

# COMISSÃO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (CICS) PROJETO DE LEI Nº 737, de 2015

Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal no âmbito da União Federal.

**Autor:** Baleia Rossi - PMDB/SP

**Relator:** Deputado Delegado Ramagem – PL/RJ

Apresentação: 04/12/2024 16:38:39.190 - CICS  
PRL 2 CICS => PL 737/2015

PRL n.2

## 1. RELATÓRIO

Em linhas gerais, o Projeto de Lei nº 737/2015, institui um programa de concessão de crédito tributário, com o objetivo de incentivar as **pessoas físicas ou jurídicas** adquirentes de bens e mercadorias e aos tomadores de serviços a solicitarem a emissão de documentos fiscais. Como estímulo, prevê que a **pessoa física ou jurídica** que exigir a emissão do documento fiscal terá direito a receber créditos de até 30% (trinta por cento) do valor do PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre os produtos ou serviços efetivamente adquiridos, de acordo com critérios e condições que especifica.

A proposta adota como paradigma o arranjo tributário conhecido como “*Nota Fiscal Paulista*”, instituído em outubro de 2007 pelo governo do estado de São Paulo.

Naquilo que aqui interessa, reproduzo as justificativas apresentadas pelo autor da proposta:

*“O Estado de São Paulo adotou há alguns anos um programa tributário que ficou conhecido como “Nota Fiscal Paulista”, medida que posteriormente também foi colocada em prática pela Prefeitura paulista.*

*Esta Lei que proponho incentiva com a liberação de crédito correspondente a até 30% do Pis/Pasep e Cofins recolhido pelos vendedores, o consumidor pessoa física ou jurídica que exigir nota fiscal. O beneficiado com tais créditos poderá usá-los para abater débitos relativos ao Imposto de Renda com o fisco federal. [...].*

*Os resultados gerados por esta Lei são muito animadores, pois ajudou a elevar a arrecadação pública no Estado paulista e na Prefeitura paulistana e ainda contribuiu para a queda da sonegação fiscal. [...].*

*Assim, estou convencido de que esta medida abrangendo todo o território nacional vai beneficiar todo o Brasil, pois vai conscientizar nossa população da importância de se exigir a nota fiscal em suas compras.”*

Inicialmente o projeto foi encaminhado às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Entretanto, em 12/3/2024, sem que as mencionadas Comissões tivessem emitido Parecer, a Mesa Diretora saneou o feito esclarecendo que a Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS) deveria ser incluída na distribuição da matéria para se manifestar antes da CFT.



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

Ao projeto principal, foram apensadas as seguintes proposições:

Projeto	Autor	Objeto
PL 896/2015	Bruna Furlan (PSDB/SP)	<p>Institui programa de concessão de créditos da União no âmbito do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, denominado “Nota Fiscal Brasileira”, com o objetivo de incentivar os Estados e o Distrito Federal a implantarem programas que estimulem os consumidores de bens e serviços a exigirem do fornecedor ou prestador de serviços a entrega de documento fiscal hábil.</p> <p>Como incentivo, estabelece a restituição de créditos tributários, abrangendo, inclusive, oriundos da devolução de parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.</p>
PL 474/2024	Luiz Carlos Hauly (PODE/PR)	<p>Institui o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal “Nota Fiscal Brasil”, com o objetivo de incentivar as <b>pessoas físicas</b> adquirentes de mercadorias, bens e serviços a exigirem do fornecedor a entrega de documento fiscal eletrônico hábil.</p> <p>Para tanto, estabelece que a pessoa física elencada que adquirir mercadorias, bens ou serviços, sobre os quais incidam tributos federais, fará jus ao recebimento de créditos do Tesouro Nacional.</p>

Durante o tempo em que tramitou perante a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a proposta chegou a ser encaminhada para o Ministério de Estado da Fazenda, para obtenção de estimativa da renúncia de receita tributária decorrente da aprovação do Projeto.

Em 21/12/2015, a pasta ministerial encaminhou resposta estimando uma “*perda de arrecadação em aproximadamente 24,84 bilhões, 26,7 bilhões e 28,63 bilhões para os anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente.*” Por outro lado, quanto ao acréscimo das receitas decorrentes da instituição do programa, a nota afirma que, “*por se tratar de uma medida que envolve a mudança de comportamento das pessoas, é difícil mensurar com razoável segurança o incremento da arrecadação.*”

O Projeto está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões (Art. 24 II, do RICD) e segue o regime ordinário de tramitação (art. 151, III, do RICD), tendo sido distribuído a esta Comissão Permanente Especializada para emissão do Parecer.



