



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 329, DE 2016

Altera o *caput* do art. 55 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Autor: Deputado LAÉRCIO OLIVEIRA

Relator: Deputado ALEXIS FONTEYNE

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que altera a redação do *caput* do art. 55 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, de forma a incluir o aspecto tributário entre aqueles em que a fiscalização seja feita de forma prioritariamente orientadora, quando se tratar de empresas de pequeno porte e microempresas.

Segundo a justificativa do Autor, no Brasil, o sistema tributário é sem dúvida complexo, sofre constantes modificações em suas normas ao longo do tempo, demandando muito esforço e dedicação dos responsáveis pela parte fiscal das empresas, bem como propicia muitos erros de interpretação e falhas no cumprimento das obrigações tributárias, especialmente as de natureza acessória. Neste sentido, considera fundamental que a fiscalização do aspecto tributário das pequenas e microempresas seja também de natureza orientadora.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania e está sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação de prioridade.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226337888600>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

É o relatório.

II – VOTO

II. 1 – Exame de compatibilidade ou adequação:

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT), de 29 de maio de 1996, definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Constituição Federal.

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

A LRF, em seu art.14, exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e assim atender, além do disposto na LDO e a pelo menos uma dentre duas condições alternativas:

- o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO;
- a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor somente após a implantação de tais medidas.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

A Emenda Constitucional nº 95/2016 introduziu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 113, segundo o qual “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, dando caráter constitucional à obrigação de apresentação dessa estimativa.

A Lei Complementar nº 123, de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Em consonância com o disposto no art. 179 da Constituição, o referido estatuto dispensa tratamento jurídico especial às microempresas e empresas de pequeno porte, estabelecendo exigências diferenciadas sobre diversas de suas obrigações.

Um dos institutos diferenciados adotados pela norma é a fiscalização orientadora que mitiga punições por irregularidades, ao adotar o critério da dupla visita por fiscais. Segundo esse dispositivo, o agente fiscalizador tem a obrigação de, numa primeira visita, instruir e orientar o empreendedor que tenha irregularidades em seu negócio. Nesse caso, o fiscal deverá conceder um prazo para que a empresa possa realizar as devidas correções e adequações, a serem constatadas numa segunda visita. Somente se as correções não forem implementadas, o agente público poderá lavrar o auto de infração.

A atual redação do art. 55 da Lei Complementar nº 123, de 2006, aplica o instituto da fiscalização orientadora aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo. O PLP nº 329, de 2016, estende a fiscalização orientadora ao aspecto tributário. Tanto a redação atual, como a redação proposta, tem o escopo limitado quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

Sobre essa questão, entendemos que a adoção da fiscalização orientadora ao aspecto tributário não acarreta diretamente impacto orçamentário-financeiro, tendo em vista que não propõe criação de despesa e nem redução de receitas, como se verá adiante.

Nos parece equivocado o Informativo de adequação financeira e orçamentária nº 231, de 2018, elaborado pela Consultoria de Orçamento e





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Fiscalização Financeira – CONOF. Referido informativo divaga ao afirmar que *“estender a fiscalização orientadora à esfera tributária, ainda que não caracterize uma concessão direta de benefícios fiscais, contribuiria para fragilizar o sistema de fiscalização tributária, desestimulando o cumprimento dessas obrigações pelos contribuintes”*. Assim, ao invés de proceder a uma análise orçamentária e financeira, a CONOF passa a considerar, como critérios fiscais, análises de risco e prospectiva, que estão fora do escopo do que prevê o ordenamento jurídico.

