

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 144, DE 2020

Modifica a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para unificar os cadastros fiscais da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios.

Autores: Deputados PAULO GANIME E ADRIANA VENTURA

Relator: Deputado KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 144, de 2020, de autoria do Deputado Paulo Ganime e da Deputada Adriana Ventura, altera o art. 199 do Código Tributário Nacional (CTN), de modo **(i)** a unificar os cadastros fiscais da União Federal, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios; e **(ii)** a prever a instituição de ambiente digital unificado, destinado à recepção, validação, armazenamento e autenticação de documentos integrantes da escrituração contábil ou fiscal de interesse das fazendas públicas dos diversos entes federativos.

De acordo com a justificativa dos autores, embora a Constituição Federal tenha atribuído à União Federal a competência para dispor, mediante lei complementar, sobre normas gerais de direito tributário, subsistiria uma lacuna legislativa em relação aos regramentos gerais referentes a obrigações tributárias acessórias.

Tal fato, por sua vez, teria possibilitado a edição de exigências descoordenadas e desnecessárias no âmbito dos diversos entes federativos, gerando um alto custo de *compliance* tributário e comprometendo o ambiente de negócios no País.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguirí

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214512652400>

O projeto em questão tramita em regime de prioridade e está sujeito à apreciação do Plenário desta Casa, tendo sido distribuído às Comissões (i) de Finanças e Tributação (CFT), para análise da sua adequação financeira e orçamentária e do seu mérito; e (ii) à Comissão de Constituição e de Justiça e Cidadania (CCJC), para análise da sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – Compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

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 e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas, citam-se, 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”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão imediata direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Com efeito, a proposição limita-se promover, sem reflexos sobre o orçamento público, a unificação dos cadastros fiscais dos entes federados, possibilitando a apresentação dos documentos pertinentes em ambiente digital único.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214512652400>



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 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.

II.2 – Mérito

O projeto em análise acrescenta os §§ 2º a 5º ao art. 199 do Código Tributário Nacional, com o intuito de proporcionar uma maior coordenação entre os entes federados em relação à exigência de obrigações tributárias acessórias.

O § 2º confere à União Federal a atribuição de manter cadastro fiscal unificado, bem como ambiente digital único destinado ao recebimento de documentos de natureza contábil ou fiscal, de interesse dos Fiscos dos diferentes níveis federativos.

Os §§ 3º e 4º estabelecem que o documento apresentado no ambiente digital único será disponibilizado ao órgão competente da administração tributária estadual, distrital ou municipal, independentemente de convênio ou autorização administrativa, dispensando-se o contribuinte do cumprimento de exigência tributária semelhante por outro meio.

O § 5º, por sua vez, prevê que as hipóteses de inaptidão, suspensão ou baixa do cadastro fiscal serão disciplinadas na legislação federal, facultando-se, porém, à Fazenda Pública dos entes subnacionais dar início ao processo de alteração do *status* cadastral.

Em linhas gerais, nossa posição é favorável ao projeto, pois a racionalização da exigência das obrigações acessórias tem sido não apenas

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguiri

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214512652400>



uma demanda recorrente da sociedade e do setor produtivo, mas também um pleito de órgãos representativos dos entes subnacionais.

De fato, o CTN foi tímido na regulamentação do tratamento das obrigações tributárias acessórias, limitando-se a autorizar a sua edição por ato infralegal (arts. 96, 97 e 113) e a prever que a sua uniformização seria implementada mediante a realização de convênios entre as unidades federadas (art. 199).

Nesse sentido, o Convênio Sem Número de 1970, celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) entre o Ministro da Fazenda e os Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, criou o Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (SINIEF), para a obtenção e permuta de informações de natureza econômica e fiscal, bem como para a simplificação do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes.

Dessa forma, em decorrência de protocolos firmados no âmbito do CONFAZ, há uma relativa uniformidade em relação às modalidades de documentos fiscais e algum alinhamento entre as exigências federais e estaduais.

Ocorre que, desde a Emenda Constitucional nº 42/2003, o inciso XXII do art. 37 da Constituição Federal passou a determinar expressamente que as administrações tributárias dos entes federativos **“atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”**. Assim, o paradigma adotado pelo CTN está, há pelo menos 20 anos, aquém das exigências constitucionais.

