



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 2.541, DE 2021

Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o prazo quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta.

**Autor:** Deputado EFRAIM FILHO

**Relator:** Deputado **DELEGADO MARCELO FREITAS**

### I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado EFRAIM FILHO, que visa prorrogar, até 31 de dezembro de 2026, a desoneração da folha de pagamento de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

A desoneração da folha de pagamento é feita ao se possibilitar ao contribuinte do tributo optar pela substituição da incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários pela incidência sobre a receita bruta. De acordo com a legislação tributária em vigor, alcança dezessete segmentos, incluindo setores da indústria, dos serviços, dos transportes e da construção, e terá vigência até 31 de dezembro de 2021.

Ademais, a Proposição prorroga, até 31 de dezembro de 2026, o adicional de um ponto percentual da alíquota da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação), previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. Na justificção, o Autor reclama a necessidade desta oneração para que seja promovida a paridade entre a carga tributária que **incide sobre o produto nacional e a que incide sobre o importado.**





O Projeto tramita em regime ordinário (art. 151, III, RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24 II, RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

**Na CFT, não foi apresentada emenda e a manifestação foi pela adequação financeira ou orçamentária do PL nº 2.541, de 2021; e, no mérito, pela aprovação do PL nº 2.541, de 2021.**

A Proposição veio a esta Comissão para manifestação sobre a sua constitucionalidade, a sua juridicidade e a sua técnica legislativa.

No prazo regimental, 15 (quinze) emendas ao projeto foram apresentadas nesta CCJC.

- A EMC-1-CCJC é uma emenda aditiva que possibilita, até 31 de dezembro de 2026, às empresas de serviços de promoção de vendas, enquadradas nas subclasses 7319-0 da CNAE 2.0, a contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, à alíquota de 1% (um por cento).
- A EMC-2-CCJC acresce dois incisos aos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas de segurança, vigilância e outros serviços, enquadradas no CNAE de grupo 80.20-0-01 e 82.99-7-99, e as empresas de limpeza, enquadradas no CNAE de grupo 81.21-4-00. A alíquota almejada é de 1,5%, consubstanciada na alteração dos artigos 7º-A e 8º-A.
- A EMC-3-CCJC acresce ao art. 7º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em





substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas dos setores de fundição, enquadradas nos grupos 245 da CNAE 2.0.

- A EMC-4-CCJC acrescenta um § 2º ao art. 7º e uma alínea “a” ao inciso II do § 1º do art. 8º Lei nº 12.546/2011 para impossibilitar que empresas que se dediquem a outras atividades, além das previstas no caput dos artigos 7º e 8º da Lei, cuja receita bruta decorrente dessas outras atividades seja igual ou superior a 20% da receita bruta possam contribuir sobre ela. Reduzindo o patamar atual de 95% para 80% da receita pública proveniente das atividades previstas no artigo.
- A EMC-5-CCJC acresce ao art. 7º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas dos setores de fundição, enquadradas nos grupos 245 da CNAE 2.0.
- A EMC-6-CCJC acrescenta as NCMs 05.04.0013, 05.04.0011 e 05.10.0090 ao 8º-A, para que as empresas que os produzam possam ser tributadas com uma alíquota de 1% sobre a receita bruta.
- A EMC-7-CCJC acresce ao art. 8º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, os operadores logísticos, as imobiliárias, as empresas de transporte aéreo, os bares e restaurantes, as empresas de prestação de serviços de segurança privada, os produtores de tripas, miúdos e ovos de **todos os animais, as empresas de exploração de**





Shopping Centers e de lojas de *Free Shop*, os fabricantes de móveis e os frigoríficos. Além disso, acresce um inciso ao § 21 do art. 8º e altera o caput do mesmo artigo da Lei nº 10.865, de 2004, para estender até 31 de dezembro de 2026 alíquota zero da Cofins-Importação incidente na importação dos produtos que menciona e para incluir no benefício as tripas, miúdos e ovos de todos os animais e móveis residenciais e comerciais.

- A EMC-8-CCJC acresce ao art. 8º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas que realizam atividades relacionadas à organização do transporte de carga, enquadradas na classe 52508 da CNAE 2.0.
- A EMC-9-CCJC acresce ao art. 8º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas que realizam operações de carga e descarga, enquadradas na classe 5212-5 da CNAE 2.0.
- A EMC-10-CCJC acresce ao art. 8º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas que realizam armazenagem, enquadradas na classe 5211-7 da CNAE 2.0.
- A EMC-11-CCJC acresce o § 8º ao art. 22-A da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, para possibilitar que o produtor rural pessoa jurídica possa pagar as contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de





julho de 1991, sobre a folha de salário, visto que atualmente a contribuição somente pode ser feita sobre a receita bruta.