O prazo para emendas, de 22/03/2024 a 16/04/2024, transcorreu sem que nenhuma fosse apresentada.

É o relatório.

## 2. VOTO DO RELATOR

Os projetos buscam estimular consumidores de bens e serviços a exigirem dos fornecedores os respectivos documentos fiscais relativos às transações realizadas. Para tanto, como forma de incentivo, preveem a restituição de parte dos tributos federais recolhidos nas transações comerciais.

Consoante os arts. 32, XXVIII, do RICD, **compete à Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS)** emitir parecer sobre: *(i)* política e atividade industrial e comercial; *(ii)* regime jurídico das empresas e tratamento preferencial para microempresas e para empresas de pequeno porte; *(iii)* matérias relativas a direito comercial, societário e alimentar; *(iv)* propriedade industrial e sua proteção; *(v)* registro de comércio e atividades afins; *(vi)* políticas e sistema nacional de metrologia, normalização e qualidade industrial; e *(vii)* matérias relativas à prestação de serviços, exceto os de natureza financeira.

Assim, considerando a pertinência temática, afigura-se devida a manifestação da CICS.

De acordo com o art. 57 do RICD, as comissões devem examinar toda a matéria distribuída por dependência para **tramitação conjunta**, devendo “*pronunciar-se em relação a todas as proposições apensadas*”, **o que se faz adiante**.

No que diz respeito à **boa técnica legislativa**, as proposições estão em plena consonância com as regras previstas na Lei Complementar nº 95/1998, alterada pela Lei Complementar nº 107/2001, dispondo sobre “*a elaboração, a redação, a alteração e a*



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

*consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”*

Relativamente ao **aspecto formal**, os projetos de lei não apresentam nenhum vício, porque respeitam o regime de repartição de competências legislativas e administrativas previstas na Constituição Federal, definido por JOSÉ AFONSO DA SILVA como “*as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções*” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 419).

Ao tratar da edição de leis para instituir cobranças ou conceder benefícios fiscais sobre tributos que lhe são próprios, Ricardo Alexandre explica que **cada ente federado detém competência privativa para decidir**, “[...] de acordo com critérios de oportunidade e conveniência política, e, principalmente, econômica, sobre o exercício da **competência tributária**” (Direito Tributário. 12<sup>a</sup> ed., Salvador: *Juspodivn*, 2018, p. 258 - grifei).

De fato, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, **a competência tributária compreende a competência legislativa plena**, conforme anuncia o art. 6º do Código Tributário Nacional:

“Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.”

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, compete à União tanto a instituição quanto a regulação de todos os aspectos que envolvem os tributos federais, inclusive a concessão de benefícios fiscais (**Tema 653 da Repercussão Geral. RE 705423/SE, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno**).

Logo, inexiste óbice para que este parlamento, **no exercício da competência tributária e legislativa plena**, crie regras para disciplinar programa estruturado na devolução premial de parte dos tributos federais recolhidos por contribuintes.

E para tanto, **não há necessidade de lei complementar para regular a matéria**, sendo exigido apenas lei ordinária específica.

Como se sabe, a reserva de matéria à lei complementar deve vir expressa no texto constitucional, o que não se verifica no caso em apreço, mesmo após as mudanças estabelecidas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que alterou o Sistema Tributário Nacional.

Relativamente aos tributos de competência federal, a Carta Magna não exige essa espécie normativa (lei complementar) para o estabelecimento de programas fiscais apoiados na mera devolução de valores, como forma de estimular, indiretamente, o aumento da arrecadação e diminuir a sonegação fiscal.



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

**E essa diretriz não foi alterada pela EC nº 132/2023**, segundo a qual, mesmo para o *cashback* da Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), que substituirá gradualmente a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS/Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), **permanece a exigência de lei ordinária**.

A redação conferida pela EC nº 132/2023 ao § 18 do art. 195 da Constituição Federal é clara e objetiva ao prever apenas que “*lei estabelecerá as hipóteses de devolução*”, sem se referir a nenhum qualificativo. **Extrai-se, portanto, a partir de rega comezinha de hermenêutica, que se trata de lei comum ordinária.**

Observe-se que a emenda somente exige lei complementar para o *cashback* do imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o qual unificará o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de âmbito estadual, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, da competência municipal (art. 156-A, § 13, da CF, com redação dada pela EC nº 132/2023).