Por essa razão, a União Federal, representada pelo Secretário da Receita Federal do Brasil (RFB), firmou com os Estados e o Distrito Federal, representados pelos titulares das respectivas secretarias de fazenda, e com os Municípios, representados pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças dos Municípios das Capitais (ABRASF), os Protocolos de Cooperação nº 02/2005 e nº 03/2005, prevendo o desenvolvimento e a



implantação da Nota Fiscal Eletrônica e do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED),

Nesse contexto, o Decreto Federal nº 6.022/2007 instituiu o SPED, um “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” (art. 2º).

Trata-se de ambiente digital unificado, no qual as obrigações acessórias federais podem ser integradas às estaduais e municipais e alinhadas ao acordado no âmbito do CONFAZ, sendo as informações disponibilizadas no sistema compartilhadas entre os entes federativos, no limite das respectivas competências¹.

A ausência de um marco normativo adequado, porém, tem representado um significativo óbice à implementação do referido modelo de cumprimento de obrigações tributárias, impondo aos entes federativos a manutenção de um modelo de organização fiscal insustentável e descompassado com a realidade.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), menos de 15% dos Municípios possuem população superior a 50 mil habitantes, sendo que quase 45% deles possuem população inferior a 10 mil habitantes².

Ora, não é apenas custoso e burocrático, mas inviável manter, sem suporte federal, uma estrutura de administração fiscal adequada no âmbito de cada um dos mais de 5 mil municípios, motivo pela qual as entidades de representação municipal - inclusive mediante iniciativas conjuntas com a RFB em alguns casos - vêm apresentando ao Congresso Nacional demandas necessárias no sentido da padronização das suas obrigações acessórias.

¹ Art. 4º O acesso às informações armazenadas no Sped deverá ser compartilhado com seus usuários, no limite de suas respectivas competências e sem prejuízo da observância à legislação referente aos sigilos comercial, fiscal e bancário.

² A estimativa mais recente está disponível em: “<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101849>>”.



É o caso, por exemplo, do PLP nº 521/2018 - aprovado por esta Comissão -, que prevê a instituição de modelo nacional da nota fiscal de serviços eletrônica integrada ao SPED.

De forma semelhante, a recente Lei Complementar nº 175/2020 instituiu sistema unificado de recolhimento e de cumprimento de obrigações fiscais relativas ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) por contribuintes não estabelecidos no local de destino dos serviços prestados.

Note-se, aliás, que, diante da deficiência da legislação de diversos Municípios relativa ao ISSQN, coube à União Federal, por meio do art. 1º da Lei nº 8.846/1994, positivar o dever dos contribuintes de emitirem a nota fiscal de prestação de serviços no momento da efetivação da operação, como obrigação acessória relativa ao imposto de renda.

Por essas razões, é conveniente e oportuno o projeto em análise, o qual dá suporte legal ao ambiente digital unificado desenvolvido em conjunto pelos órgãos de administração fiscal e traz solução técnica que possibilita a integração do SPED às legislações de mais de 5 mil Municípios e dos diversos Estados, resguardando, porém, a sua autonomia federativa.

Nesse sentido, cabe apontar que a aplicabilidade das regras do ambiente digital único se dará “*salvo disposição expressa de lei em contrário*”, replicando-se a técnica recorrentemente adotada pelo CTN para operacionalizar temas em que temas gerais e específicos se entrelaçam.

Dessa forma, possibilita-se a incorporação automática das regras do SPED às legislações locais - evitando-se a necessidade de que cada passo na evolução do sistema demande a edição de milhares de atos normativos -, mas se resguarda a possibilidade de que os entes subnacionais excepcionem a aplicação de alguma regra do sistema para atenderem a peculiaridades de sua legislação.

Por outro lado, somos igualmente favoráveis à unificação dos cadastros fiscais promovida pelo projeto, seja porque a medida acarretará significativa desburocratização e redução de custos para os entes federativos e para os contribuintes; seja porque é uma demanda inadiável do processo de



digitalização da economia, a qual, outrossim, já se encontra em curso de implementação.

Com efeito, note-se que o art. 11-A da Lei nº 11.598/2007, na redação dada pela recente Lei nº 14.195/2021, já estabelece que, no processo de registro de empresários realizado pela Redesim, não poderão ser exigidos *“quaisquer outros números de identificação além do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), número de identificação cadastral única”*, devendo os entes federativos *“adaptar seus sistemas, de modo que o CNPJ seja o único identificador cadastral”*.

A Lei Complementar nº 175/2020, por sua vez, com o objetivo de possibilitar a tributação dos serviços financeiros pelo Município de domicílio do tomador, impede que o referido ente exija inscrições fiscais de contribuintes não estabelecidos em seu território.

