

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir apuração de crédito a microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional, na hipótese de devolução total ou parcial de resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

23.

.....

.....

.....

§ 7º Para os exercícios de 2025 e 2026, o disposto no *caput* não se aplica à hipótese de a apuração de crédito ser realizada a título de devolução total ou parcial de resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados, na forma prevista nos art. 21 a art. 29 da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



Brasília, 15 de Outubro de 2024

Senhor Presidente da República,

Submetemos à consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de Lei Complementar que visa a permitir apuração de crédito para micro e pequenas empresas (MPEs) optantes pelo Simples Nacional no caso de devolução total ou parcial de resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados.

A agregação de valor consiste em objetivo óbvio de política econômica. Não à toa a maioria dos sistemas tributários adotados ao redor do mundo primam pelo princípio da não-cumulatividade de modo a eliminar a carga fiscal gerada em cada uma das transações que se realizam entre as firmas participantes da mesma cadeia produtiva. À medida que insumos e componentes são incorporados ao processo produtivo seria contraintuitivo permitir que o peso dos tributos se avolumasse nas etapas finais, onde se observa o maior valor agregado possível. Quando se aborda o assunto pelo prisma da exportação, a questão se torna ainda mais sensível em vista da competitividade do produto nacional frente aos seus concorrentes estrangeiros. Como a meta de não exportar tributos é comum aos atores do comércio internacional, aqueles países que deixam de cumpri-la sujeitam seus produtores a uma pressão muito elevada e desnecessária de competição. O ônus do carregamento de tributos indiretos termina por desfavorecer a produção nacional, em especial as longas cadeias produtivas, impedindo que se reúnam condições mínimas que permitam o país a se beneficiar dos efeitos positivos dos fluxos comerciais com o mundo.

Em relação à missão de expurgar a carga fiscal das exportações, o arcabouço tributário brasileiro não tem sido completamente efetivo tanto no aspecto normativo como no operacional. Embora a própria Constituição Federal preveja a não-cumulatividade como regra geral em diversos impostos indiretos (arts. 153, § 3º, II, 154, I, e 155, § 2º, I, CF/88), o sistema ainda admite certa carga de cumulatividade ao não reconhecer certos créditos tributários. Ademais, o ordenamento ainda autoriza regimes cumulativos puros nas contribuições sociais (art. 195, § 12, CF/88) e no imposto sobre serviços (art. 156, III, CF/88). Sob esse prisma, a oneração fiscal avança além do valor agregado, desestimulando a formação de elos nas cadeias produtivas. O carregamento desse peso fiscal em cada uma das operações até a venda final passou a ser conhecido como resíduo tributário. Trata-se de um problema que se agrava à medida que aumenta a complexidade da cadeia produtiva afetada, atingindo especialmente as empresas exportadoras. O ônus do resíduo tributário acaba por ser incorporado ao preço final dos produtos exportados, abalando a competitividade no mercado internacional, apesar da previsão constitucional de imunidade das exportações (art. 149, § 2º, I, CF/88).

Com o desígnio de resolver essa situação, foi lançado em 2011 o Regime Especial de



Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra). Por meio desse regime, o governo admitiu devolver o resíduo tributário à base de uma alíquota aplicada às receitas de exportação. Inicialmente essa alíquota foi fixada em 3%, variando negativamente ao longo do tempo. Em maio de 2018, finalmente, a alíquota de restituição desceu a 0,1%, tornando o Reintegra um programa inexpressivo. Destaca-se que no curso das mudanças de percentual nunca houve um prazo de adaptação ao montante menor de devolução, sempre tomando os exportadores de surpresa.

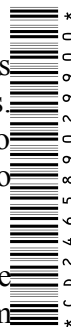
Diante da ineficácia da política, cumpre retomar seu conteúdo para dar efetividade à norma constitucional que imuniza as exportações. Por esse caminho espera-se equalizar o jogo entre produtores nacionais e estrangeiros uma vez que os sistemas tributários em geral primam pela tributação no destino, rejeitando qualquer cumulatividade que afete as cadeias produtivas exportadoras. Sob esse ponto de vista, trata-se de medida de justiça fiscal e alinhamento do Brasil com as políticas industriais e comerciais de seus concorrentes internacionais. Nesse sentido, a medida está alinhada com os principais pilares da reforma tributária promulgada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2024. A reforma propõe a não-cumulatividade plena, com a eliminação dos resíduos tributários na cadeia produtiva, e a efetiva desoneração das exportações.

A questão orçamentária foi provavelmente a razão preponderante pela qual o Reintegra perdeu sua potência como instrumento de política comercial e de efetivação do princípio constitucional de não-exportar tributos. De modo a contornar limitações orçamentárias, propõe-se o lançamento da base legal para permitir a revitalização progressiva da devolução do resíduo tributário. A preferência por micro e pequenas empresas pode ajudar a estabelecer um cronograma de retorno gradual, efetivo, seguro e consistente, permitindo o monitoramento de resultados e a coleta de dados que demonstrem os efeitos positivos nas cadeias exportadoras. Além disso, as micro e pequenas empresas se caracterizam pela atuação em baixa escala, tendo maior dificuldade para absorver o resíduo tributário no preço de exportação comparativamente às empresas de porte maior. Por essa linha de raciocínio, a competitividade exportadora das MPEs seria mais afetada pelo resíduo tributário do que a das demais empresas, justificando assim o recorte proposto para o programa. Em razão dessas evidências, corre em paralelo proposta de alteração da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, contendo autorização para o Poder Executivo adotar alíquotas diferenciadas para as micro e pequenas empresas.