Como se sabe, a regra geral é a criação, a modificação ou a extinção de direitos e obrigações por meio de leis ordinárias. Ou seja, os temas reservados à lei complementar devem vir expressos no texto constitucional, o que não se verifica em relação às matérias constantes dos projetos de lei em exame.

Ressalte-se, por oportuno, que o caso também não atrai a incidência do art. 146 da Constituição Federal, o qual remete à exigência de lei complementar para dispor sobre os temas nele enumerados. É que **as proposições aqui examinadas não ensejam limitações poder de tributar e não obrigam a União a deixar de arrecadar tributos. Não estabelecem normas gerais sobre a definição de tributos, fatos geradores, base de cálculo, obrigação tributária, lançamento, prescrição ou decadência. Além disso, não criam imunidade tributária, não disciplinam hipótese de não incidência e nem instituem regime especial de tributação.**

Como visto, os tributos federais continuarão a incidir e a ser cobrados normalmente. Haverá tão somente uma disciplina diferente em relação ao produto da arrecadação, com foco estrito no aumento das receitas, assim como na diminuição da informalidade e da carga tributária.

Desse modo, considerando a competência legislativa plena e a autonomia financeira da União, não há dúvida de que este Parlamento detém competência para criar — **por meio de lei ordinária** — programa de estímulo fiscal de **tributos federais**, gerando créditos a consumidores, **sejam eles cidadãos ou pessoas jurídicas**, não se vislumbrando, portanto, nenhuma ofensa ao texto constitucional, seja de ordem formal ou material, tampouco invasão da União na competência tributária dos demais entes subnacionais.

Conforme observado, os Projetos de Lei em exame apenas estabelecem, **como forma de incentivo à cidadania fiscal**, a restituição de uma pequena parte dos créditos de tributos federais efetivamente recolhidos pelo estabelecimento, fornecedor ou prestador ao Tesouro Nacional.

Sem tirar o foco da expansão das receitas públicas, as proposições criam um sistema moderno, louvável e economicamente viável para, concomitantemente, aumentar a arrecadação; diminuir a carga tributária; fortalecer o combate à sonegação fiscal; e acabar com a informalidade.



**Trata-se de propostas honrosas que buscam, de maneira inteligente, melhorar as contas públicas e desonerar a população.**

Já está mais do que na hora de o Estado implementar medidas habilidosas e eficientes para diminuir a carga tributária, a qual atualmente já possui **efeito de confisco**, na medida em que compromete substancialmente a capacidade contributiva do brasileiro e onera demasiadamente o seu patrimônio e a sua renda.

Segundo dados da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, apoiado em informações veiculadas pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), **o brasileiro precisou trabalhar 147 dias para pagar impostos no ano de 2023<sup>1</sup>**.

De acordo com estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), considerando 30 países com as maiores cargas tributárias do mundo, **o Brasil ocupa o último lugar em um ranking que calcula o retorno dos impostos em investimentos para a população<sup>2</sup>**. De acordo com as conclusões do IBPT<sup>3</sup>:

“Apesar de termos uma carga tributária alta, digna de países desenvolvidos, como Reino Unido, França e Alemanha, **o IDH nacional reflete um desenvolvimento humano muito precário.**” (grifei)

Todos nós sabemos que a utilização de impostos com efeito de confisco é um obstáculo para o desenvolvimento, na medida em que contribui, entre outros, para o desestímulo do empreendedorismo, com reflexos negativos para o crescimento econômico.

Medidas que viabilizem a diminuição da carga tributária do contribuinte, **pessoa física ou jurídica**, e que fomentem a competitividade devem ser incentivadas, como forma de garantir um ambiente negocial hígido, devidamente propício ao aumento da atividade econômica, à geração de empregos e, consequentemente, à melhoria da qualidade de vida da população.

Além de propiciar essa benéfica diminuição da carga tributária, a concessão de benefícios para consumidores que passarão a exigir a nota fiscal em todas as operações realizadas refletirá uma claríssima redução da sonegação fiscal, a qual, por sua vez, repercutirá em aumento das receitas.

Como todos nós sabemos, as empresas que não emitem notas fiscais, evitando o pagamento de tributos, acabam prejudicando não apenas a economia como um todo, mas também a qualidade dos serviços públicos, uma vez que são financiados por esses impostos.

