



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 485, DE 2019

Susta os efeitos das Instruções Normativas RFB nºs 1.652, de 20 de junho de 2016 que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI para os estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo." E 1.672, de 23 de novembro de 2016 que "Estabelece critérios para o cumprimento da obrigação de escriturar o Livro Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital (EFD) estabelecida pela Instrução Normativa RFB nº 1.652 de 20 de junho de 2016."

Autor: Deputado ALEXIS FONTEYNE

Relator: Deputado LUIS MIRANDA

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo (PDL) de autoria do Senhor Deputado Alexis Fonteyne, por meio do qual pretende sustar os efeitos das Instruções Normativas RFB nºs 1.652, de 20 de junho de 2016, e 1.672, de 23 de novembro de 2016.

A Instrução Normativa RFB n. 1.652, de 2016, "Dispõe sobre a obrigatoriedade de escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI para os estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo".



De acordo com a IN, estão obrigados à escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI, referente aos fatos ocorridos a partir de 1º de dezembro de 2016: (1) os **estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas** (Divisão CNAE 11), excetuando-se aqueles que fabricam exclusivamente águas envasadas (Classe CNAE 1121-6); e (2) os **estabelecimentos industriais fabricantes de produtos do fumo** (Grupo CNAE 122). Escapam à obrigatoriedade as microempresas e empresas de pequeno porte classificadas de acordo com o art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A Instrução Normativa RFB n. 1.672, de 2016, por sua vez, estabelece critérios para o cumprimento da obrigação de escriturar o Livro Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital (EFD) utilizados pelos estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo, para apuração do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) ou do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nos termos do estabelecido pela Instrução Normativa RFB nº 1.652 de 2016.

Os critérios estabelecidos para cumprimento da obrigação relativa à escrituração do Livro Registro de Controle da Produção e do Estoque (Bloco K integrante da EFD) são estes: (1) para fatos ocorridos entre 1º de dezembro de 2016 e 31 de dezembro de 2018, a escrituração do Bloco K da EFD fica restrita à informação dos saldos de estoques escriturados nos Registros K200 e K280 e (2) para fatos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2019, a escrituração do Bloco K da EFD deverá ser completa. A obrigação independe de faixa de faturamento estabelecida na Cláusula Terceira do Ajuste Sinief nº 02, de 3 de abril de 2009.

Na justificação, o autor afirma que as referidas instruções normativas exorbitam da delegação legislativa recebida com lastro no art. 16 Lei n. 9.779, de 1999, que confere à Receita Federal poder para “dispor sobre as obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela



CAMARA DOS DEPUTADOS

administrados, estabelecendo, inclusive, forma, prazo e condições para o seu cumprimento e o respectivo responsável”.

Para o autor, a “IN RFB nº 1.652, de 20 de junho de 2016 (e, com ela, sua derivada, a IN RFB nº 1.672, de 23 de novembro de 2016) vai bem mais longe do que simplesmente regulamentar questões de forma para o cumprimento de obrigações. Ela cria novas obrigações que não estão necessariamente ligadas às obrigações”.

As instruções normativas criam novas obrigações “para a maioria das empresas por ela atingidas, porquanto afetam especificidades do processo industrial, geram a temeridade em relação à quebra do sigilo industrial, e dificuldades no desenvolvimento de sistemas e mão de obra pelas empresas”, segundo o autor.

A justificação aponta ainda que “os critérios de rateio utilizados na contabilidade de custos não são compatíveis com o Bloco K e não há software disponível no mercado para o layout exigido”. Ademais, “alguns registros exigidos pelos blocos K e 0 da Escrituração Fiscal Digital – EFD ICMS/IPI preocupam as empresas industriais por exigirem a circulação entre diferentes áreas de informações tão detalhadas que podem comprometer o segredo industrial”, especialmente as exigências dos registros 0210 e K235.

A proposição sujeita-se à apreciação do Plenário e foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição foi distribuída à Comissão de Finanças e Tributação para análise de adequação financeira ou orçamentária e de mérito.

Quanto ao primeiro aspecto, adequação financeira ou orçamentária, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a



CAMARA DOS DEPUTADOS

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 e 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 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*”.