Na sequência, o Informativo nº 231, de 2018, adota trechos de nota técnica, elaborada pela Receita Federal do Brasil, a Nota Cofis/Dinop nº 195/2017, onde se afirma que:

- *“tal alteração implica afastar, num primeiro momento, a possibilidade de exclusão da espontaneidade do contribuinte pelo fisco, regra estabelecida pelo § 1º do art. 7º, §§ 1º e 2º do Decreto 70.235, de 06 de março de 1972, comprometendo a atividade do lançamento de ofício”;*
- *“Fiscalização prioritariamente orientadora, em matéria tributária, além de ir de encontro ao disposto nos arts. 138 e 142 do Código Tributário Nacional – CTN, pode vir a criar espécie de campo de isenção não especificado e não delimitado”;*
- *“Em análise sumária, a fiscalização tributária de cunho orientadora traria, de forma indireta, a diminuição da arrecadação decorrente da ausência de lavratura de auto de ofício efetuada pelos entes federados e pela União”;*
- *“entendemos que a alteração proposta no PLC 329/2016, nos termos apresentados, produzem indiretamente impactos orçamentários-financeiros (...). Os valores não lançados de ofício seriam, ao nosso ver, o potencial que poderia vir a deixar de compor as receitas dos entes federados”.*

Pois bem, em relação à exclusão da espontaneidade, há que se esclarecer que esta só ocorre com o início do procedimento fiscal, que permanece preservado mesmo com a fiscalização orientadora. O procedimento fiscal é mantido





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

inalterado, bem como a exclusão da espontaneidade, que é deflagrado, uma vez concluída a fiscalização orientadora.

Ademais, a prática que se deseja evitar com a exclusão da espontaneidade não é comum no universo das microempresas e empresas de pequeno porte. A quase totalidade das condutas de reconhecimento de obrigações tributárias, após iniciado o procedimento fiscal, é praticada por médias e grandes empresas; que alegam, como justificativa para essa conduta, exatamente a dificuldade de acompanhar as inúmeras operações relativas aos fatos geradores dos tributos, dado o porte das empresas.

A fiscalização orientadora pode ser comparada com a malha fina do imposto de renda pessoa física, que permite, à pessoa física, corrigir eventuais inconsistências automáticas em suas declarações, apurar acertadamente o tributo devido e recolhê-lo sem multa de ofício. A diferença é que ainda não se atingiu o nível de avanço para que verificações automáticas orientem bem as microempresas e empresas de pequeno porte.

A antinomia de normas em relação aos arts. 138 (exclusão da responsabilidade pela denúncia espontânea) e 142 (atividade privativa do lançamento) do CTN consiste em uma generalização indevida, dado que estes institutos permanecerão válidos para as demais empresas; e tampouco há que se utilizar o argumento da existência do *status quo* para evitar a instituição de mudanças para melhor. Já quanto à divagação de criação de campo de isenção não especificado e não delimitado, o argumento, por si só, demonstra a não compreensão dos institutos jurídicos em questão.

À respeito da diminuição indireta da arrecadação decorrente da ausência de lavratura de auto de ofício, ou impactos indiretos em relação ao potencial dos valores não lançados de ofício, outros elementos devem ser considerados nessa conclusão precipitada.

Num primeiro momento, evidencie-se que a fiscalização orientadora não dispensa do pagamento do tributo: uma vez verificado o não cumprimento da obrigação tributária, o contribuinte será orientado a pagar. O que não haverá é a imposição imediata de multa de ofício. Essa fiscalização poderá ser inclusive mais





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

efetiva em arrecadar do que a política de lançamento com imposição de multas; que costuma desaguar em litígios e postergação do pagamento.

Na sequência, percebe-se que a Nota Técnica citada da Receita Federal trabalha com o resultado de um futuro que deixará de ocorrer e não de um passado que já consolidou dívidas tributárias ou um presente que está gerando receitas. Não se pode contar com a certeza da prática da infração fiscal, que pode inclusive chegar a não se consumir. Nota-se aqui, mais uma vez, a análise pela ótica do risco e não financeira e orçamentária, em desacordo com o normativo apresentado.

Ademais, em se tratando de microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente quanto ao resultado futuro do contencioso tributário, para o argumento da Receita Federal se sustentar, precisariam ser trazidos e demonstrados casos de sucesso obtidos pelas administrações tributárias, tendo em vista que a grande maioria das multas dos autos de infração não prospera, já que se constata erros de direito e de interpretação das normas, exatamente o que se pretende evitar com a fiscalização orientadora.