A emissão de notas fiscais promoverá muito mais transparência nas transações comerciais, além de contribuir para melhoria da função fiscalizadora do estado.

<sup>1</sup> <https://fenafisco.org.br/04/08/2023/brasileiro-precisou-trabalhar-147-dias-para-pagar-impostos-em-2023-indica-ibpt/>

<sup>2</sup> <https://www.poder360.com.br/economia/brasil-tem-o-pior-retorno-de-impostos-para-o-idh-diz-instituto/#:~:text=No%20caso%20do%20Brasil%20a,respeito%20ao%20ano%20de%202022.>

<sup>3</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2024/05/ESTUDO-SOBRE-CARGA-TRIBUTARIA.docx-pff.pdf>



Experiências vividas por outros entes federados comprovam que **eventuais perdas pontuais na arrecadação são amplamente superadas pelo incremento global das receitas em razão do aumento exponencial do volume das operações comerciais realizadas com a emissão de documentos fiscais**, tudo em decorrência da evidente diminuição da informalidade.

Nesse sentido, artigo publicado em março de 2021 no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Ensino (IDP) — envolvendo pesquisa dirigida por Adriano Valladão Pires Ribeiro sobre o aumento das receitas após a implantação do programa “nota paulista” — aponta que houve um **incremento altamente positivo nas contas públicas** do ente federado, na ordem de 600 milhões de reais<sup>4</sup>:

**“Pesquisador responsável:** Adriano Valladão Pires Ribeiro

**Título do artigo:** O IMPACTO DO PROGRAMA NOTA FISCAL PAULISTA NA EXPANSÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO

[...]

### Problema de Política

A sonegação fiscal e a informalidade são problemas para as finanças públicas, que podem ainda ser agravado dados um sistema tributário extenso e complexo, casos de corrupção dos agentes fiscalizadores e a ineficiência do setor público quanto a utilização dos recursos coletados. Em busca de amenizar tais problemas, o governo do estado de São Paulo adotou, em janeiro de 2008, o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal, conhecido também como Nota Fiscal Paulista.

### Contexto da Avaliação

Uma consequência da diminuição da sonegação e da informalidade é uma arrecadação maior do setor público. Portanto, o recolhimento dos impostos estaduais afetados pela medida poderia ser usado para avaliar o impacto da Nota Fiscal Paulistana, especificamente o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação). O programa ganha ainda mais relevância uma vez que o estado de São Paulo é a maior economia do país e o ICMS um de seus principais impostos.

### Detalhes da Intervenção

O Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal permitia o cadastro de qualquer cidadão, pessoa física ou jurídica, para poderem requisitar a restituição de 30% do ICMS cobrado nas compras de bens e de serviços de transporte interestadual e intermunicipal no estado de São Paulo. O requisito, após o cadastro, era o fornecimento do CPF (Cadastro de Pessoa Física) ou CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) na nota fiscal no momento da compra. O beneficiário consegue acessar o valor a ser devolvido e tanto depositar o montante em conta corrente ou poupança quanto debitá-lo o IPVA de seus veículos. O limite para a restituição do

<sup>4</sup> <https://www.idp.edu.br/blog/laipp/a-nota-fiscal-paulistana-aumentou-as-receitas-do-estado/>



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

dinheiro é de 5 anos e o valor mínimo da transação é de 25 reais. Além disso, os cidadãos podem denunciar as empresas que se recusarem a emitir o documento fiscal ao consumidor, o acúmulo de trinta ou mais denúncias levariam os agentes públicos a verificarem o estabelecimento.

A política adotada, portanto, buscou minimizar fraudes e sonegações dos estabelecimentos comerciais transformando o próprio consumidor no agente fiscalizador, uma vez que o incentivo gerado pela restituição do ICMS ao comprador impossibilita a prática de suborno. A facilidade de se reportar os centros comerciais que negam o fornecimento do documento fiscal também diminuiria a propensão à informalidade. Destaca-se ainda o sucesso do programa quanto a sua aderência ao observar os dados disponíveis pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, registrando mais de 21 milhões de cadastros e quase 15 bilhões de reais em créditos distribuídos.

[...].