Ademais, com o intuito de operacionalizar o recolhimento do ICMS em operações interestaduais, o Convênio ICMS nº 110/2007, que trata da substituição tributária na exigência de combustíveis, e o Convênio ICMS nº 93/2015, que trata do diferencial de alíquotas do imposto (DIFAL), estabelecem sistemática de recolhimento de tributos por meio de guia unificada, possibilitando que alguns Estados, como o de Minas Gerais (o art. 126-B do Regulamento do ICMS) adotem o cadastro nacional da pessoa jurídica (CNPJ) como identificador único do contribuinte situado em outro Estado de Minas Gerais, dispensando-se a inscrição estadual.

Como se observa, a superposição de cadastros fiscais decorre de um modelo construído para uma realidade que já não existe há décadas, em que as operações se concentram na sede física do estabelecimento e são limitadas à circunscrição do Estado ou do Município.

No contexto atual, contudo, os serviços e mercadorias de maior valor econômico tendem a ser preponderantemente digitais e circulam instantaneamente em todo o território nacional. Ademais, a ampliação do volume de atividades sem estabelecimento físico, na forma do inciso IV do art. 11 da Lei nº 11.598/2007, e de processos diferenciados de produção, como o



coworking, têm colocado em xeque o sistema tradicional de fiscalização de atividades concentrado na inspeção física de uma unidade estável.

Em complemento, a unificação de cadastros fiscais vem sanar dois graves problemas referentes a esse instrumento, que são a desproporcionalidade de regras estaduais relativas ao cancelamento de inscrições fiscais e a ausência de coordenação entre o Fisco federal e os estaduais e municipais, em relação à identificação de atividades irregulares.

Com efeito, há muitas décadas o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que as limitações impostas pela administração tributária à atividade empresarial devem ser proporcionais e estar relacionadas a ilícitos tributários, não se admitindo a adoção de comandos restritivos (Súmulas nºs 70/STF, 323/STF e Súmula 547/STF) baseados no inadimplemento de tributos, salvo quando esse reconhecidamente integrar esquema de “macrodelinquência tributária”, caracterizado pela fraude fiscal estruturada (RE 550.769).

Essa diretriz, porém, nem sempre é seguida pelas leis estaduais. Os arts. 20 e 21 da Lei nº 6.374/1989 do Estado de São Paulo, por exemplo, permitem a anulação ou o cancelamento da inscrição do sujeito passivo em casos: de “*inadimplência fraudulenta*”, caracterizada pelo não pagamento de débito por contribuinte que detém disponibilidade financeira; de “*falta de prestação de garantia ao cumprimento das obrigações tributárias, quando exigida*”; ou de “*outras hipóteses previstas em regulamento*”.

O art. 17-H da Lei nº 7.098/1998 do Estado do Mato Grosso, por sua vez, possibilita a suspensão cadastral e a sua posterior baixa na hipótese de descumprimento de quaisquer obrigações acessórias.

Apesar da amplitude excessiva das regras sobre o tema, os Estados não têm conseguido coibir adequadamente a vultuosa evasão fiscal decorrente da criação de empresas “fantasmas” de curto prazo de duração, geralmente mediante interposição de “laranjas”, as quais provocam desvios concorrenciais em setores estratégicos da economia, como o de combustíveis.

Os principais motivos são a ausência de coordenação entre as administrações fazendárias e a falta de uniformidade nos critérios de baixa de



inscrições, as quais dificultam uma resposta consistente e tempestiva da fazenda pública, bem como a manutenção das decisões administrativas sobre o tema pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, considerando que as regras relativas ao gerenciamento do CNPJ previstas na Lei nº 9.430/1996, com atualização promovida pela Lei nº 14.195/2021, já consolidam as melhores práticas adotadas pelos entes subnacionais, a concentração dos critérios de suspensão e baixa de cadastros no âmbito federal confere maior higidez às decisões administrativas sobre o tema e maior segurança ao contribuinte, eliminando arbitrariedades e inconsistências na aplicação da lei e favorecendo a concorrência e o desenvolvimento da atividade econômica.

Note-se, por fim, que o projeto possibilita que as administrações tributárias dos entes subnacionais desencadeiem o processo de alteração do *status* cadastral do sujeito passivo, resguardando a autonomia federativa e criando mecanismo de colaboração entre os órgãos de fiscalização federais, estaduais e municipais.

II.3 - Conclusão

Em face do exposto, votamos **(i)** 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 Lei Complementar nº 144, de 2020; e, **(ii)** no mérito, pela sua **aprovação**.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado **KIM KATAGUIRI**
Relator

2021-14914



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Kim Kataguirí
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214512652400>

