

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021
(Do Sr. ALCEU MOREIRA)

Dispõe sobre transparência, eficiência e neutralidade concorrencial relativas à disponibilização e contratação de espaço virtual para exposição de anúncios na internet e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Esta Lei estabelece princípios, deveres e procedimentos tributários para as pessoas jurídicas que disponibilizem espaço para exposição ou divulguem quaisquer tipos de anúncios, impulsionem conteúdos na internet ou gerem tráfego, independentemente do sistema eletrônico adotado, na forma definida pelo artigo 3º desta Lei.

Art. 2º. Esta Lei se rege pelos seguintes princípios:

- I – transparência das aplicações de internet;
- II – defesa do consumidor;
- III – livre concorrência;
- IV – livre iniciativa;
- V – neutralidade concorrencial do Estado;
- VI – liberdade de manifestação de pensamento, criação, expressão e informação;
- VII – autodeterminação informacional.



Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 3º. Para fins do disposto nesta Lei, considera-se impulsionador de publicidade na internet todo aquele que de qualquer forma concorrer para veiculação de anúncio em meio digital, plataforma, aplicativo, *game* ou *website* próprio ou de terceiros.

CAPÍTULO II DOS DEVERES E PROCEDIMENTOS

Seção I Sujeitos passivos

Art. 4º A compra de publicidade em meios digitais para veiculação no mercado brasileiro e para cidadãos brasileiros deve ser contratada em conformidade com as regras tributárias e publicitárias do Brasil.

Art. 5º Fica instituída a obrigatoriedade de prestação de informações à Receita Federal do Brasil – RFB – relacionadas no artigo 8º e relativas à disponibilização de espaço para exposição, disponibilidade ou divulgação de quaisquer tipos de anúncios, impulsionamento remunerado de conteúdos na *internet* ou geração de tráfego, independentemente do sistema eletrônico adotado.

§ 1º As informações de que trata o *caput* serão prestadas por todo aquele que concorrer para o impulsionamento de anúncio publicitário na *internet*, independentemente do processo ou forma utilizada.

§ 2º Compete àquele que veicular anúncios ou comercializar espaço publicitário para difusão para usuários em meio digital, plataforma, aplicativo, *game* ou *website* próprio ou de terceiros guardar, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos, informações relativas a:

I – identificação do anunciante;

II – recolhimento dos tributos referentes à prestação do serviço, bem como a garantia perante o Anunciante do preço auferido e volume de divulgação em meio digital, plataforma, aplicativo, *game* ou *website* próprio ou de terceiros.

III – publicidade de suas metodologias de métricas e medição, que deverão se sujeitar à auditoria independente.



§ 3º As obrigações previstas nesta Lei independem das atividades descritas no § 1º estarem expressamente previstas no objeto social da pessoa jurídica, bastando o desenvolvimento das atividades mencionadas, de maneira organizada, habitual, isolada ou conjunta.

Art. 6º O anunciante e aqueles que veicularem anúncios, intermediando compra e venda de publicidade em meios digitais, inclusive plataformas e ferramentas tecnológicas ou mercados automatizados de compra e venda de espaço publicitário em meio digital, plataforma, aplicativo, *game* ou *website* próprio ou de terceiros, devem fornecer a outra parte contratada os dados necessários para que ela cumpra as obrigações postas no artigo 8º desta lei, bem como recolher os tributos relacionados ao serviço prestado ou à receita gerada por esses serviços.

Seção II

Territorialidade

Art. 7º A obrigatoriedade de cumprimento dos deveres previstos nesta Lei abrange qualquer atividade descrita no artigo 3º, prestada por qualquer pessoa jurídica, desde que relacionadas a:

I – anúncios veiculados para brasileiros ou estrangeiros residentes para fins fiscais no Brasil;

II – anúncios de anunciantes brasileiros veiculados para brasileiros ou estrangeiros residentes para fins fiscais no Brasil;

III – anúncios veiculados em plataforma, aplicativo, *game* ou *website* de pessoa jurídica brasileira.

Parágrafo único. O disposto no caput também se aplica na hipótese em que as atividades sejam desempenhadas por solicitação de tomador do serviço, pessoa física ou jurídica, localizada no exterior, desde que a oferta do conteúdo ou da publicidade seja feita no território nacional por prestador de serviço com estabelecimento no País.