## Resultados

O resultado advindo do exercício acima indica que o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal foi positivo e da ordem de 600 milhões de reais para os cofres públicos do estado de São Paulo. Ou seja, o programa levou ao aumento da arrecadação estadual com o ICMS quando comparado à não adoção da política pelo grupo controle, ressaltando-se novamente que esse resultado pode ser computado ao programa, pois os impactos no recolhimento do imposto relacionados ao custo de vida e a atividade econômica foram devidamente acometidos. Em perspectiva, o valor médio arrecadado pelo ICMS no estado de São Paulo no período analisado foi de quase 5 bilhões de reais, portanto, o resultado obtido significa um aumento de 12% em relação à média do período.

## Lições de Política Pública

A principal lição do estudo é destacar o papel do setor público em identificar problemas e formular políticas públicas efetivas para resolvê-los. No caso, a sonegação e a informalidade foram apontadas como empecilhos para uma maior arrecadação no estado de São Paulo e a Nota Fiscal Paulistana, ao transformar o consumidor de bens e serviços no agente fiscalizador, conseguiu aumentar o recolhimento de ICMS no estado. Os incentivos criados aos cidadãos pelo programa dificultam a sonegação e a informalidade dos estabelecimentos comerciais, além de criarem uma consciência fiscal duradoura por meio do hábito de pedirem o documento fiscal em cada compra.

**Referência:** DOS SANTOS, Peter Felipe et al. O impacto do programa Nota Fiscal Paulista na expansão das receitas tributárias do Estado. Revista ESPACIOS| Vol. 36 (Nº 17) Ano 2015". (grifei)

A referida pesquisa se apoia em Estudo realizado por Peter Felipe dos Santos, Hugo Leonardo Alves de Mendonça; Francisco Cassuce e Cristiana Rodrigues, intitulado “**O Impacto do Programa Nota Fiscal Paulista na Expansão das Receitas Tributárias do Estado**” (Revista ESPACIOS, Vol. 36, nº 17, 2015<sup>5</sup>).

<sup>5</sup> <https://www.revistaespacios.com/a15v36n17/15361703.html>



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

De acordo com as avaliações empíricas, os benefícios alcançados por meio de programas dessa natureza são numerosos e inegáveis, dentre os quais se destacam:

- (i) A diminuição de fraudes, na medida em que cada consumidor acaba se tornando um agente fiscalizador;
- (ii) A redução da informalidade, tendo em vista a facilidade de identificar os estabelecimentos que não emitem a nota fiscal;
- (iii) O combate à sonegação;
- (iv) O aumento da arrecadação;
- (v) O abrandamento da carga tributária, tendo em vista a restituição de parte do tributo efetivamente recolhido ao consumidor.

Tais conclusões confirmam as expectativas constantes da justificativa do Projeto Principal, ao assentar que o programa possui inequívoca vocação para elevar a arrecadação e, ao mesmo tempo, propiciar a diminuição da informalidade e da sonegação.

Vale registrar que esses programas ainda possuem ganhos indiretos, tais como **o fomento à educação fiscal e o estímulo à cidadania**, ao incentivar o consumidor a participar do controle da gestão tributária.

Atualmente, afigura-se indiscutível a existência de dados seguros certificando os benefícios desses programas.

No âmbito dos estaduais, diversas são as iniciativas que adotam essa mesma metodologia, compreendida como um mecanismo que fornece recompensas de diferentes naturezas aos cidadãos para exercerem um direito e um dever que de outra forma não exerceriam, transformando o consumidor — **através de um estímulo financeiro, social ou cultural** — em um verdadeiro fiscal tributário, tudo isto dentro de um **movimento cíclico em que o governo se beneficia com o aumento da arrecadação e o consumidor ganha através da premiação que recebe**.

A jeito de exemplo, além do “Nota Fiscal Paulista”, cita-se o programa implementado pelo governo do Distrito Federal, denominado “Nota Legal”, baseado, igualmente, na concessão de créditos aos consumidores que solicitam o documento fiscal no momento da compra e informam o seu CPF ou CNPJ.

Assim como ocorrido no estado de São Paulo, a Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Distrito Federal — a partir de informações contidas nos Relatórios de Gestão Fiscal do DF, relativos aos exercícios de 2003 a 2013 — identificou:

“Uma coincidência entre a instituição do Programa Nota Legal, em 2008, e o **aumento na tendência de arrecadação** de ISS e ICMS, bem como na expansão da arrecadação de ambos os tributos”<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/ProgramaNotaLegal.pdf>



Outrossim, a Corte de Contas Distrital concluiu que:

**“O Programa Nota Legal contribuiu de forma paradigmática no âmbito da arrecadação tributária do DF no que se refere ao ICMS e ISS”.**

De fato, é indubitável o sucesso destes programas baseados em concepção que coloca o consumidor como um agente fiscalizador do estado em operações que repercutem no aumento da arrecadação e na diminuição da sonegação fiscal.

