Comissão de Finanças e Tributação

Projeto de Lei Complementar Nº 45, DE 2015

Apensado: PLP nº 471/2018

Acrescenta § 4º ao art. 19 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e altera a redação do caput do art. 10 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para dar às micro e pequenas empresas, nos casos de aquisição de produtos sujeitos à substituição tributária, o direito de pagar ICMS pela alíquota máxima a elas aplicável, tendo como base de cálculo o valor real da operação.

Autor: SENADO FEDERAL - ROBERTO

REQUIÃO

Relator: Deputado ALEXIS FONTEYNE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 45, de 2015, oriundo do Senado Federal, propõe alterar a Lei nº Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com o objetivo de aplicar a alíquota de 3,95% de ICMS, valor máximo do tributo cobrado pelo Regime do Simples Nacional, nas operações sujeitas ao sistema de substituição tributária, quando os produtos ou serviços forem adquiridos por micro e pequenas empresas optantes pelo Simples. É, também, alterada a Lei Complementar nº 87, de 1996, para conceder ao contribuinte substituído o direito à compensação automática do valor do imposto pago por força da substituição tributária, correspondente além do fato gerador presumido que não se realizar, ao que se realizar com base de cálculo inferior à estimada pela administração estadual ou distrital.





A proposta foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS; de Finanças e Tributação - CFT (Mérito e Art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJD (Art. 54, RICD), sujeita à apreciação do Plenário, tramitando em regime de prioridade.

Na CDEICS, a proposta foi aprovada nos termos do Parecer do Relator, o ilustre Deputado Laercio Oliveira, com Emenda. Visando equacionar a questão do atraso no ressarcimento de créditos, o texto altera a redação do art. 10, da Lei Complementar nº 87, de 1996. A intenção é permitir que, após o prazo de manifestação da Administração Tributária, o contribuinte substituído possa, ao seu critério, receber de forma imediata pagamento do contribuinte substituto ou apropriar-se de crédito na sua escrita fiscal, nas operações interestaduais de derivados de petróleo.

À proposta foi apensado o PLP n° 471, de 2018, também oriundo do Senado Federal, que promove alterações no §8º do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 2006, para elevar o parâmetro para classificação de escala industrial relevante ao limite máximo de enquadramento do Simples Nacional. Essa classificação define se poderá ser aplicado o regime de substituição tributária para os setores listados no dispositivo. Assim, ao condicionar a escala industrial relevante ao limite de enquadramento do Simples, fica vedada a aplicação da substituição tributária aos setores listados no parágrafo, quando envolverem empresas optantes pelo Simples.

Adicionalmente, visando também vedar a aplicação do regime de substituição tributária para as respectivas empresas optantes do Simples Nacional, são incluídos os seguintes produtos no dispositivo: sorvetes; cafés; mates e produtos de cutelaria.

Por fim, são realizadas alterações na alínea 'a' do inciso XIII do §1º do art. 13 da mesma Lei Complementar, visando, da mesma forma, restringir as possibilidades de aplicação do regime de Substituição Tributária a empresas optantes do Simples. É substituído no dispositivo o termo "obras de metal e plástico para construção" por "estruturas de metal e plástico para construção" e suprimida a venda de mercadorias pelo sistema porta a porta.





O projeto vem a esta Comissão, na forma regimental, para verificação prévia da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária e, também, para apreciação do mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente lei de diretldoapreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h" e 53, II) e de 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 para 2022 estabelece que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

A LDO de 2022 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado





O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Como visto, o projeto principal permite às micro e pequenas empresas, nos casos de aquisição de produtos sujeitos à substituição tributária, o direito de pagar ICMS pela alíquota máxima a elas aplicável, tendo como base de cálculo o valor real da operação, enquanto que a emenda adotada pela CDEICS permite que o contribuinte substituído possa, ao seu critério, receber de forma imediata pagamento do contribuinte substituto ou apropriar-se de crédito na sua escrita fiscal.

Já a proposição apensada, de forma geral, restringe as possibilidades de aplicação do regime de substituição tributária do ICMS, quando as operações mencionadas envolverem empresas optantes pelo Simples Nacional.