Seção III

Das informações a serem prestadas à RFB

Art. 8º A pessoa jurídica que desenvolver as atividades abrangidas por esta Lei fica obrigada à prestação das seguintes informações:

I – data de veiculação, disponibilidade ou divulgação do anúncio;



II – o tipo de anúncio, que pode ser veiculado, disponibilizado ou divulgado em forma de texto, áudio, imagem, vídeo ou quaisquer representações artísticas, informacionais ou interativas;

III – a identificação completa do anunciante e do daquele que exibir o anúncio;

IV – o valor ou preço cobrado pela veiculação do anúncio;

V – a quantidade de acessos feitos ao anúncio;

VI – a indicação do local geográfico em que se situavam as pessoas para quem os anúncios foram exibidos;

VII – o tempo que o conteúdo permaneceu ou permanecerá disponibilizado no endereço eletrônico.

§ 1º A comunicação das atividades à RFB deverá ser feita sem a identificação do usuário que teve acesso ao anúncio.

§ 2º Os dados pessoais acessíveis por meio da comunicação da atividade à RFB deverão ser imediatamente destruídos após exaurida a finalidade de seu tratamento, consistente na apuração de responsabilidade tributária por parte dos agentes sujeitos às obrigações previstas nesta Lei.

§ 3º Ficam excluídos do cumprimento da obrigação descrita no caput deste artigo os optantes do lucro real.

Art. 9º As informações transmitidas à RFB, deverão ser enviadas de forma eletrônica em documento ou formulário assinado digitalmente por meio de certificado digital válido, emitido por entidade credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), sempre que for exigido no portal e-CAC da RFB.

Parágrafo único: As informações serão transmitidas, mensalmente, até as 23h59min59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos), horário de Brasília, do último dia útil do mês-calendário subsequente àquele em que ocorreu o conjunto de serviços prestados a todos os usuários no referido período.

Seção IV

Das sanções administrativas

Art. 10. A pessoa jurídica que deixar de prestar as informações a que estiver obrigada, nos termos desta Lei, ou que prestá-las de forma intempestiva, ou ainda que omitir informações ou prestar informações inexatas, incompletas ou incorretas, ficará sujeita às seguintes multas:



I – pela prestação extemporânea, R\$ 5.000,00 (mil e quinhentos reais) por mês ou fração de mês em atraso;

II – pela prestação com informações inexatas, incompletas ou incorretas ou com omissão de informação, 1% (um por cento) da receita bruta relativamente às atividades descritas no artigo 1º desta Lei a que se refere a informação omitida, inexata, incorreta ou incompleta.

§ 1º As multas previstas neste dispositivo serão reduzidas em 70% (setenta por cento) se o contribuinte for pessoa jurídica optante pelo Simples Nacional.

§ 2º Caso a pessoa jurídica constate que as informações prestadas contêm erros, inexatidões ou omissões, poderá corrigi-los ou supri-las, conforme o caso, mediante apresentação de retificação, observado o regulamento ou normativo editado pela Receita Federal do Brasil, hipótese em que não incidirão as multas previstas nesta Lei relativamente aos erros, inexatidões e omissões, desde que sejam corrigidos ou supridos antes de iniciado qualquer procedimento de ofício.

§ 3º As multas previstas neste dispositivo serão reduzidas à metade nos casos em que a obrigação acessória for cumprida ou corrigida antes da conclusão de qualquer procedimento de ofício.

§ 4º No caso de aplicação de quaisquer penalidades previstas neste artigo, fica assegurado o direito à apresentação de defesa administrativa e a instauração de processo administrativo, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, em observância aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Art. 11. Sem prejuízo da aplicação das multas previstas no artigo 8º, poderá ser formalizada comunicação ao Ministério Público Federal ou Estadual, quando houver indícios da ocorrência de infrações penais.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. As informações a que se refere esta lei deverão ser prestadas por meio do Centro Virtual de Atendimento (e-CAC) da Receita Federal do Brasil, em formato a ser definido em Ato Declaratório Executivo (ADE) da Coordenação-Geral de Programação e Estudos (Copes), a ser publicado no prazo de até 60 (sessenta) dias, contado a partir da data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. A Copes deverá também editar e divulgar o manual de orientação do sistema no prazo a que se refere o *caput*.



Art. 13. O dever de prestar informações de que trata esta Lei independe de a pessoa jurídica ser reconhecida ou não por entidades ou órgãos de classe, assim considerados as associações civis locais e regionais de propaganda, bem como os sindicatos de publicitários, como veículo de divulgação de meios de comunicação visual ou auditiva capazes de transmitir mensagens de propaganda ao público.

Parágrafo único. A partir da entrada em vigor desta lei, as pessoas jurídicas que desenvolvem as atividades descritas no artigo 1º poderão ser compelidas à prestação de informações de que trata esta Lei a entidades ou órgãos de classe, desde que as informações estejam diretamente relacionadas ao objeto desta Lei.

