



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (Do Sr. Alexis Fonteyne)

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para submeter as obrigações tributárias acessórias aos princípios da reserva legal e da noventena.

#### O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei submete as obrigações tributárias acessórias ao princípio da reserva legal tributária e da noventena, ao inserir dispositivos aos arts. 9º e 97 e o art. 104-A, bem como alterar a redação do art. 113 e do art. 115, todos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional.

Art. 2º A Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, fica acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 9º ...

...

V - instituir ou agravar obrigação acessória por meio de ato infralegal.

...”

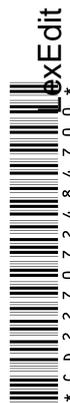
“Art. 97. ...

...

VII - a instituição de obrigações acessórias ou alterações mais gravosas, inclusive quanto à forma, prazo e condições para seu cumprimento e o respectivo responsável.

...”

“Art. 104-A. Entram em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente àquele em que ocorra à sua publicação os dispositivos de lei que instituem ou agravem obrigações acessórias.”





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 19/10/2022 17:59 - Mesa

PLP n.132/2022

Art. 3º Os artigos 113 e 115 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 113. ...

...

§ 2º A obrigação acessória decorre da lei tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

...”

“Art. 115. Fato gerador da obrigação acessória é qualquer situação que, na forma da lei aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.”

Art. 4º Os Poderes Executivos encaminharão aos Poderes Legislativos, em até 6 (seis) meses após a publicação desta Lei Complementar, os projetos de lei dispendo sobre as obrigações tributárias acessórias já existentes.

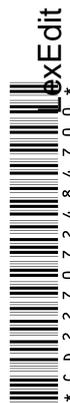
Art. 5º As obrigações tributárias acessórias existentes na data de publicação desta Lei Complementar poderão permanecer produzindo efeitos até 18 (dezoito) meses após essa data, sem prejuízo da necessidade de observação do art. 9º, V, do art. 97, VII, e do art. 104-A da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, em relação às alterações mais gravosas.

Art. 6º Fica revogado o art. 16 da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

As obrigações acessórias tributárias são instrumentos de prestação de informações aos fiscos, no interesse da arrecadação e fiscalização de tributos. Ocorre que hoje elas são criadas pelo Poder Executivo, que acabam por acatá-las da forma como propostas pelos fiscos, que são os





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

diretamente interessados, ficando os pagadores de tributos de fora da discussão de criação destas obrigações sobre eles impostas.

Entendemos que é importante a participação dos contribuintes na formatação das obrigações acessórias tributárias por meio do Poder Legislativo, mais imparcial nestas definições, sendo imperioso submetê-las à lei. Assim, estes poderão colaborar com o processo legislativo, seja por meio de participação em audiências públicas, seja por meio de apresentação de emendas etc. Isso garantirá maior legitimidade às obrigações acessórias, bem como proporcionará a criação de obrigações mais adaptadas à realidade e menos onerosas.

O artigo 150, I, da Constituição Federal (CF) proíbe os entes federados de "exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça". Entretanto, a Carta Magna consagrou o princípio amplo da legalidade, estabelecendo, no inciso II de seu artigo 5º, que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Ocorre que, em razão do tratamento específico no âmbito tributário, o princípio amplo da legalidade acaba por ficar eclipsado. Essa situação está consolidada em razão de o Código Tributário Nacional - CTN, em seus artigos 9º e 97, apresentar uma lista de temas reservados à lei.

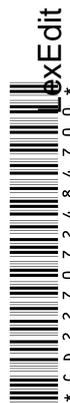
O Supremo Tribunal Federal entende que o art. 97 do Código Tributário Nacional foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e, interpretando o dispositivo *a contrario sensu*, conclui que as matérias ali **não** constantes não estão abrangidas pelo princípio da legalidade.<sup>1</sup>

Essa situação não nos parece ser a ideal e a desejada pelo Constituinte, ainda mais frente aos problemas gerados pela ausência de reserva legal para o estabelecimento de obrigações acessórias, que vem sendo implantadas por meio de Decretos (apesar da dificuldade de enquadramento ao inciso IV do artigo 84 da CF) e outros atos infralegais.

O art. 16 da Lei 9.779, de 1999, autoriza a Receita Federal a estabelecer normas regulamentares sobre obrigações acessórias de impostos e contribuições sob sua competência arrecadatória. Trata-se, portanto, de uma delegação legislativa.

Essa delegação, no entanto, tem limites fixados pela própria lei. No caso da Lei 9.779/1999, os limites da delegação ficam claros na redação do art. 16: "*competete à Secretaria da Receita Federal dispor sobre as obrigações acessórias relativas aos impostos e contribuições por ela administrados,*

<sup>1</sup> Alexandre, Ricardo. Direito tributário esquematizado. São Paulo: Método, 2007, página 98, grifou-se.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

Portanto, a Lei autoriza a Receita Federal do Brasil (RFB) a editar regulamento dispondo sobre obrigações acessórias, mas a Lei ilustra bem que tipo de obrigações. Seria algo do gênero do “prazo”, “forma”, e “condições” para o cumprimento das obrigações, ou seja, temas estritamente procedimentais, que não inovam profundamente na obrigação já estabelecida.