Inegavelmente, os referidos projetos, assim como a emenda adotada pela CDEICS, afetam exclusivamente as finanças das unidades subnacionais. Nesses termos, a análise da adequação orçamentária e financeira de matérias que dispõem sobre recursos que não compõem o erário





federal se revela prejudicada em razão da inexistência de impacto sobre o orçamento da União, com amparo no que preceitua o art. 9º da citada Norma Interna, onde se lê que:

> "Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não".

Assim, concluímos pela não implicação das matérias em aumento ou diminuição de receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.

Passamos, então, à análise do mérito da matéria.

Como visto, o Projeto de Lei Complementar nº 45, de 2015, tem o objetivo de aplicar a alíquota de 3,95% de ICMS nas operações de substituição tributária em que o adquirente da mercadoria seja empresa optante pelo Simples Nacional. Esse percentual corresponde à máxima oneração do imposto para o setor de comércio, conforme as tabelas anexas à Lei Complementar nº 123, de 2006. Assim, nas transações que ocorram Substituição Tributária, cujo substituído seja micro ou pequena empresa tributada pelo Simples, a alíquota aplicada será a definida para o ICMS na faixa de receita bruta com o maior percentual de oneração, ao invés da incidência da alíquota geral vigente na legislação estadual.

A aplicação do regime de Substituição Tributária nas hipóteses em que empresas inseridas no Simples são substituídas traz relevante e injustificável prejuízo a essas pessoas jurídicas. Nesses casos, o Substituto recolhe o valor do ICMS devido por toda a cadeia do setor, aplicando a alíquota do ICMS sobre base de cálculo presumida, fornecida pela fazenda estadual, que supostamente corresponde ao preço de venda no varejo da mercadoria.

As empresas optantes pelo Simples são, nessas situações, duplamente prejudicadas. São obrigadas a recolher sua parcela do ICMS pela alíquota geral, aplicável a todas as transações no estado. E, além disso, sofrem significativa limitação de seu fluxo de caixa nas suas aquisições, pois a mercadoria chega a seu estoque com preços que refletem todo o imposto já cobrado, antes mesmo de ser vendida.





Pequenas e médias empresas são grandes geradoras de empregos no país, mas lutam diariamente para manter suas atividades, sobretudo no atual cenário de recessão econômica crônica por que atravessamos. O regime do Simples Nacional foi instituído com o objetivo de tornar essas pessoas jurídicas competitivas em relação a grandes companhias, que têm maior poder econômico e melhores ganhos em escala. Ao anularmos esse tratamento em virtude de artifícios arrecadatórios, estamos tratando de forma igual os desiguais.

A necessidade de dar maior competitividade às micro e pequenas empresas é tão relevante que foi trazida ao texto constitucional. De acordo com o estabelecido no art. 146, inciso I, alínea 'd', da Carta Magna, cabe a lei complementar a (grifamos):

"definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239."

Essa regra, portanto, <u>não pode ser desrespeitada ou</u> minorada em favor apenas da facilitação da arrecadação e fiscalização tributária estadual. Não negamos a importância e a eficiência do sistema de Substituição Tributária na arrecadação de tributos, mas os motivos que levam à sua criação não se sobrepõem a princípios constitucionais tributários. Sobre tema correlato, podemos citar o Ilmo. Sr. Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, que, ao relatar o Recurso Extraordinário 583849, argumentou (grifamos):

"3. O princípio da praticidade tributária não prepondera na hipótese de violação de direitos e garantias dos contribuintes, notadamente os princípios da igualdade, capacidade contributiva e vedação ao confisco, bem como a arquitetura de neutralidade fiscal do ICMS."

Assim, não pode o Poder Público suprimir direitos em razão da facilitação da fiscalização de tributos. É dever estatal conciliar a Administração





Tributária eficiente com os direitos garantidos aos contribuintes.

