

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 145, DE 2021

Institui o Sistema Eletrônico de Apuração Fiscal – SEAF como formato oficial de apuração e recolhimento de tributos, e dá outras providências.

Autor: Deputado MARCELO RAMOS

Relator: Deputado JULIO LOPES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 145, de 2021, de autoria do Deputado MARCELO RAMOS, institui o Sistema Eletrônico de Apuração Fiscal – SEAF, com a finalidade de simplificar a apuração e o recolhimento de tributos, bem como de estabelecer uma base integrada de dados de documentos fiscais eletrônicos dos entes federativos nacionais - BNDFE.

De acordo com o projeto, o SEAF possibilitará o envio mensal dos documentos relativos à apuração e ao pagamento do ICMS, do ISS, do IPI, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS e dos impostos e contribuições recolhidos na forma do Simples Nacional.

A apuração dos referidos tributos, por sua vez, poderá ser realizada a partir do fornecimento de dados e declarações pré-preenchidas pelo Poder Público, para validação pelo contribuinte.

Segundo a justificação do Autor, *“Com o fenômeno das Notas Fiscais Eletrônicas, que em poucos anos colocou o Brasil na vanguarda mundial, foram criadas condições para que a apuração dos tributos voltasse a ser feita pelos fiscos, sem necessidade de declarações adicionais”*. Nesse contexto, não se legitimaria *“manter a necessidade da apuração pelo contribuinte, quando o*



Estado detém de todas as informações para a determinação do imposto em suas bases, a partir dos documentos fiscais.”

A proposição tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário, tendo sido distribuída às Comissões (i) de Finanças e Tributação (CFT), para análise da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e do mérito; e (ii) de Constituição e de Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, legalidade e da técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

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, 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 conflita 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 não acarreta repercussão no orçamento da União. Com efeito, instado a se manifestar, o Ministério da Economia informou a esta Comissão de Finanças e Tributação, em resposta ao Ofício Pres. nº 54-CFT, de 8 de julho de 2022, que “a proposta não contempla alterações de base de cálculo, alíquotas, contribuintes, etc. e, desta forma, não possui o condão de alterar o patamar de arrecadação dos tributos,



mas de introduzir mecanismo simplificador na apuração e recolhimento dos tributos”, posicionando-se, assim, “pela inexistência de impacto orçamentário-financeiro direto” em decorrência da proposição.

Nesse sentido, vale rememorar 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*.

Em relação ao mérito, somos favoráveis ao projeto sob análise.

O art. 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública deve se pautar pelo princípio da eficiência, comando que pressupõe a utilização adequada dos recursos tecnológicos disponíveis em suas atividades, especialmente no seu relacionamento com os administrados.

Em complemento, o inciso XXII do referido artigo prevê que as administrações tributárias *“atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”*.

Apesar de tais determinações constitucionais, os avanços na digitalização e na integração das administrações tributárias têm sido mais lentos do que os exigidos pela sociedade e pela economia, o que se deve, em parte, à ausência de um marco normativo adequado para mediar a coordenação entre as unidades federativas e para promover uma relação mais colaborativa e menos litigiosa entre o Fisco e os contribuintes.

Nesse sentido, considerando que o art. 146, III, da Constituição atribui à lei complementar federal a competência para estabelecer normas gerais



de direito tributário que vinculem os diversos entes federativos, o Projeto de Lei Complementar nº 145, de 2021, disciplina as referidas obrigações constitucionais, por meio da instituição de um sistema digital de apuração de tributos, o qual, a um só tempo, integra as bases de dados das administrações tributárias e disponibiliza ao contribuinte uma apuração preliminar do tributo devido, realizada pelo poder público.

Registre-se que, no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Física, as declarações pré-preenchidas já vêm sendo amplamente utilizadas pela população, beneficiando mutuamente o cidadão e a Receita Federal. Nesse modelo, a administração fornece ao contribuinte um esboço preliminar da declaração do imposto, com base nos dados de que dispõe.

Entendemos que a extensão desse mecanismo para os demais tributos, tal como proposto no projeto sob exame, promoveria uma significativa redução do tempo de cumprimento das obrigações tributárias no Brasil, colaborando para a redução dos erros no cumprimento das obrigações fiscais e da litigiosidade tributária, possibilitando, outrossim, que o contribuinte concentre o seu esforço e os seus recursos no desenvolvimento de sua atividade produtiva.

O atual modelo de apuração de tributos impõe aos contribuintes um ônus excessivo e desnecessário, especialmente porque, relativamente aos impostos e contribuições incidentes sobre o consumo, a nota fiscal eletrônica já fornece condições para que a apuração do tributo seja feita pelo próprio Fisco.

É necessário, portanto, evoluir para um regime de cumprimento de obrigações fiscais mais alinhado às soluções tecnológicas que a evolução da sociedade tem proporcionado.

Registre-se que é do interesse do próprio Estado facilitar o cumprimento dos deveres tributários dos administrados. Nesse sentido, o estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹ “*Successful Tax Debt Management*”, o qual consolida as melhores práticas das administrações tributárias em relação à cobrança de débitos fiscais, define como

¹ OECD (2019), *Successful Tax Debt Management: Measuring Maturity and Supporting Change*, OECD, Paris. <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/successful-tax-debt-management-measuring-maturity-and-supporting-change.pdf>.



primeiro princípio estratégico de cobrança a diretriz “*engage with taxpayers before the due date*”, por meio da qual a administração deve facilitar a apuração e o pagamento do tributo, inclusive disponibilizando ao contribuinte as informações e ferramentas necessárias para a conformidade fiscal.

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 145, de 2021, e, **(ii) no mérito**, pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 145, de 2021.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JULIO LOPES
Relator