A positividade de programas fiscais com as mesmas características dos que estão previstos nos três projetos de lei em exame já foi reconhecida, inclusive, pelo atual **MINISTRO DA FAZENDA**. É bom lembrar que, nas últimas eleições de 2022, o Ministro **FERNANDO HADDAD** manifestou-se publicamente sobre a importância do programa “Nota Fiscal Paulista”, especialmente para **incrementar os cofres públicos** e, assim, poder destinar recursos adicionais “[...] para capitalizar as Santas Casas; algumas muito endividadas<sup>7</sup>.” As declarações do Ministro tiveram divulgação ampla pela mídia:



Presume-se, **considerando as declarações e a expertise do Ministro**, que não haverá óbices de ordem técnica ou operacional para que o Governo Federal implemente o programa.

A propósito, vale lembrar que a equipe econômica da atual gestão, ao defender a aprovação do novo modelo tributário sobre o consumo, lutou — **em mais um ato de reconhecimento da positividade de tais programas** — para impor a previsão do chamado *cashback* para famílias de baixa renda.

E mais recentemente, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 para Câmara dos Deputados, o qual institui o Imposto sobre Bens e Serviços — IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços — CBS e o Imposto Seletivo — IS, **normatizando o cashback do IBS e da CBS**, com a previsão expressa no sentido de que **os destinatários das devoluções somente serão os responsáveis por família de baixa renda** cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal — CadÚnico e que observarem, cumulativamente, aos seguintes requisitos: **(i)** renda familiar mensal *per capita* declarada de até meio salário-mínimo nacional; **(ii)** residir em território nacional; e **(iii)** ser inscrito no CPF.

<sup>7</sup> <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/10/22/haddad-diz-que-pretende-recuperar-nota-fiscal-paulista-para-enviar-recurso-adicional-as-santas-casas-de-sp-caso-eleito.ghtml>



Mas é bom ressaltar que o PLP 68/2024 enseja medida absolutamente diferente daquela constante dos projetos de lei em exame.

É que o *cashback* previsto no PLP 68/2024 está lastreado, exclusivamente, em **louváveis questões de justiça social**, sem se preocupar com o aumento da arrecadação ou com a redução da informalidade das relações comerciais como um todo, cuidados estes que, juntamente com desoneração dos contribuintes, delineiam o escopo dos Projetos de Lei em análise.

Assim, por versarem medidas com objeto e finalidades distintas, o *cashback* previsto no PLP 68/2024 pode conviver perfeitamente com o regimento idealizado pelas proposições ora analisadas, o qual não utiliza a baixa renda como critério definidor.

### **Trata-se, portanto, de iniciativas que devem se somar, não se excluir.**

Ninguém questiona o dever do Estado de distinguir — pela lei — os desiguais na medida de suas desigualdades, critério este que, na esfera tributária, materializa-se pela capacidade econômica do contribuinte. Realmente, não há nada mais justo que a devolução de parte dos tributos para os cidadãos que percebem menor renda. Por isso, entende-se que o reforço nas contas do tesouro, o qual será proporcionado pelas proposições em análise, fortalecerá ainda mais a política distributiva, como forma de amparo à parcela menos favorecida da população.

**Dentro desse contexto, nada impede que o estado promova a restituição de parte do imposto pago aos contribuintes de baixa renda, que ostentam capacidade contributiva menor, mas que, paralelamente a isso, também disponha de meios ou programas com as características do “Nota Fiscal Paulista” ou do “Nota Legal”, cujos objetivos vão muito além da realização do postulado da justiça social, envolvendo um complexo de questões ligadas ao aumento da arrecadação ou, ainda, à redução da informalidade, da sonegação e da carga tributária.**

Veja-se que a Emenda Constitucional 132/2024 não proíbe a criação de programas fiscais com a finalidade de incrementar os ingressos nos cofres públicos. **E conforme já observado anteriormente, no caso dos Tributos federais, incluindo o CBS, não existe sequer reserva de matéria à lei complementar.**

Desse modo, **não há dúvida de que as medidas contantes dos projetos em análise são oportunas e respeitam o ordenamento jurídico constitucional.**

Por fim, no que diz respeito à redação, verifica-se que os três Projetos de Lei possuem algumas questões que merecem ser mais bem ajustadas. Embora sejam, em linhas gerais, semelhantes, trazem algumas diferenças pontuais, relacionadas, entre outros, com o nome e o alcance do programa, os beneficiários e os tributos efetivamente contemplados. Além disso, o texto deve ser atualizado de modo a contemplar as modificações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2024, que alterou o Sistema Tributário Nacional.