- A EMC-12-CCJC acresce ao art. 7º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas de arquitetura e engenharia, enquadradas no grupo 711 da CNAE 2.0.
- A EMC-13-CCJC acresce ao art. 8º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas de transporte aéreo de passageiros regular e de carga.
- EMC-14-CCJC altera o § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 2004, para estender até 31 de dezembro de 2026 alíquota zero da Cofins-Importação incidente na importação dos produtos que menciona e para excetuar da oneração os produtos destinados às empresas de transporte aéreo de passageiros regular e de carga.
- A EMC-15-CCJC acresce ao art. 7º da Lei nº 12.546/2011 um inciso, possibilitando a contribuição sobre a receita bruta em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas do setor imobiliário, enquadradas nos grupos 68.10-2, 68.21-8 e 68.22-6 da CNAE 2.0.

É o Relatório.





## II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão deliberar, **exclusivamente**, sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais e regimentais para a tramitação da matéria, expressos, respectivamente, no art. 60 da Constituição da República e no art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O PL nº 2.541, de 2021, deve receber parecer pela admissibilidade, visto que estão preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais necessários para sua tramitação.

Com efeito, a Proposta em análise não ofende as cláusulas pétreas inscritas no § 4º do art. 60, uma vez que não tende a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes ou quaisquer direitos e garantias individuais.

Por igual, sobre ela não incidem as chamadas limitações materiais implícitas, que impedem toda e qualquer alteração no processo reformador e em sua titularidade, ou seja, qualquer alteração no art. 60 do Texto Constitucional.

No que tange à técnica legislativa e à redação, inexistem óbices para aprovação da proposição. E o PL nº 2.541, de 2021, atende ao pressuposto de juridicidade.

Quanto às demais emendas, lamentavelmente, elas não atendem nem a exigência de constitucionalidade nem a exigência de juridicidade.

As EMC-1-CCJC e EMC-6-CCJC reduzem a alíquota incidente sobre a receita bruta do setor que cada uma especifica, o que impacta o orçamento. A EMC-2-CCJC acresce inciso idêntico aos artigos 7º e 8º da Lei nº 12.546/2011, também reduzindo a receita pública (neste caso, fere-se, igualmente, a tecnicidade, pois os artigos referem-se a possibilidades distintas de substituição da tributação sobre a receita bruta).

A EMC-4-CCJC reduz o patamar atual de 95% para 80% da receita pública proveniente das atividades previstas no artigo. Assim, possibilita que mais empresas possam usufruir do benefício, impactando no orçamento. Essa emenda ainda tem o problema de possibilitar a concorrência desleal entre a empresa que





trabalha em vários setores, mantendo 20% em setor que não está listado nos artigos 7º e 8º da Lei, que terá essa parte tributada pela receita bruta, e a que se dedica somente ao setor que não é beneficiado pelo art. 7º nem pelo art. 8º da Lei nº 12.546/2011, que será tributada sobre a folha de pagamentos.

As EMC-3-CCJC, EMC-5-CCJC, EMC-12-CCJC e EMC-15-CCJC acrescem inciso ao art. 7º da Lei nº 12.546/2011; e as EMC-7-CCJC, EMC-8-CCJC, EMC-9-CCJC, EMC-10-CCJC EMC-11-CCJC e EMC-13-CCJC acrescem inciso ao art. 8º da Lei nº 12.546/2011. Todas impactam o orçamento, pois possibilitam que novos setores possam ser tributados sobre a receita bruta.

As EMC-7-CCJC e EMC-14-CCJC alteram o § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 2004, para excetuar setor que especifica da oneração de 1% sobre a alíquota da Cofins-Importação.

Essas emendas citadas acima, que não a EMC-4-CCJC, **apesar do elevado mérito**, são inconstitucionais pois infringem o art. 113 do ADCT, que prescreve:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Também carecem de juridicidade, pois violam o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO/2021 (Lei nº 14.116, de 31/12/2020). O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece as condições para a concessão de benefício de natureza tributária nos seguintes termos:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa 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.

§ 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.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO/2021 (Lei nº 14.116, de 31/12/2020), em seus arts. 125 a 129, trata das proposições legislativas que importem ou autorizem diminuição da receita, como se segue:

Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

(...)

