

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 49, DE 2015

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, para esclarecer que as alíquotas de ISS aplicáveis às sociedades de advogados optantes pelo Simples Nacional sejam fixas, conforme legislação municipal em vigor.

Autor: Deputado FAUSTO PINATO;

Relator: Deputado FERNANDO MONTEIRO.

I - RELATÓRIO

Propõe o Deputado Fausto Pinato alterar a Lei Complementar nº 123, de 2006, que institui o chamado Simples Nacional, com o intuito de determinar que o cálculo do montante do ISS sobre as sociedades de advogados optantes por esse regime especial tenha por base alíquotas fixas, na forma a ser definida pela legislação municipal.

Na Justificativa, assevera o autor que a maioria dos municípios tradicionalmente aplicava o ISS sobre as sociedades de advogados por esse

método e não pela receita bruta. A faculdade, introduzida pela Lei Complementar nº 147/14, de tais sociedades optarem pelo Simples Nacional teria, contudo, lançado dúvida quanto ao assunto, uma vez que a tabela ali adotada prevê alíquotas crescentes, segundo as faixas de receita. A proposta teria o objetivo de “esclarecer” o fato de que tais sociedades na verdade continuam a se sujeitar às alíquotas fixas do ISS, mesmo no caso de opção pelo Supersimples.

Distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), a este Colegiado, para exame de mérito e adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para avaliar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, tramita a proposta em regime de prioridade, sujeita à apreciação do Plenário, nos termos regimentais.

Em seu parecer, a CDEICS opinou pela aprovação da matéria, acolhendo os argumentos do autor.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumprida à CFT, em preliminar, avaliar a adequação da matéria ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Regimento Interno e de norma interna que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”, aprovada em 1996.

De acordo com esses dispositivos, somente as proposições que “*importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública*” no âmbito da União sujeitam-se ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Eis o que, expressamente, prescreve o art. 9º da referida norma interna:

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Tal é o que se passa com a proposição. Trata-se de matéria relativa exclusivamente ao ISS, sem impacto sobre receitas ou despesas do Orçamento da União, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se a respeito de sua adequação ou compatibilidade dos pontos de vista orçamentário e financeiro.

No que tange ao mérito, tem-se, como se sabe, que a Lei Complementar nº 123/06 instituiu regime especial simplificado de tributação, conhecido como Simples Nacional ou também como Supersimples. Além da simplificação de procedimentos administrativos e obrigações acessórias, o Supersimples também reduz a carga tributária sobre esses negócios de menor porte, ancorando-se no parágrafo único do art. 146¹ da Carta Magna (entre outros dispositivos). É do texto constitucional ainda que lhe advém legitimidade para disciplinar matérias da competência de Estados e Municípios, entre as quais os impostos a eles pertencentes, como o ICMS e o ISS.

De fato, a fim de tornar possível e eficaz a proteção a empresas de pequeno porte (art. 170, IX²), a Constituição autoriza o legislador

¹ Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....
 III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

.....
 d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....

federal, por lei complementar, a “invadir”, por assim dizer – mas em caráter excepcional –, esfera de atribuição legislativa que em princípio não lhe pertence, para fixar as alíquotas com que aqueles dois impostos incidirão, no caso de optantes pelo Supersimples. E à lei complementar, por sua vez, houve por bem fixar alíquotas percentuais crescentes, conforme o montante anual da receita bruta, discriminadas em várias tabelas que estabelecem, para efeito de partilha da arrecadação, o *quantum* correspondente a cada tributo, de acordo com os predicados inerentes à natureza da atividade.

É bom lembrar que a inclusão dos prestadores de serviços naquele modelo de início não abrangeu os chamados profissionais liberais, talvez pela natureza em geral personalíssima de sua atuação, que de alguma forma descaracterizaria o conteúdo empresarial. Posteriormente alargou-se, paulatinamente, os contornos da lei, de modo a enquadrá-los também nas tabelas do regime especial. No caso dos escritórios de advocacia, a alíquota aplicada hoje se decompõe nos seguintes tributos, para efeito de partilha da arrecadação entre União, Seguridade Social e Municípios: Imposto de Renda (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o PIS/PASEP, Cofins e ISS.