Contudo, apesar de concordarmos com o proposto na iniciativa em análise, que visa manter a optantes pelo Simples Nacional a garantia de tratamento tributário diferenciado conferido pela Constituição Federal e confirmado pela Lei Complementar nº 123, de 2006, entendemos que atualmente, o limite do Simples se mostra inadequado aos padrões internacionais e aumentou muito como forma paliativa de simplificar a vida dos empreendedores e, também, devido à inércia do legislador de atacar com soluções definitivas aos problemas que apareceram no decorrer dos anos.

Assim, apesar de não haver a necessidade da manifestação sobre o impacto orçamentário nos entes subnacionais, insta salientar que sabendo da crise fiscal que passam os Estados brasileiros, seria inviável a aprovação desta parte do texto do Projeto de Lei Complementar 45/2015. As empresas optantes do Simples seriam incentivadas pela limitação da alíquota em 3,95% e, consequentemente, gerariam mais déficit fiscal nos Estados.

Dessa forma, em razão do exposto, não concordamos com a limitação da alíquota em 3,95% trazido pelo Projeto de Lei Complementar nº 45, de 2015. Se a Administração Tributária estadual pretende aplicar a Substituição Tributária visando facilitar seus procedimentos de fiscalização, que faça nas atividades de produção concentrada e distribuição pulverizada, como se pretendia quando foi criada. Ou, que a faça nas empresas que tenham escala industrial relevante de verdade, como veremos a seguir.

Visando corrigir esta distorção legislativa, está sendo proposta a definição explícita na Lei Complementar do que seria produção industrial relevante para fins de aplicação do regime de Substituição Tributária a optantes do Simples. Ocorre que o §8º do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 2006, define que só será aplicado o mencionado regime de Substituição às micro ou pequenas empresas, dos setores listados no dispositivo, que possuírem escala industrial relevante¹. Já o §7º do mesmo dispositivo determina que essa regra

^{§ 8}º Em relação às bebidas não alcóolicas, massas alimentícias, produtos lácteos, carnes e suas preparações, preparações à base de cereais, chocolates, produtos de padaria e da indústria de bolachas e biscoitos, preparações para molhos e molhos preparados, preparações de produtos vegetais, telhas e outros produtos cerâmicos para construção e detergentes, aplica-se o disposto na



_



será regulamentada por Convênio entre estados e Distrito Federal.

Dessa forma, o Convênio Confaz nº 142, de 14 de dezembro de 2008, definiu, em sua cláusula vigésima segunda, que possuem escala industrial relevante todas as empresas com receita bruta acima de 180 mil reais. Não concordamos com limite tão reduzido. Trata-se de considerar como escala industrial relevante a produção de pessoas jurídicas com apenas 15 mil reais mensais de faturamento. Vale ressaltar que se trata de faturamento, e não lucro da empresa.

Assim, é oportuna a proposição que pretende corrigir essa distorção, elevando esse limite. Além disso, concordamos, também, com a definição desse critério na própria Lei Complementar, evitando-se a discricionariedade das Administrações Tributárias estaduais, que são partes interessadas no processo, favoráveis à maior abrangência da Substituição Tributária. Por fim, achamos adequada a inclusão de outros setores, como bebidas alcoólicas, sorvetes, cafés, mates e produtos de cutelaria na regra.

Não concordamos, entretanto, com o limite estabelecido pelo PLP nº 471, de 2018. Definir como escala industrial relevante somente empresas com receita bruta acima do limite de adesão ao Simples é, na verdade, vedar a possibilidade de aplicação da Substituição Tributária às micro e pequenas empresas inseridas nesses setores. Nesse sentido, não haveria razão para definir o próprio limite, sendo tecnicamente mais adequado simplesmente vedar a aplicar da Substituição alterando-se diretamente a alínea 'a' do inciso XIII do §1º do art. 13 da mesma Lei Complementar. Como entendemos que não é essa a intenção, propomos a redução do referido valor para três quartos do valor do Simples. Assim, será considerada escala industrial relevante a produção de empresas cuja receita bruta anual for superior a 3,6 milhões de reais.