Art. 14. Esta lei entra em vigor:

I – 12 (doze) meses após a data de sua publicação, quanto aos artigos 1º, 3º, 4º, 5º e 9º;

II – 18 (dezoito) meses após a data de sua publicação, quanto ao artigo 6º;

III – na data de sua publicação quanto aos demais dispositivos desta lei.



JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei prevê mecanismos jurídicos modernos de transparência com o objetivo de adaptar atividades de modelos de negócios digitais a parâmetros legais do regime jurídico nacional assegurando princípios basilares como defesa do consumidor, livre concorrência, livre iniciativa, neutralidade concorrencial do Estado, liberdade de comunicação e autodeterminação informacional.

Transparência e eficiência são valores fundamentais para o desenvolvimento e a consolidação do Estado Democrático de Direito. Seja sob a perspectiva do Poder Público, seja em relação aos jurisdicionados, o princípio da transparência é vital para assegurar as instituições democráticas. Em relação ao Poder Público, o princípio da transparência permite o acompanhamento da prestação dos serviços públicos, criando ambiente propício para que a sociedade civil organizada ocupe lugar de destaque no debate de políticas públicas.

Quanto aos jurisdicionados, o princípio da transparência é aliado imprescindível para a consolidação da isonomia, permitindo que todos submetidos à hipótese normativa, de fato, estejam em conformidade e cumpram suas obrigações legais.

Ao lado disso, uma economia competitiva de mercado pressupõe que todos os agentes de mercado partam das mesmas condições iniciais. Embora a livre concorrência pressuponha também, obviamente, que os agentes apresentem desempenhos diferentes entre si, esta diferença deve dar-se em razão de suas eficiências intrínsecas, e não em virtude de uma facilidade estatal em favor de determinado setor.

Trata-se do *princípio da neutralidade concorrencial do Estado*. Para preservar a livre concorrência e a livre iniciativa, a Constituição Federal consagrou esta exigência de imparcialidade dos atos soberanos do Estado em face dos concorrentes. Isso não significa, deve-se frisar, que seja vedado ao Estado interferir (respeitados os limites da legalidade e proporcionalidade) na economia, mas sim que qualquer intervenção deve realizar-se de maneira equitativa e isonômica, sem beneficiar ou prejudicar este ou aquele agente. É por esta razão que Eros Grau destaca a neutralidade concorrencial do Estado como uma das características que definem o princípio da livre concorrência e da livre iniciativa: a “*neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública.*”¹

1 Eros Grau. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 226.



Atualmente, nota-se especial atenção voltada à implementação do princípio da transparência em diversas áreas. Os cartórios, agora, devem analisar as operações de que participam e, em caso de atividades suspeitas, devem informar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras para as providências cabíveis².

A Lei nº 13.988/2020, ao instituir a transação federal em matéria tributária, estabelece expressamente que o princípio da transparência deve ser observado para fins de sua aplicação e regulamentação (artigo 1º, §§ 2º e 3º da lei mencionada).

A Secretaria da Receita Federal do Brasil editou a Instrução Normativa RFB 1.888/2019, oportunidade em que institui a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos. O princípio da transparência é basilar dentro qualquer lei moderna de estados democráticos de direito.

Os relatórios constantemente publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, denominado “Justiça em Números”, permitem acompanhar não só a prestação jurisdicional, mas identificar pontos de gargalo para tornar mais eficiente o exercício da jurisdição.

No âmbito tributário, por exemplo, o princípio da transparência e o compartilhamento de informações com os Entes Federativos preserva o equilíbrio concorrencial, viabiliza o desenvolvimento do mercado interno, o necessário recolhimento de tributos para implementação de políticas públicas e, ainda, cria ambiente jurídico seguro para a realização de investimentos estrangeiros.

Nesse ambiente de constante promoção do princípio da transparência, o projeto de lei ora proposto tem como objetivo a aplicação do aludido princípio no âmbito de uma atividade específica: fornecimento de informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil relativas à disponibilização de espaço virtual para anúncios de publicidade e divulgação de conteúdos em geral.

Aliás a falta de transparência no setor é debatida em todo o mundo. Um estudo realizado em janeiro de 2018, por representantes dos anunciantes do Reino Unido (ISBA) juntamente com a PricewaterhouseCoopers (PwC), com o intuito de conferir maior transparência a essa cadeia de *marketing* digital, revela que apenas 51% (cinquenta e um por cento) do montante pago pelos anunciantes chega àqueles que disponibilizam espaço para anúncios em sua plataforma digital, aplicativo ou *website*. O restante dos valores pagos pelos anunciantes é distribuído entre as outras camadas da cadeia. Todavia, não foi possível precisar a alocação de 15% (quinze por cento) dos valores pagos pelos anunciantes, ou seja, não foi possível dizer quem auferes esse percentual da receita de *marketing* digital.³ Desse modo, além da dificuldade para estabelecer um nexos que autorize a tributação desses valores pelos

2 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cartorios-devem-analisar-suspeitas-antes-de-informar-ao-coaf/>. Acesso em 09/03/2021.