A competência para impor e disciplinar o ISS, como se sabe, é municipal. No caso de profissionais liberais, grande parte das localidades já adota alíquota fixa, vale dizer, estabelece o *quantum* devido em reais por profissional envolvido no trabalho, sem considerar o montante das receitas auferidas. Essa questão merece atenção, especialmente quanto à recomendação de que a dosagem dos tributos considere, sempre que possível, a capacidade econômica do contribuinte, regra técnica que alcançou status de mandamento constitucional (art. 145, § 1º)³. Apesar disso, seu uso consagrou-

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

³ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

.....

§ 1º **Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (*grifado*)

se, talvez por força da simplicidade de administração que oferece, tanto ao contribuinte quanto às fazendas municipais.

Traçado esse quadro geral, pode-se afirmar que a proposta padece de inconvenientes, que é preciso corrigir:

Em primeiro lugar, por beneficiar, entre os que podem optar pelo regime especial de tributação, os escritórios de maior porte em detrimento dos interesses dos demais, o que colide com a própria razão de ser do Simples Nacional. De fato, como afirma o autor, no caso de escritórios jurídicos, a incidência de uma alíquota única sobre faturamento deixa de ser vantajosa para o contribuinte cuja receita bruta supere os R\$ 2,16 milhões⁴. A *contrário sensu*, os escritórios menores de advocacia, hoje beneficiados pela alíquota proporcional, sofreriam prejuízo, se obrigados a contribuir pela alíquota fixa. A redação alvitrada para o Projeto não permite nem ao legislador local, nem ao contribuinte, optar pelo modelo que melhor se adapte a suas respectivas características: por ela, o ISS das sociedades de advogados **será cobrado**, em qualquer caso, por alíquota fixa.

Mais razoável, portanto, facultar ao legislador municipal permitir ao contribuinte optar pela alíquota fixa, sopesando adequadamente os diversos patamares de sociedades de advogados, sem afrontar a autonomia municipal.

Há que se observar, por fim, que a expressão, constante do art. 1º do Projeto, de que se trata de “esclarecer” um direito preexistente, com relação à alíquota fixa do ISS, pode sustentar, no futuro, demandas relacionadas à retroatividade da lei, como se de lei interpretativa se tratasse, nos termos do art. 106, I, do Código Tributário Nacional:

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados; (*grifado*)

O intuito de atribuir-se eficácia retroativa ao dispositivo, contudo, por certo resultará em indébito tributário (vale dizer: direito de

⁴ O faturamento máximo para a opção pelo Supersimples, como se sabe, está em R\$ 3,6 milhões.

restituição) em montante impossível de calcular, mas que se pode, sem receio de exagero, estimar como bastante significativo, em desfavor de todos os cofres municipais, com grave prejuízo para os serviços por eles prestados à população, especialmente em momento tão delicado da economia e da sanidade dos orçamentos públicos.

Difícil também sustentar o entendimento de que se trate de interpretação, na espécie: não há dubiedade a aclarar no texto legal ou questão duvidosa a solucionar. O que o Projeto em exame pretende é alterar critério de cálculo do ISS, ora definido em termos claros e precisos e sobre o qual não paira qualquer discussão.

Essas impropriedades vêm corrigidas na anexa minuta de Substitutivo, com cuja adoção pela CFT a matéria encontra-se em condições de ser aprovada.

À vista desses argumentos, é o voto **pela não implicação da matéria** em aumento de despesas ou redução de receitas do orçamento da União, razão por que **não cabe a este Colegiado pronunciar-se quanto a sua adequação ou compatibilidade** dos pontos de vista orçamentário e financeiro. No mérito, **pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 49, de 2015, na forma do anexo Substitutivo.**

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Fernando Monteiro
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 49, DE 2015

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, para facultar a adoção de alíquotas fixas do ISS no caso de sociedades de advogados optantes pelo Simples Nacional, nos termos da legislação municipal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei complementar altera a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para facultar a adoção de alíquotas fixas do ISS no caso de sociedades de advogados optantes pelo Simples Nacional, conforme legislação municipal.

Art. 2º O art. 18 da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

“Art. 18.

.....

§ 28. As alíquotas do ISS incidentes sobre a atividade constante do inciso VII do § 5º-C deste artigo podem ser estabelecidas em valor fixo por profissional contratado, na forma do que definir a legislação municipal.

.....” (NR)

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado FERNANDO MONTEIRO
Relator

2017-8581