Da mesma forma, concordamos com a alteração realizada no art. 10 da Lei Complementar nº 87, de 1996, que permite a compensação automática do valor do imposto pago por força da substituição tributária,

alínea a do inciso XIII do \S 1º aos fabricados em escala industrial relevante em cada segmento, observado o disposto no \S 7º.





correspondente ao fato gerador presumido que não se realizar ou que se realizar com base de cálculo inferior à estimada pela administração estadual ou distrital. O direito ao creditamento desses valores pagos indevidamente já foi confirmado pelo STF no julgamento do RE 583849. Assim, o texto apenas ratifica esse entendimento e agiliza o aproveitamento desses créditos. Atualmente, a empresa necessita esperar a inércia da Administração Tributária por 90 dias para poder apropriar esses valores em sua escrituração fiscal. Consideramos esse procedimento absurdo, pois pune o contribuinte, diminuindo seu fluxo de caixa, exclusivamente em razão da ineficiência do Poder Público.

Nada obstante, apesar de concordarmos com o mérito das propostas, há algumas alterações no texto que devem ser realizadas para adequá-lo à legislação vigente e torná-lo mais eficaz em relação à intenção dos autores.

Além disso, ao alterar o art. 10 da Lei Complementar nº 87, de 1996, o Projeto suprimiu a possibilidade de o contribuinte solicitar a restituição do valor pago indevidamente. Entendemos que não era essa a intenção do autor ao propor a mudança, cujo objetivo era permitir a imediata compensação desses recursos. Por essa razão, instituímos a possibilidade de imediata compensação, mas também mantivemos a faculdade de o contribuinte solicitar a restituição dos valores pagos.

Há, também, um último e importante ajuste na abrangência da alteração, proposta na Lei do Super Simples. Após a aprovação da proposição em análise no Senado Federal, foi publicada a Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016, que permitiu a adesão ao Regime do Super Simples de micro e pequenas empresas com receita bruta anual de até 4,8 milhões de reais. Nesse caso, para pessoas jurídicas optantes que possuam receita entre de 3,6 e 4,8 milhões, ICMS e ISS não serão pagos na forma simplificada, devendo essas empresas recolherem os tributos separadamente.

Assim, apesar de estarem incluídas no Simples, esses contribuintes não pagam ICMS pelas alíquotas unificadas de tributos do regime especial.





Assim, em decorrência das mudanças descritas acima, apresentamos o Substitutivo em anexo.

Também concordamos com as modificações propostas no Projeto de Lei Complementar nº 471, de 2018, que se encontra apenso.

As alterações de redação propostas na alínea 'a' do inciso XIII do §1º do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 2006, tornam mais precisa a definição dos setores em que poderá ser aplicado o regime de substituição. Como descrito no relatório, é substituído no dispositivo o termo "obras de metal e plástico para construção" por "estruturas de metal e plástico para construção" e suprimida a venda de mercadorias pelo sistema porta a porta. Concordamos com a definição mais restrita dos mencionados materiais aplicados em construção e com a supressão de atividades cuja dinâmica não se adequam ao regime de cobrança tributária por substituição.

Por fim, apesar das nobres intenções do autor, não concordamos com as modificações propostas ao PLP nº 45, de 2015, na Emenda apresentada na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS. O texto aprovado propõe que o contribuinte substituído possa "receber de forma imediata pagamento do contribuinte substituto" do valor do imposto recolhido em operações interestaduais de derivados de petróleo, quando o fato gerador presumido não se realizar ou se realizar com base de cálculo inferior à estimada.

Não vemos sentido em solicitar que esse pagamento seja feito pelo contribuinte substituto, já que o mesmo foi cobrado e recolheu o valor do tributo à administração tributária estadual. Seria onerá-lo injustificadamente duas vezes. Esse valor deve ser ressarcido pelo sujeito ativo da obrigação, nesse caso a Fazenda estadual. Adicionalmente, a obrigação pretendida pela emenda da Comissão já está contemplada nas alterações propostas no Projeto de Lei Complementar principal, que abrange todas as operações realizadas com substituição tributária, incluindo os derivados de petróleo.