Apesar da inclusão da Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS) na Constituição Federal, o substitutivo opta pela utilização de expressões que remetem ao gênero, tais como “tributos federais” ou “impostos federais”, uma vez que o CBS ainda não está efetivamente instituído e em pleno funcionamento. Assim, para não correr o risco de que a presente legislação eventualmente aprovada fique inaplicável, prestigia-se o uso de termos que



\* CD249419687100 \*

designam a categoria dos tributos de competência da União, dentro da qual certamente estará o CBS, caso seja finalmente operacionalizado.

Desse modo, para suprir essas lacunas, afastar inconsistências e conferir mais objetividade à questão, **apresenta-se o SUBSTITUTIVO em anexo, para condensar todas as proposições em um só texto. Para tanto, adota-se como base a redação constante do PL 474/2024, do Dep. Luiz Carlos Hauly (PODE/PR), não apenas por estar mais atualizado, mas, também, por contemplar um detalhamento maior sobre as normas e diretrizes gerais do programa NOTA FISCAL BRASILEIRA.**

Os incentivos idealizados pelas proposições certamente contribuirão para o impulso do desenvolvimento das famílias, principalmente as mais carentes, e da economia brasileira como um todo.

Ante o exposto, voto pela APROVAÇÃO dos Projetos de Lei nº 737/2015, nº 896/2015 e nº 474/2024, na forma do SUBSTITUTIVO em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado Delegado Ramagem  
Relator

**COMISSÃO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (CICS)**  
**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI N° 737/2015, N° 896/2015 E N° 474/2024**

Dispõe sobre o Programa Nota Fiscal Brasileira e dá providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei autoriza a instituição do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal, “Programa Nota Fiscal Brasileira”, com o objetivo de incrementar a arrecadação tributária da União Federal, assim como incentivar os contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, adquirentes de mercadorias, bens e serviços a exigirem do fornecedor a entrega de documento fiscal eletrônico hábil.

Parágrafo único. O Programa Nota Fiscal Brasileira será regulado em ato do Ministro de Estado da Fazenda, observados os delineamentos contidos nesta Lei.

Art. 2.º O Programa Nota Fiscal Brasileira será baseado na formação de créditos do Tesouro Nacional em favor da pessoa física ou jurídica que adquirir mercadorias, bens ou serviços, sobre os quais incidam tributos federais.

§ 1º Os créditos previstos no *caput* deste artigo somente poderão ser concedidos se:



I - o documento relativo à aquisição for um Documento Fiscal Eletrônico, assim entendido aquele constante de relação a ser divulgada pelo Ministério da Fazenda; e

II - o adquirente estiver inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), administrados pela Receita Federal.

§ 2º Os créditos previstos no *caput* deste artigo não serão concedidos:

I - na hipótese de aquisições que não sejam sujeitas à tributação de tributos federais;

II - na hipótese de o documento emitido pelo fornecedor:

a) não ser documento fiscal eletrônico hábil;

b) não indicar corretamente o adquirente; e

c) tiver sido emitido mediante erro, fraude, dolo ou simulação.

Art. 3.º Os créditos destinados ao Programa Nota Fiscal Brasileira serão formados por até 30% (trinta por cento) dos tributos federais que cada estabelecimento tenha efetivamente recolhido.

§ 1º Os créditos previstos no *caput* serão distribuídos como crédito entre os respectivos adquirentes de mercadorias, bens e serviços, na proporção do valor de suas aquisições, ou mediante sorteio.

§ 2º Para fins de cálculo do valor do crédito a ser concedido aos adquirentes, será considerado:

I - o mês de referência em que ocorreram os fornecimentos; e

II - o valor dos tributos federais recolhidos relativamente ao mês de referência indicado no inciso I deste parágrafo.

§ 3º A distribuição de créditos, poderá, mediante regulamentação do Ministério da Economia, ser direcionada em função da atividade econômica preponderante, do regime de apuração do imposto, do porte econômico ou da região geográfica dos estabelecimentos fornecedores.