O PDL n. 495, de 2019, pretende sustar os efeitos das Instruções Normativas RFB nºs. 1.652, de 2016, e 1.672, de 2016, que, respectivamente, dispõem sobre a obrigatoriedade de escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital – EFD e sobre os critérios para o cumprimento de referida obrigação de escriturar.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. 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



CAMARA DOS DEPUTADOS

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*.

Quanto ao **mérito** da proposição, cabe inicialmente destacar que a norma do inciso V do art. 49 da Constituição Federal confere ao Congresso Nacional competência para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Trata-se de forma controle político de constitucionalidade repressivo, atribuído ao Poder Legislativo. A sustação, com base no art. 49, V, como se sabe, não se fundamenta em juízo discricionário, tampouco avança no próprio mérito do ato normativo cuja sustação se pretende. É cabível quando constatado abuso do poder regulamentar, por parte do Poder Executivo, ou usurpação das competências legislativas do Congresso Nacional.

A nosso ver, é disso que se trata no caso das proposições em exame. De fato, as Instruções Normativas RFB nºs 1.652, de 2016, e 1.672, de 2016, desbordam da competência regulamentar conferida ao Poder Executivo e, em especial, à Receita Federal.

A Instrução Normativa RFB nº 1.652, de 2016, tem o seguinte teor:

“Art. 1º Ficam obrigados à escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI, referente aos fatos ocorridos a partir de 1º de dezembro de 2016:

I - os **estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas** (Divisão CNAE 11), excetuando-se aqueles que fabricam exclusivamente águas envasadas (Classe CNAE 1121-6); e

II - os **estabelecimentos industriais fabricantes de produtos do fumo** (Grupo CNAE 122).

Parágrafo único. Ficam dispensadas da escrituração a que se refere o caput, as microempresas e empresas de pequeno porte classificadas de acordo com o art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.”

Por sua vez, a Instrução Normativa RFB nº 1672, de 2016, dispõe:



“Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece **critérios** para o cumprimento da obrigação prevista no art. 1º da Instrução Normativa RFB nº 1.652, de 20 de junho de 2016, relativa à escrituração do **Livro Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital (EFD)** utilizados pelos **estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo**, para apuração do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (**ICMS**) ou do Imposto sobre Produtos Industrializados (**IP**).

Art. 2º Para fins de cumprimento da obrigação relativa à escrituração do **Livro Registro de Controle da Produção e do Estoque (Bloco K integrante da EFD)** de que trata o art. 1º, serão observados os seguintes critérios:

I - para fatos ocorridos entre 1º de dezembro de 2016 e 31 de dezembro de 2018, a escrituração do Bloco K da EFD fica restrita à informação dos saldos de estoques escriturados nos **Registros K200 e K280**; e

II - para fatos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2019, a escrituração do **Bloco K da EFD deverá ser completa**.

Art. 3º A obrigação a que se refere o caput do art. 2º **independe de faixa de faturamento** estabelecida na Cláusula Terceira do Ajuste Sinief nº 02, de 3 de abril de 2009.

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.”

A Escrituração Fiscal Digital (EFD) insere-se no contexto das iniciativas de modernização e informatização da relação entre o Fisco e o Contribuinte no âmbito do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), instituído pelo Decreto nº 6.022, de 2007.

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 6.022, de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.979, de 2013, “o Sped é instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal dos empresários e das pessoas jurídicas, inclusive imunes ou isentas, mediante fluxo único, computadorizado, de informações”.



CAMARA DOS DEPUTADOS

A EFD, por sua vez, é simplesmente um “um arquivo digital, que se constitui de um conjunto de escriturações de documentos fiscais e de outras informações de interesse dos Fiscos das unidades federadas e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como de registros de apuração de impostos referentes às operações e prestações praticadas pelo contribuinte”.¹ O arquivo é assinado digitalmente e transmitido, via Internet, ao ambiente Sped.

O art. 454 do Decreto n. 7.212, de 2010, que regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, disciplina a Escrituração Fiscal Digital, nos arts. 453 a 455.