Diante do exposto, somos pela não implicação do PLP nº 45, de 2015, da emenda adotada pela CDEICS e do PLP nº 471, de 2018, apensado, com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não





cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. No mérito, somos pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar nº 45, de 2015, e nº 471, de 2018, na forma do Substitutivo apresentado, e pela aprovação da emenda aprovada na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado ALEXIS FONTEYNE Relator





Comissão de Finanças e Tributação

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR № 45, DE 2015 Apensado: PLP nº 471/2018

Altera o art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e o art. 10 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.	13	 	 	 	 	 	 •••	 	 -
§1° .									
 XIII -									

a) nas operações sujeitas aos regimes de substituição tributária, de tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) e de antecipação de recolhimento do imposto com encerramento de tributação, envolvendo: combustíveis e lubrificantes; energia elétrica; cigarros e outros produtos derivados do fumo; bebidas; óleos e azeites vegetais comestíveis; farinha de trigo e misturas de farinha de trigo; massas alimentícias; açúcares; produtos lácteos; carnes e suas preparações; preparações à base de cereais; chocolates; produtos de padaria e da indústria de bolachas e biscoitos; sorvetes e preparados para fabricação de sorvetes em máquinas; cafés e mates, seus extratos, essências e concentrados; preparações para molhos e molhos preparados; preparações de produtos vegetais; rações para animais domésticos; veículos automotivos e automotores, suas peças, componentes e acessórios; pneumáticos; câmaras de ar e protetores de borracha; medicamentos e outros produtos farmacêuticos para uso humano ou veterinário; cosméticos; produtos de perfumaria e de higiene pessoal; papéis; plásticos; canetas e malas; cimentos; cal e argamassas; produtos cerâmicos; vidros; estruturas de metal e plástico para construção; telhas e caixas d'água; tintas e vernizes; produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos; fios; cabos e outros condutores; transformadores elétricos e reatores;





disjuntores; interruptores e tomadas; isoladores; pararaios e lâmpadas; máquinas e aparelhos de ar-condicionado; centrifugadores de uso doméstico; aparelhos e instrumentos de pesagem de uso doméstico; extintores; aparelhos ou máquinas de barbear; máquinas de cortar o cabelo ou de tosquiar; aparelhos de depilar com motor elétrico incorporado; aquecedores elétricos de água para uso doméstico e termômetros; ferramentas; álcool etílico; sabões em pó e líquidos para roupas; amaciantes de roupas; detergentes; alvejantes; esponjas; palhas de aço; nas operações sujeitas ao regime de substituição tributária pelas operações anteriores; e nas prestações de serviços sujeitas aos regimes de substituição tributária e de antecipação de recolhimento do imposto com encerramento de tributação;

.....

§ 8º Em relação a bebidas não alcoólicas, às bebidas alcoólicas, descritas nos itens 1 a 4 da alínea "c" do inciso X do art. 17 desta Lei Complementar, a massas alimentícias, produtos lácteos, sorvetes, carnes e suas preparações, preparações à base de cereais, chocolates, produtos de padaria e da indústria de bolachas e biscoitos, preparações para molhos e molhos preparados, preparações de produtos vegetais, telhas e outros produtos cerâmicos para construção, detergentes, cafés, mates e produtos de cutelaria, aplica-se o disposto na alínea "a" do inciso XIII do § 1º deste artigo aos fabricados em escala industrial relevante em cada segmento, observado o disposto nos §§ 7º e 10º deste artigo.

§9°. Para fins do disposto no §7° deste artigo, considera-se fabricada em escala industrial relevante a mercadoria produzida por micro ou pequena empresa com receita bruta acima de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais)."

Art. 2º. O art. 10 da Lei Complementar n° 87, de 13 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. É assegurado ao contribuinte substituído o direito à compensação automática do valor do imposto pago por força da substituição tributária, correspondente ao fato gerador presumido que não se realizar ou que se realizar com base de cálculo inferior à estimada pela administração estadual ou distrital.

§ 1º. Alternativamente ao pedido de restituição, o contribuinte substituído poderá se creditar, em sua escrita fiscal, do valor de que trata o **caput**, devidamente atualizado segundo os mesmos critérios aplicáveis ao tributo.

Art. 3º. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do exercício seguinte.





Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado ALEXIS FONTEYNE Relator