Assim, considerando-se o custo de julgamento administrativo e judicial e de cobrança de valores de multa não tão relevantes, pode-se vislumbrar inclusive economia dos recursos dos pagadores de tributos com a redução do contencioso.

É o caso então de aplicação da alínea “c” do inciso I do art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2022, a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, onde se estabelece que é suficiente, para demonstração de ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, comprovar que os efeitos financeiros líquidos das proposições decorrentes de instrumentos de transação resolutive de litígio são positivos.

Apenas a título argumentativo, ainda que ocorra alguma renúncia de receita, esses valores são ainda menos representativos, ao se levar em conta os resultados das transações tributárias e dos parcelamentos especiais, não sendo exagero prever que potenciais perdas seriam irrisórias.

Em assim sendo, essa hipótese enquadrar-se-ia no inciso II do § 3º do art. 14 da LRF, que excetua de sua aplicação o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, e no § 2º do art. 125





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

da LDO para 2022, que determina a dispensa, do atendimento da comprovação de ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, pela proposição cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2021.

Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que “*importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública*” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve *concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.*

II. 2 – Mérito:

Quanto ao mérito, concordamos com o Autor da proposição, no sentido de que a inclusão do aspecto tributário dentre os aspectos que devem estar sujeitos a fiscalização prioritariamente orientadora contribuiria para melhor assegurar o tratamento diferenciado às pequenas e micro empresas, conforme propugnado pela Constituição Federal.

De acordo com o estudo “Normas Editadas no Brasil: 33 anos da Constituição Federal de 1988”, do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT: “*Desde 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da atual Constituição Federal), até agora (base 30/09/2021), foram editadas 6.782.002 (seis milhões, setecentos e oitenta e duas mil e duas) normas que regem a vida dos cidadãos brasileiros. Isto representa, em média, 563 normas editadas todos os dias ou 813 normas editadas por dia útil.*”

Essa complexidade atual impõe restrições às microempresas e empresas de pequeno porte em termos de competição econômica com as demais, tendo em





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

vista que os custos para o cumprimento das obrigações tributárias são proporcionalmente maiores para essas empresas. Nesse sentido, é importante que ocorra uma orientação para a resolução de irregularidades, antes que seja realizada a autuação por parte dos fiscais quando se tratar de questões tributárias.

Ademais, adoto, como razões de decidir, os acertados argumentos apresentados pelo ilustre deputado Aureo Ribeiro, em seu relatório na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, que deixo de transcrever por economia processual.

De forma a ser coerente com a nova redação dada ao *caput* do art. 55 do Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, é necessário a mudança da redação de seu § 4º, de forma a possibilitar a aplicação ao processo administrativo fiscal relativo a tributos. Entretanto, não se faz necessária nenhuma alteração dos arts. 39 e 40 da citada Lei Complementar, que se adaptarão à fiscalização orientadora.

Uma forma de enriquecer ainda mais o texto é trazer o racional do § 1º para o âmbito fiscal, de forma a evitar que a fiscalização orientadora ocorra em contextos de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização. Dessa forma, estamos propondo um Substitutivo que avança no tratamento dessas duas questões, ao alterar a redação do atual § 4º do art. 55 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Já quanto ao § 5º, a mudança é apenas para incluir a referência ao § 4º.

Em vista do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 329, de 2016, e, no mérito, pela sua aprovação, com Substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado ALEXIS FONTEYNE
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 329, DE 2016

Altera o *caput* do art. 55 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 55 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 55. A fiscalização, no que se refere aos aspectos tributário, trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança, de relações de consumo e de uso e ocupação do solo das microempresas e das empresas de pequeno porte, deverá ser prioritariamente orientadora quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

.....
§ 4º Será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

§ 5º O disposto nos §§ 1º e 4º aplica-se à lavratura de multa pelo descumprimento de obrigações acessórias relativas às matérias do *caput*, inclusive quando previsto seu cumprimento de forma unificada com matéria de outra natureza, exceto a trabalhista.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado ALEXIS FONTAYNE
Relator