O art. 454 do Decreto assim dispõe sobre o conteúdo da EFD:

“Art. 454. A EFD compõe-se da totalidade das informações, em meio digital, necessárias à apuração do imposto, referentes às operações e prestações praticadas pelo contribuinte, bem como de outras de interesse das administrações tributárias das unidades federadas e da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º Considera-se a EFD válida para os efeitos fiscais após a confirmação do recebimento do arquivo que a contém, no ambiente nacional Sistema Público de Escrituração Digital - SPED, instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007.

§ 2º O arquivo digital da EFD será gerado pelo contribuinte de acordo com as disposições previstas na legislação específica e conterá a totalidade das informações econômico-fiscais e contábeis correspondentes ao período compreendido entre o primeiro e o último dia do mês.

§ 3º Aplicam-se à EFD, no que couber, as normas de que trata o art. 391.”

No caso das Instruções Normativas RFB nºs 1.652, de 2016, e 1.672, de 2016, está em questão especialmente a disciplina normativa conferida à escrituração do Livro de Registro de Controle da Produção e do Estoque integrante da Escrituração Fiscal Digital - EFD ICMS IPI relativo aos estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e aos fabricantes de

¹ <http://sped.rfb.gov.br/pagina/show/523>



produtos do fumo, dois segmentos econômicos objeto de detalhada regulação tributária, tanto pela sua importância fiscal quanto extrafiscal.

Contudo, os limites de aptidão normativa do Poder Executivo em matéria tributária são restritos. Não é, de regra, tarefa do Executivo, muito menos da Receita Federal inovar na ordem jurídica, criando novas obrigações para elevar ainda mais a carga fiscal e burocrática que hoje tolhe a atividade econômica do país.

A atuação normativa, no campo regulamentar, mormente por meio de instrumentos da hierarquia de instruções normativas, tem limites estreitos no sistema tributário em vigor. E o que está em questão, Senhores Deputados, mais do que pormenores técnicos atinentes a registros contábeis de estabelecimentos industriais fabricantes de bebidas e dos fabricantes de produtos do fumo, são os limites da competência normativa de um órgão do Poder Executivo em contraste com a nossa. Isto é, com a competência do próprio Congresso Nacional.

Mesmo se tomássemos como parâmetro o que dispõe o art. 16 da Lei nº 9.779, de 1999, outra não seria a nossa conclusão. Na linha do que assevera o Nobre Deputado Alexis Fonteyne, na justificação da proposição:

“As exigências fixadas na IN RFB nº 1.652, de 20 de junho de 2016, e na IN RFB nº 1.672, de 23 de novembro de 2016, são obrigações novas para a maioria das empresas por ela atingidas, porquanto afetam especificidades do processo industrial, geram a temeridade em relação à quebra do sigilo industrial, e dificuldades no desenvolvimento de sistemas e mão de obra pelas empresas. Com isso, a Instrução deixa de situar-se no acervo de poderes legítimos da Receita Federal para ir tornar-se uma constrição não autorizada por lei sobre os acervos de direitos das empresas, conforme passamos a demonstrar.”

Ademais, vale ainda mencionar que a Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, que resulta da conversão da Medida Provisória nº 881, de 2019, a chamada “MP da Liberdade Econômica”, firme em seu propósito de assegurar livre iniciativa e livre exercício de atividade econômica, traz norma específica sobre Livro de Controle de Produção e Estoque da Secretaria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Especial da Receita Federal do Brasil (Bloco K). Trata-se do disposto no parágrafo único do art. 16 da Lei, com o seguinte teor:

“Art. 16. O Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) **será substituído**, em nível federal, por sistema simplificado de escrituração digital de obrigações previdenciárias, trabalhistas e fiscais.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo às obrigações acessórias à versão digital gerenciadas pela Receita Federal do Brasil do **Livro de Controle de Produção e Estoque da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (Bloco K)**.”(grifo nosso).

Sendo assim, diante de todas essas razões, tenho para mim que as Instruções Normativas RFB nºs 1.652, de 2016, e 1.672, de 2016, excederam os limites do poder normativo que é conferido ao Poder Executivo e, em especial, à Receita Federal do Brasil, e devem, portanto, ser sustadas, nos termos do que prevê o art. 49, V, da Constituição Federal.

Em face do exposto, **voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública**, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do **Projeto de Decreto Legislativo nº 485, de 2019**. No mérito, voto pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 485, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado LUIS MIRANDA
Relator