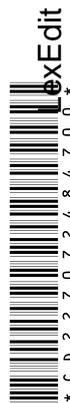
Não obstante, há exemplos de Instruções Normativas da RFB, como a IN RFB 1.652/2016 e a IN RFB 1.672/2016, que vão bem mais longe do que simplesmente regulamentar questões de forma para o cumprimento de obrigações. Elas criam novas obrigações que não estão necessariamente ligadas às obrigações principais, refletindo excessos no estabelecimento de *obrigações de fazer* pela legislação infralegal.

Ademais, o Governo Federal, atendendo a compromissos assumidos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), emitiu o Decreto Federal nº 6.022/2007, que instituiu o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), destinado à unificação do cumprimento das obrigações tributárias acessórias relativas aos diversos entes federativos.

Ocorre que, no curso da implantação de alguns módulos do sistema, as empresas têm tido grandes dificuldades relacionadas a incompatibilidades do SPED e a duplicidades de exigências, as quais aumentam o seu custo de *compliance* e o risco de sujeição a penalidades tributárias.

Também como exemplo de exorbitância do poder de estabelecer obrigações de fazer através de legislação infralegal, podemos citar as diretrizes relativas ao Bloco K do SPED, também acordadas com os Estados Federados, no âmbito do CONFAZ, por meio do Ajuste SINIEF 2/2009, alterado pelos Ajustes SINIEF 25/2016, 27/2020 e 25/2021.

As exigências do Bloco K, além de afetar especificidades do processo industrial e gerar dificuldades no desenvolvimento de sistemas e em mão de obra pelas empresas, tornam muito difícil, ou mesmo impossível, o cumprimento da obrigação acessória, uma vez que temos inúmeros casos de empresas que produzem por encomenda, daquelas em que as relações entre insumo e produção sofrem grandes variações em função de diversas variáveis e de indústrias que tem seu produto personalizado ao longo do processo produtivo.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

É importante ressaltar que os critérios de rateio utilizados na contabilidade de custos não são compatíveis com o Bloco K e são poucos softwares disponíveis no mercado para o *layout* exigido, a preços proibitivos. 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.

Ademais, vale ainda mencionar que a Lei 13.874/2019, chamada de Lei da Liberdade Econômica, firme em seu propósito de assegurar livre iniciativa e livre exercício da atividade econômica, trouxe o artigo 16 determinando a simplificação de algumas obrigações acessórias, mas este dispositivo não produziu os efeitos necessários.

Esses são apenas alguns exemplos que confirmam a necessidade de se submeter a instituição e as alterações das obrigações acessórias ao princípio da reserva legal.

Em razão da facilidade de criação pela legislação infralegal, as empresas estão sendo submetidas a enormes exigências para desenvolverem sistemas que atendam demandas por informações de órgãos públicos.

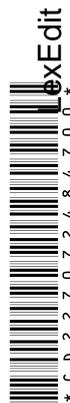
É patente que, na verdade, o objetivo de todas essas exigências é a garantia da efetiva arrecadação, ou seja, o combate à sonegação. Ocorre que os fins não justificam os meios, e os meios adotados configuram abuso do estado em relação ao cidadão.

Além dos custos suportados pelas empresas, é preciso tempo para a implantação e para o treinamento de mão de obra para operação adequada dos novos sistemas.

Portanto, também vislumbramos a necessidade de se submeter a instituição e as alterações das obrigações acessórias ao princípio da noventena.

Como solução para os problemas apontados, estamos propondo a inclusão de novos dispositivos ao CTN, bem como a alteração de alguns já existentes, de forma a sujeitar as obrigações acessórias aos princípios da reserva legal e da noventena, bem como revogar a delegação legal à RFB, nem sempre exercida com parcimônia.

Por fim, ressaltamos que somos sensíveis aos impactos que as mudanças desejadas representarão para as administrações tributárias dos entes federativos. Com isso, estamos propondo prazos para que estas se ajustem ao novo ordenamento jurídico.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Determina-se que os poderes executivos encaminharão aos Poderes Legislativos, em até seis meses após a publicação da LC resultante deste projeto, os projetos de lei dispendo sobre as obrigações tributárias acessórias já existentes. Esta é uma medida que respeita a autonomia dos entes, reconhecendo sua nova capacidade legislativa e concede tempo suficiente para que as autoridades competentes revisem as obrigações acessórias infralegais.

Ademais, estamos estabelecendo que as obrigações tributárias acessórias existentes na data de publicação da LC resultante deste projeto poderão permanecer produzindo efeitos até dezoito meses após essa data. Assim, os poderes legislativos terão todo um ano para deliberar sobre os projetos de lei apresentados. Por fim, essa espera não se aplicará aos casos das alterações mais gravosas, que eventualmente sejam propostas.

Da análise deste projeto sob a ótica da responsabilidade fiscal, 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.

À luz de todo exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovar este Projeto de Lei Complementar, de forma a demonstrar o compromisso do Congresso Nacional com os pagadores de tributos, que, ao final do dia, são aqueles que suportam toda a estrutura do Estado para que ele possa prestar serviços aos cidadãos e proteger seus direitos.

Sala das Sessões, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Deputado Alexis Fonteyne**

NOVO - SP