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou da justificativa, caso a proposição tenha origem no Poder Legislativo.

Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

I - no caso de redução de receita, no mínimo, um dos seguintes requisitos:

a) ser demonstrada pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou

(...)







§ 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e ao inciso II do caput, as medidas compensatórias de redução de despesa ou o aumento de receita devem ser expressamente indicados na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a proposta legislativa, vedada a alusão a lei aprovada ou a outras proposições legislativas em tramitação.

(...)

Art. 128. O disposto nos arts. 125 e 126 aplica-se às propostas que autorizem renúncia de receita, ainda que a produção de efeitos dependa de atuação administrativa posterior.

Art. 129. A remissão à futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do impacto orçamentário-financeiro não dispensa o cumprimento do disposto nos arts. 125 e 126.

Com relação especificamente à EMC-4-CCJC, que intenta reduzir o número de empresas que possam usufruir da possibilidade de ter a contribuição patronal incidindo sobre a receita bruta, tem-se somente a falta de juridicidade. De acordo com o nobre autor, existe uma possibilidade de concorrência desleal entre a empresa que trabalha em várias atividades e a que trabalha em só uma e que, portanto, não pode escolher ser tributada sobre a receita bruta. Nesse sentido, o escopo desta proposição é limitar as atividades das empresas em setor que não está listado nos artigos 7º e 8º da Lei em 20% da receita bruta.

Não obstante o seu nobre objetivo, essa emenda é despicienda e contraria o disposto o §9º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, o qual fixa:

*§ 9º As empresas para as quais a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela contribuição sobre a receita bruta estiver vinculada ao seu enquadramento no CNAE deverão considerar apenas o CNAE relativo a sua atividade principal, assim considerada aquela de maior receita auferida ou esperada, não lhes sendo aplicado o disposto no § 1º.*

Na verdade, tem-se que o limite é a atividade principal. De acordo com a legislação atual, uma empresa só pode exercer **uma** atividade principal.

Não há dúvida de que é notável alavancar a economia no contexto da pandemia. Essas emendas têm objetivo nobre e buscam tão somente colocar o país novamente na rota de crescimento. **Contudo, isso não pode ser feito em**





**detrimento da Constituição e do Ordenamento Jurídico pátrio. Infelizmente, então, não há como acatá-las.**

Por outro lado, como atesta o parecer aprovado no âmbito da CFT, o PL nº 2.541, de 2021 é adequado e compatível com os aspectos financeiros e orçamentário, não sofrendo de inconstitucionalidade ou antijuridicidade. Além disso, a proposta vai ao encontro da necessidade de alavancar a economia brasileira no contexto em que o país vive.

Em circunstâncias normais, sabemos que a carga tributária elevada que incide sobre a folha de pagamentos gera informalidade no mercado de trabalho. Lado outro, aumenta os custos das empresas brasileiras e piora a posição competitiva do país. Contudo, o país ainda passa por uma pandemia, imbuído de incertezas e sofrendo com uma economia que, ao contrário do que se esperava, teima em patinar, com alta inflação e dificuldade de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>1</sup>. Nessa situação, nós parlamentares temos a obrigação de agir.

As mudanças propostas levam à alteração na estrutura de custos das empresas, o que certamente irá impactar nos preços das mercadorias e serviços, ajudando a arrefecer a inflação. Para além, com maior consumo, investimento e exportações possibilitados pela redução da carga tributária incidente sobre a folha de pagamento, o Brasil terá todo incentivo para crescer, ampliar as oportunidades de emprego e melhorar a renda dos trabalhadores. Esses efeitos certamente darão o estímulo necessário para que a economia volte a ampliar.

Em face do exposto, tendo em vista o esforço necessário para que possamos superar a atual crise, manifestamos nosso voto **no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 2.541, de 2021, bem como pela **inconstitucionalidade e antijuridicidade** de todas as Emendas apresentadas, com exceção da EMC-4-CCJC, que é somente **antijurídica**.



<sup>1</sup> Disponível EM < <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/08/05/tempo-de-economia-faz-panorama-do-brasil-pos-pandemia/> Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Marcelo Freitas  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216848342900>



\* C D 2 1 6 8 4 8 3 4 2 9 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS – PSL/MG**

Sala da Comissão, em            de            de 2021.

**Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS - PSL/MG**  
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Marcelo Freitas  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216848342900>



\* CD 216848342900 \*  
ExEdit