Essa abordagem não só permite um impacto mais ameno no orçamento como também se coaduna com a natureza programática da nossa Constituição Federal. Quando se encara o princípio de não-exportar tributos como norma programática, busca-se uma ação progressiva, tendente a quebrar as resistências de um sistema não completamente alinhado com o espírito constitucional. No caso, a proposição marcha de modo a prever uma abertura para que a devolução efetiva do resíduo tributário seja iniciada pelas micro e pequenas empresas. Justifica-se essa orientação em face da principiologia jurídica que reconhece a necessidade de conferir tratamento diferenciado aos pequenos negócios conforme o artigo 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Além disso, se a experiência se revelar positiva, haverá elementos para que possa haver um maior comprometimento do orçamento público e, por consequência, extensão da amplitude do programa às empresas de médio e grande porte, até que se complete a transição da reforma tributária.

A análise das exportações brasileiras, em 2022, demonstrou que as micro e pequenas empresas representaram, em quantidade, aproximadamente 40% das empresas exportadoras brasileiras. No entanto, ao se analisar os valores de exportação, observou-se que a participação dessas empresas no total exportado brasileiro foi de apenas 0,9%. Observa-se, portanto, nesse contexto, um imenso descompasso na participação da quantidade de empresas com os valores exportados.

Por esse ângulo, nota-se que a aplicação de uma alíquota de 3% sobre as receitas de exportação como forma de devolução do resíduo tributário para micro e pequenas empresas não teria um



impacto orçamentário de relevância e, por via reflexa, tenderia a aumentar a competitividade das micro e pequenas empresas brasileiras no comércio exterior, com consequente elevação de suas exportações. Reforça-se que não se trata de benefício ou privilégio, mas sim de equalização com concorrentes externos à medida que se devolve o resíduo tributário remanescente da cadeia de produção de bens exportados. Cabe frisar que uma política bem-sucedida em relação às micro e pequenas empresas tende a aumentar a força do argumento para que as empresas dos demais portes também sejam alcançadas, o que acabará por ocorrer, nos próximos anos, de forma estrutural, com a implantação da reforma tributária.

Para garantir que o alcance do tratamento diferenciado seja abrangente, contudo, faz-se necessário abordar um óbice constatado a partir da associação do artigo 23 da Lei Complementar nº 123, de 2006, com a metodologia empregada atualmente para a devolução do resíduo tributário. Naquele dispositivo legal prevê-se que as empresas optantes pelo Simples Nacional “não farão jus à apropriação nem transferirão créditos relativos a impostos ou contribuições abrangidos pelo Simples Nacional”. Ao mesmo tempo a Lei nº 13.043, de 2014, em seu artigo 22, enuncia que a pessoa jurídica exportadora obtém o resíduo tributário a que faz jus por meio de apuração de crédito. Desse modo, observa-se um impedimento legal para que uma fração relevante das micro e pequenas empresas possam recuperar o resíduo tributário. Conforme apurado pela Secretaria de Comércio Exterior, em 2021 cerca de 60% de todas as micro e pequenas empresas exportadoras que poderiam se enquadrar no Reintegra eram optantes pelo Simples Nacional.

Para sanar esse problema, propõe-se acrescentar um parágrafo ao art. 23 para excepcionar a regra do **caput** em relação a apuração de créditos voltados a devolver total ou parcialmente o resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados por micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional. Essa hipótese de exceção estaria atrelada à previsão contida no art. 22 da Lei nº 13.043, de 2014, e à regulamentação promovida por meio de ato do Poder Executivo.

Finalmente, cabe esclarecer que a proposição não encarta nenhum impacto orçamentário tendo em vista que seu alcance visa tão-somente prever a possibilidade de empresas optantes pelo Simples Nacional apurarem créditos tributários a título de devolução total ou parcial de resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados, devendo tal mecanismo estar expressamente previsto em lei e regulamentado em decreto. Desse modo, o cálculo de eventual impacto fiscal estará insculpido na proposta que venha a promover as adaptações necessárias no Decreto nº 8.415, de 27 de fevereiro de 2015.

Por fim, observamos que a migração proposta pela medida ocorrerá simultaneamente com a transição dos atuais tributos incidentes sobre a produção para os novos tributos sobre o consumo introduzidos pela reforma tributária, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Assim como ocorre nesta medida, o IBS e a CBS desonerarão completamente as exportações, de forma ampla, e permitirão às micro e pequenas empresas migrarem para o regime regular de tributação, se assim quiserem.

São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter o anexo projeto de Lei Complementar em questão.

Respeitosamente,



Assinado eletronicamente por: Geraldo Jose Rodrigues Alckmin Filho, Marcio Luiz França Gomes, Fernando Haddad

Apresentação: 21/10/2024 22:08:09.210 - Mesa

PLP n.167/2024

