoas Jurídicas e do Registro Público das Empresas Mercantis.

Art. 3º A inscrição de empresário ou pessoa jurídica no CNPJ será efetivada pelo respectivo agente operacional, mediante entrega dos documentos previstos em regulamento, ficando vedada a exigência de qualquer outro documento.

§ 1º Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, o agente operacional emitirá Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de concessão da inscrição, conforme convênio celebrado entre a União e o Distrito Federal ou o Município.

§ 2º Nos casos em que o grau de risco da atividade não for considerado alto, na forma do § 1º, os órgãos e entidades que sejam responsáveis pela emissão de licenças e autorizações de funcionamento realizarão vistorias após o início de operação do estabelecimento.

§ 3º No caso da atividade em que o grau de risco seja considerado alto, as licenças de autorização de funcionamento deverão ser emitidas após a realização de vistoria prévia, pelos órgãos e entidades competentes, em até 15 (quinze) dias úteis do ato de concessão da inscrição.

§ 4º Não emitidas as licenças de autorização de funcionamento no prazo previsto no § 3º, será emitido pelo agente operacional do CNPJ Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento.

§ 5º Os alvarás de funcionamento provisório de que tratam os §§ 1º e 4º serão acompanhados de informações dos requisitos exigidos para funcionamento e exercício das atividades econômicas constantes do objeto social, para efeito de cumprimento das normas de segurança sanitária, ambiental e de prevenção contra incêndio, vigentes no município em que operará o empresário ou a pessoa jurídica.

§ 6º A emissão dos alvarás de funcionamento provisório dar-se-á mediante a assinatura de Termo de Ciência e Responsabilidade por parte do responsável legal pela atividade, pelo qual este firmará compromisso, sob as penas da lei, de observar os requisitos previstos no § 5º.

§ 7º A convolação do Alvará de Funcionamento Provisório em Alvará de Funcionamento será condicionada à apresentação das licenças de autorização de funcionamento emitidas pelos órgãos e entidades competentes.

§ 8º Os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas, deverão ser simplificados, racionalizados e uniformizados pelos entes e órgãos dos poderes públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas competências.

§ 9º O comprovante de inscrição no CNPJ será emitido e entregue ao contribuinte imediatamente após a apresentação dos documentos a que se refere o caput.

Art. 4º A baixa da inscrição de empresário ou pessoa jurídica, no CNPJ, será efetivada pelo respectivo agente operacional, que para esse efeito, exigirá do contribuinte, exclusivamente, a apresentação do requerimento de baixa, de uma via do instrumento de extinção, devidamente

registrado no Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou no Registro Público das Empresas Mercantis, e de todas as notas fiscais não utilizadas e canceladas.

1º O agente operacional do CNPJ dará imediata ciência do ato de baixa e de todas as informações necessárias a todos os órgãos com competência de realizar a fiscalização não fazendária, previamente credenciados no CNPJ.

§ 2º A certidão de baixa da inscrição da pessoa jurídica será expedida por Agente Operacional do CNPJ, imediatamente após a verificação da inexistência de qualquer pendência de natureza tributária, principal ou acessória.

§ 3º O disposto neste artigo aplica-se também aos empresários e às pessoas jurídicas constituídos anteriormente à vigência desta Lei.

§ 4º Os empresários e as pessoas jurídicas poderão suspender suas atividades, extinguindo-se, após 180 dias dessa suspensão, o direito de Fazenda Pública efetuar o lançamento de créditos tributários relativos a fatos geradores anteriores à suspensão, ressalvados os casos em que o contribuinte já tenha sido notificado destes créditos, dolo, fraude ou simulação.

§ 5º Para o disposto no § 4º, as notas fiscais não-utilizadas deverão ser canceladas e entregues ao agente operacional do CNPJ.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado EVANDRO MILHOMEN
Relator