3 Disponível em: <https://www.isba.org.uk/media/2424/executive-summary-programmatic-supply-chain-transparency-study.pdf> Acesso em: 13/07/2020.



países, por não haver transparência na distribuição do montante total em cada etapa da cadeia, há outras questões relacionadas à privacidade dos usuários da internet.

A publicidade digital surgiu em 1994, quando apenas 30 milhões de pessoas estavam conectadas à internet. Nesse primeiro momento, a assertividade das campanhas era a mesma daquela obtida pelas campanhas tradicionais, tal como ocorre com a utilização do *outdoor* tradicional.

Em 10 anos, a publicidade digital cresceu enormemente com os chamados *sponsored searches*, que promovem empresas contratantes desse serviço para que apareçam em destaque nos buscadores.

Mais recentemente, um novo modelo emergiu, trazendo inúmeros questionamento inclusive relacionados à privacidade dos usuários. Com base em suas preferências e interesses, são exibidos anúncios selecionados em tempo real em plataformas digitais, aplicativos ou *websites* por eles visitados. A escolha do anúncio a ser exibido é feita por meio de um leilão virtual que o seleciona para que seja veiculado para um grupo específico de pessoas que tenham interesse no bem, serviço ou informação contido no anúncio. Nesse contexto, a publicidade digital se tornou muito mais assertiva a partir da análise dos dados relacionados aos interesses e preferências desse grupo de pessoas, o que explica o recebimento de anúncios de vinhos para algumas pessoas e, para outras, de assinatura de jornais.

Ademais, a atividade vem conquistando parcela relevante do mercado, o que pode ser verificado pelo crescente investimento realizado na área. De acordo com o Conselho Executivo de Normas-padrão, o investimento em publicidade tem crescido exponencialmente, alcançando cifras de R\$ 3,78 bilhões em 2020⁴.

E, a despeito da sua notoriedade, está-se diante de atividade carente de regramento normativo no que diz respeito à obtenção de informações para aplicação da legislação tributária.

A relevância desse projeto também se justifica pelo cenário brasileiro: em 2019, o número de usuários da internet alcançou o patamar de 134 milhões, o que representa 74% da população acima de 10 anos de idade⁵.

Até mesmo em comparação à publicidade tradicional esta proposta se justifica. A pesquisa “Digital AdSpend 2018”, realizada pelo *Interactive Advertising Bureau* (IBA Brasil), apurou que, de 2016 para 2017, o investimento em publicidade digital representou um terço do volume total do mercado publicitário⁶.

4 Disponível em: <https://cenp.com.br/cenp-meios?id=18>. Acesso em 04/01/2021.

5 Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/05/26/aceso-a-internet-cresce-no-brasil-mas-28percent-dos-domicilios-nao-estao-conectados.ghtml>. Acesso em 09/03/2021.

6 Disponível em: <https://iabbrasil.com.br/digital-representa-r-148-bilhoes-de-investimento-publicitario-no-brasil-em-2017/>, Acesso em 09/03/2021.



Importante ressaltar que esta proposta não tem como objetivo instituir tributo adicional ou majorar aqueles já existentes em relação à atividade em questão. Sabe-se que a carga tributária brasileira já é elevada (o que é fato incontroverso na opinião pública) e o ordenamento jurídico é complexo por si só. A proposta tem como objetivo, apenas, assegurar a segurança jurídica mediante a transparência das informações que permitem a correta aplicação da legislação tributária já existente.

A exclusão dos optantes pelo lucro real do cumprimento das obrigações criadas se deve ao fato de que eles apresentam Escrituração Contábil Fiscal (ECF) e Escrituração Contábil Digital (ECD) completas. Elas já guardam informações suficientes para que se possa inferir os dados que se buscam com a obrigação instituída visa a resguardar.

Ademais, o dever de informação decorrente deste Projeto de Lei não implica violação ao direito dos usuários da *internet*, os quais não terão dados pessoais disponibilizados à RFB.

Este projeto de lei encontrou embasamento na cooperação entre Instituto Legal Grounds for Privacy Design (instituto LGPD) e o Instituto de Aplicação do Tributo (IAT).

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado ALCEU MOREIRA



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alceu Moreira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212417785100>

