

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

PROJETO DE LEI Nº 3.787, DE 1997

(Apensos: Projetos de Lei nº 3.840, de 1997, nº 3.929, de 1997, nº 4.304, de 1998, nº 4.326, de 1998, nº 4.336, de 1998, nº 4.375, de 1998, nº 4.526, de 1998, nº 4.616, de 1998 e nº 4.727, de 1998.)

Altera o inciso V e suprime o inciso XIII do art. 9º da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES.

Autor: Deputado Padre Roque
Relator: Deputado José Militão

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.787, de 1997, altera o inciso V e suprime o inciso XIII do art. 9º da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, visando possibilitar o enquadramento no regime simplificado de tributação das micro e pequenas empresas - o SIMPLES, de pessoas jurídicas que se dediquem ao loteamento, incorporação e construção de imóveis e as que prestem serviços relacionados com profissões cujo exercício dependa de habilitação profissional legalmente exigida.

O apensado Projeto de Lei nº 3.840, de 1997 e o Projeto de Lei nº 3.929, de 1997, por sua vez, incluem no SIMPLES as pessoas jurídicas do setor de construção de imóveis e as constituídas por engenheiros e arquitetos.

Os também apensados Projetos de Lei nº 4.304, nº 4.336 e nº 4.375, todos de 1998, incluem no sistema os representantes comerciais.

Os Projetos de Lei nº 4.326 e nº 4.616, ambos de 1998, revogam o inciso XIII, do art. 9º, da Lei nº 9.317/96, estabelecendo a permissão para o ingresso de profissionais liberais no SIMPLES.

O Projeto de Lei nº 4.526, de 1998, permite a inclusão, no SIMPLES, das empresas dedicadas à compra, venda, locação, administração e construção de imóveis, agências de viagens, representantes comerciais e contadores.

E, por fim, o Projeto de Lei nº 4.727, de 1998, objetiva a revogação de todas as vedações de ingresso no SIMPLES, desde que atendidos os limites de receita bruta estabelecidos.

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio rejeitou os projetos apensados e aprovou o Projeto de Lei nº 3.787/97, na forma de substitutivo que permite a inclusão no SIMPLES de empresas dedicadas à compra e venda, loteamento, incorporação e construção de imóveis e empresas prestadoras de serviço relativas a profissões legalmente regulamentadas, além de incluir os estabelecimentos de ensino e os condomínios residenciais e não residenciais.

Na Comissão de Finanças e Tributação não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cumpre a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente, apreciar a proposição quanto à sua adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002), em seu art. 84, condiciona a aprovação de lei ao cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde se determina que:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

As inúmeras proposições que tramitam nesta Casa com o objetivo de ampliar a abrangência da legislação que regula o ingresso de micro e pequenas empresas no SIMPLES invariavelmente adotam o argumento central de que a existência de entraves ao ingresso nesse regime de tributação tem prejudicado o potencial de crescimento da atividade econômica e reduzido as possibilidades de geração novos postos de trabalho, dois aspectos essenciais ao aprimoramento das condições de vida de nossa população.

Em que pese as motivações extremamente meritórias contidas em todas essas iniciativas, permitimo-nos discordar de tais colocações.

De fato, cumpre reconhecer que a instituição do SIMPLES não acarretou renúncia de receitas do orçamento fiscal. Na verdade, a medida permitiu que um número enorme de empresas saíssem da informalidade e passassem a recolher regularmente seus débitos tributários. Entretanto, o tratamento fiscal propiciado pelo SIMPLES criou um grave problema para a previdência social, na medida em que, o ingresso de milhares de empregados na formalidade, não se fez acompanhar do aumento proporcional da contribuição patronal. É inegável que os percentuais de receita destinados para o INSS são insuficientes para cumprir os compromissos com futuras aposentadorias.

Justamente para evitar o agravamento das condições de solvabilidade do sistema previdenciário é que a Lei nº 9.317/96, que instituiu o SIMPLES, estabeleceu uma série de restrições ao enquadramento de empresas no novo regime e nem poderia deixar de ser diferente, pois, como todo incentivo fiscal, é um tratamento de exceção que deve atingir única e exclusivamente o grupo de contribuintes que se deseja beneficiar, quais sejam, as micro e pequenas empresas que assumem riscos de mercado e que operam em regime de competição com empresas de maior porte e renda. Portanto, o SIMPLES não pode beneficiar a atividade de intermediação ou de representação comercial, que age por conta e risco de terceiros, nem se dirige a atividades realizadas por profissionais liberais, que detêm o controle individual sobre a prestação dos serviços. Aliás, neste último caso, seria criada uma injustiça brutal na legislação tributária que implicaria a discriminação contra o trabalho assalariado. A

possibilidade de um profissional liberal ou o profissional autônomo constituir uma empresa, prestando os mesmos serviços, porém recolhendo um único tributo a uma alíquota de 3% sobre a receita bruta provocaria uma avalanche de novas microempresas sendo criadas com o objetivo exclusivo de se evadir do fisco. É por isso que o regime de tributação simplificada e favorecida deve se ater a um universo mais restrito de contribuintes, até como forma de evitar abusos que trarão graves distorções ao sistema como um todo, além de perdas significativas de receita para a previdência geral.

O exemplo citado é apenas uma indicação de que a ampliação do alcance do SIMPLES deve ser feita com cautela, notadamente para evitar danos financeiros para o regime geral da previdência e deturpações do regime de tributação simplificada. Evidentemente, todos desejam pagar o mínimo possível de impostos. O mundo ideal seria aquele em que todos pudéssemos recolher um valor muito baixo de tributos. Contudo, esse mundo ideal não existe para quem formula e executa políticas públicas. Para estes, há que ser considerado o mundo real, no qual existe escassez de recursos e onde o poder público tem sido incapaz de atender minimamente as necessidades mais básicas e essenciais de todos os cidadãos. Se estendêssemos o SIMPLES para todas as pequenas empresas que geram empregos, estaríamos na verdade detonando uma bomba de efeito retardado sobre a previdência geral. E isso ocorre porque o caixa da previdência praticamente deixaria de contar com a contribuição do empregador, passando a se valer apenas da contribuição do empregado. Essa forte redução das fontes de recursos, por sua vez, não se faria acompanhar de uma redução equivalente nas despesas. Ao contrário, o INSS teria que arcar com as despesas normais e crescentes das aposentadorias e pensões daqueles benefícios que não contaram com o necessário aporte recursos. Para quem, como nós, defende uma previdência social geral forte e capaz de atuar como instrumento política social, é francamente impossível apoiar propostas que simplesmente a inviabilizam financeiramente e que vão jogar a conta dos desmandos para as gerações futuras.

Da análise da proposição e seus apensos, verifica-se que a supressão dos incisos V e XIII do art. 9º da Lei nº 9.317/96, redundará no agravamento do déficit previdenciário, num montante que não se acha devidamente mensurado pelos autores das propostas sob exame.

Destarte, malgrado os nobres propósitos que nortearam a elaboração das referidas proposições, não podem as mesmas ser consideradas adequadas e compatíveis sob a ótica mais restrita da adequação orçamentária e financeira.

Ademais, fica também prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

Por todo o exposto, voto pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.787, de 1997, e seus apensos, bem como do Substitutivo aprovado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio.

Sala da Comissão, em de de 2003.

**Deputado José Militão
Relator**