

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.762, DE 2015

(Apensado:PL nº 1.950/2015)

Torna opcional a Contribuição
Previdenciária sobre a Receita Bruta.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado JOÃO
GUALBERTO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para tornar opcional a contribuição previdenciária sobre a receita bruta.

Segundo a justificativa do autor, a contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta em substituição à incidente sobre a folha de salários afeta de maneira desigual as empresas abrangidas pela referida substituição. Para umas, a desoneração da folha de salários é benéfica. Para outras, provoca um aumento dos tributos a serem recolhidos ao Fisco Federal.

Por tratar de matéria correlata, foi apensado ao projeto principal o PL nº 1.950/2015, que altera a Lei nº 12.546/ 2011, para estabelecer a progressividade da majoração das alíquotas das contribuições substitutivas calculadas sobre a receita bruta, bem como a facultatividade na opção pelo regime de recolhimento substitutivo.

Os projetos tramitam em regime ordinário e estão sujeitos à apreciação conclusiva das Comissões, tendo sido distribuídos às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), nessa ordem.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, tanto o PL nº 1.762/2015 quanto o PL nº 1.950/2015 foram aprovados com Substitutivo. O Substitutivo tem por finalidade alterar as alíquotas da contribuição sobre a receita bruta que vigoravam na época de sua aprovação, no entanto a facultatividade pelo regime de recolhimento substitutivo não foi contemplado no Substitutivo.

Os projetos vêm a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) 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 define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

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 Lei nº 12.546/2011, que os projetos objetivam alterar, introduziu no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de salários pela contribuição sobre a receita bruta. Tal substituição não é aplicável a todas às empresas, mas tão somente àquelas relacionadas nos arts. 7º e 8º da referida Lei. Mesmo não aplicável a todas as empresas, a Lei nº 12.546/2011 promoveu um impacto significativo nas contas da União, em razão da renúncia de receita por ela provocada. Para se ter uma idéia, nos exercícios de 2015 e 2016 a renúncia foi estimada em R\$ 26,2 bilhões e R\$ 15,9 bilhões¹.

Desde a sua publicação, a Lei nº 12.546/2011 passou por sucessivas alterações. As alterações inicialmente reduziram as alíquotas aplicáveis à contribuição sobre a receita bruta, como também ampliaram os contribuintes sujeitos ao regime de tributação substitutiva (MP nº 563/2012, convertida na Lei nº 12.715/2012; MP nº 582/2012, convertida na Lei nº 12.794/2013; MP nº 610/2013, convertida na Lei nº 12.844/2013; e MP 685/2015, convertida na Lei nº 13.202/2015). No entanto, as alíquotas posteriormente foram parcialmente majoradas (Lei nº 13.161/2015 e MP nº 774/2017), como também foram significativamente reduzidos os contribuintes sujeitos ao regime de tributação substitutiva (MP nº 774/2017).

Uma das últimas alterações, proporcionada pela Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015, tornou facultativa a contribuição sobre a receita bruta, de modo a permitir às empresas optarem pela contribuição sobre a folha de pagamento, caso a contribuição sobre a receita bruta torne-se mais onerosa. O PL nº 1.762/2015 foi apresentado em 01 de junho de 2015, anteriormente, portanto, ao advento da Lei nº 13.161/2015. Tendo em vista que a facultatividade da contribuição sobre a receita bruta objetivada pelo PL nº 1.762/2015 já se encontrada introduzida no nosso ordenamento jurídico, opinamos pela declaração de prejudicialidade do mesmo.

No que se refere ao PL nº 1.950/2015, este, além de prever a facultatividade proposta pelo PL nº 1.762/2015, também propõe as seguintes alíquotas para as empresas relacionadas no art. 7º da Lei nº 12.546/2011: a)

¹ Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

2,8% para fatos geradores ocorridos em 2015; b) 3,6% para fatos geradores ocorridos em 2016; e c) 4,5% para fatos geradores ocorridos a partir de 2017. No que se refere às empresas relacionadas no art. 8º da Lei nº 12.546/2011, o PL propõe as seguintes alíquotas substitutivas: a) 1,5% para fatos geradores ocorridos em 2015; b) 2% para fatos geradores ocorridos em 2016; e c) 2,5% para fatos geradores ocorridos a partir de 2017.