Art. 4.º O Ministério da Fazenda poderá, atendidas as demais condições previstas nesta Lei:

I - estabelecer cronograma para a implantação do Programa Nota Fiscal Brasileira e definir o percentual de que trata o *caput* do art. 3º desta Lei em razão da atividade econômica preponderante, do regime de apuração do imposto, do porte econômico do fornecedor ou da região geográfica de localização do estabelecimento fornecedor;

II - autorizar o direito de crédito em relação a documentos fiscais emitidos em papel, desde que seja objeto de Registro Eletrônico na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda; e

III - instituir sistema de sorteio de prêmios para o consumidor final pessoa física identificado no Documento Fiscal Eletrônico relativo à aquisição.



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

Art. 5.º A pessoa física ou jurídica que receber os créditos a que se refere o art. 2º desta Lei, na forma e nas condições estabelecidas em regulamento do Ministério da Fazenda, poderá:

I - utilizar os créditos para reduzir o valor do débito de tributos federais em que consta como sujeito passivo;

II - solicitar depósito dos créditos em conta corrente ou poupança de sua titularidade, mantida em instituição do Sistema Financeiro Nacional; ou

III - utilizar os créditos em outras finalidades, conforme estabelecido em regulamento do Ministério da Fazenda.

§ 1º O depósito do crédito a que se refere o inciso II deste artigo somente poderá ser efetuado se o valor a ser creditado corresponder a montante mínimo definido em regulamento.

§ 2º Serão cancelados os créditos que não forem utilizados no prazo de vinte e quatro meses, contados da data em que tiverem sido disponibilizados pelo Ministério da Fazenda.

§ 3º Não poderão utilizar os créditos os inadimplentes em relação a obrigações pecuniárias, de natureza tributária ou não-tributária, da União Federal.

Art. 6.º Ao Ministério da Fazenda compete fiscalizar os atos relativos à concessão e utilização do crédito previsto no art. 2º desta Lei bem como à realização do sorteio a que se refere o inciso III do art. 4º desta Lei, com o objetivo de assegurar o cumprimento do disposto nesta Lei e a proteção ao erário.

§ 1º No exercício da competência prevista no *caput* deste artigo, o Ministério da Fazenda poderá, dentre outras providências:

I - suspender a concessão e utilização do crédito previsto no art. 2º desta Lei e a participação no sorteio a que se refere o inciso III do art. 4º desta Lei quando houver indícios de ocorrência de irregularidades; e

II - cancelar os benefícios mencionados no inciso I deste parágrafo, se a ocorrência das irregularidades for confirmada após procedimento administrativo, conforme regulamento.

§ 2º Os benefícios referidos no inciso I do § 1º deste artigo serão suspensos, automaticamente, com a instauração do procedimento administrativo e, ante a não confirmação de irregularidades, serão restabelecidos ao final do procedimento, ressalvadas as hipóteses de participação em sorteios, a qual ficará prejudicada.

Art. 7.º O Ministério da Fazenda deverá divulgar e disponibilizar, por meio da rede mundial de computadores, estatísticas do Programa Nota Fiscal Brasileira, incluindo-se as relativas aos valores distribuídos, quantidade de reclamações e denúncias registradas em seu âmbito.

Art. 8.º O estabelecimento fornecedor deverá informar ao consumidor a possibilidade de solicitar a indicação do número de seu CPF ou CNPJ no documento fiscal relativo à operação.



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*

Parágrafo único. O estabelecimento indicado no *caput* deste artigo deverá afixar em pontos de ampla visibilidade a logomarca do Programa Nota Fiscal Brasileira, na forma definida em Regulamento.

Art. 9º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta do orçamento da União Federal, em programa específico, a ser alocado na Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 10. Caberá ao Ministério da Fazenda criar um cadastro unificado e um sistema automatizado de inserção em banco de dados das notas fiscais emitidas pelas unidades da federação pelos serviços prestados pelos estabelecimentos comerciais.

Art. 11. Esta Lei se aplica aos tributos federais atualmente incidentes sobre a aquisição de mercadorias, bens e serviços, assim como em relação aos tributos e contribuições criados pela Emenda Constituição nº 132, de 20 de dezembro de 2023, a partir de sua entrada em vigor.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.



\* C D 2 4 9 4 1 9 6 8 7 1 0 0 \*