Ocorre que a Lei nº 12.546/2011, com as alterações promovidas pela MP 774/2017, atualmente prevê alíquotas substitutivas iguais ou inferiores às previstas no PL nº 1.950/2015 aplicáveis a partir 2017. Para as empresas do art. 7º, a referida MP prevê alíquotas de 2% e 4,5%, enquanto que o PL prevê a alíquota de 4,5% para todos os casos. Para as empresas do art. 8º, a MP prevê a alíquota de 1,5%, enquanto o PL prevê a alíquota de 2,5%. Tendo em vista que a aplicação das alíquotas previstas no PL nº 1.950/2015 ensejará o aumento das receitas da União, especialmente no que se refere à arrecadação das empresas do art. 7º, opinamos pela adequação e compatibilidade orçamentária do mesmo.

No que se refere às empresas do art. 8º da Lei nº 12.546/2011, é importante destacar que o referido artigo, com a redação dada pelo PL nº 1.950/2015, prevê que se encontram sujeitas às alíquotas substitutivas apenas as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, nos códigos referidos no Anexo I. Ocorre que tal Anexo I encontra-se atualmente revogado pela MP nº 774/2017, fato que torna sem aplicabilidade o art. 8º proposto pelo PL nº 1.950/2015.

Mesmo que a MP nº 774/2017 perca vigência, o texto anterior da Lei nº 12.546, de 2011, já fixava alíquotas idênticas às previstas no PL em análise para 2017. Assim, até se desconsiderarmos a Medida Provisória em tramitação, o texto não fere regras orçamentárias quando comparado ao ordenamento anterior.

Por sua vez, o Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, propõem alíquotas inferiores às do PL nº 1.950/2015 e às da MP 774/2017. O Substitutivo propõe

para as empresas do art. 7º a alíquotas de 3% até a data limite de 31 de dezembro de 2018, quando volta a vigorar a alíquota de 2%. Para as empresas do art. 8º é proposta a alíquota de 1,5% até 31 de dezembro de 2018, quando volta a vigorar a alíquota de 1%.

Portanto, o Substitutivo sob análise promove impacto no orçamento da União, sob a forma de renúncia de receita², devendo a tramitação da proposição subordinar-se aos ditames do art. 14 da LRF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O art. 14 LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que 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. Outra condição, alternativa, é que 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 apenas quando implantadas tais medidas.

Por sua vez, a LDO estabelece que somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada, e que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da LRF. Dispõe ainda que os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de

² § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que, com a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

O Substitutivo implica renúncia de receitas da União. Logo promove impacto fiscal, cujo montante não se acha devidamente explicitado e compensado. Em face desse aspecto, restam desatendidas as exigências e condições estabelecidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, tornando-se forçoso reconhecer que a matéria em exame não se mostra adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira.

Por esse motivo, fica prejudicado seu exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

Feitas essas considerações, somos pela declaração de prejudicialidade do PL nº 1.762/2015, pela compatibilidade e adequação orçamentária do PL nº 1.950/2015 e pela incompatibilidade e pela inadequação orçamentária e financeira e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, ficando assim dispensada

a análise de mérito do Substitutivo, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

Passa-se, então, à análise do mérito da matéria.

Como visto, após a apresentação do PL nº 1.950/2015, a Lei nº 12.546/2011 sofreu diversas alterações. De modo que, para o ano de 2017, as alíquotas propostas pelo Projeto são as mesmas definidas na legislação em vigor.

Ao contrário, a aprovação da iniciativa pode ir de encontro às intenções do autor da matéria. Ocorre que tanto o texto anterior à edição da MP nº 774/2017 quanto o decorrente da sua publicação aplicavam a determinados setores da economia alíquotas minoradas. Como o Projeto não faz essa distinção, algumas atividades acabariam por ter elevação da carga tributária, sobretudo os setores abrangidos pelo art. 8º da Lei nº 12.546/2011.

De outro lado, se sugeríssemos Substitutivo atualizando os anos de aplicação das alíquotas minoradas, reduzindo os percentuais atuais e definindo a progressividade para períodos futuros, desrespeitaríamos as regras orçamentárias descritas anteriormente neste Parecer. Não nos cabe, logicamente, no Parecer que avalia a adequação de proposições, sugerir Substitutivo que contraria as regras que nortearam nossa avaliação.

Pelas razões expostas, consideramos prejudicada a análise do PL nº 1.762/2015, e votamos pela compatibilidade e adequação orçamentária do PL nº 1.950/2015 e pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. No mérito, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.950/2015.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado JOÃO GUALBERTO
Relator