

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 420, DE 2014

(Apensado: PLP 449/2014)

Altera a Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, de forma garantir o crédito correspondente da substituição tributária que grave o Microempreendedor Individual - MEI ou o contribuinte optante do Simples Nacional.

Autor: Deputado PEDRO EUGÊNIO

Relator: Deputado ALUISIO MENDES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar – PLP nº 420, de 2014, altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a fim de conceder ao microempreendedor individual - MEI e ao contribuinte optante pelo Simples Nacional, nas operações de que trata a referida Lei Complementar, o direito à devolução ou ao crédito da parcela do imposto apurado por meio do regime de substituição tributária.

Adicionalmente, a proposição autoriza a cessão do mencionado crédito a terceiro, na forma disciplinada pelo Conselho Gestor do Simples Nacional.

Em sua justificativa, o autor da proposta, Deputado Pedro Eugênio, demonstra que sua preocupação é com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Registra que a quinta revisão da Lei do Simples Nacional chegou a incorporar uma lista de produtos que não mais seriam atingidos pelo regime da substituição tributária desse imposto. Contudo, a lista de exceções não contempla todas as

hipóteses, mantendo-se o gravame sobre a maioria das micro e pequenas empresas. Dessa forma, a medida proposta permitirá desonerar os microempreendedores e as demais empresas optantes pelo Simples Nacional que ainda permanecem sendo alcançados por tais gravames.

Nos termos regimentais, o PLP nº 420, de 2014, foi encaminhado para apreciação da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, onde foi aprovado, nos termos do parecer proposto pelo Deputado Laercio Oliveira.

Posteriormente à aprovação na CDEIC, foi apensado o PLP nº 449, de 2014, de autoria do Deputado Jorginho Mello, que assegura, nas saídas para optante do Simples Nacional, o direito à devolução ou ao creditamento do imposto correspondente à parcela originalmente substituída, nos termos que especifica. Remete o disciplinamento da matéria a convênio celebrado entre os Estados e o Distrito Federal.

Os projetos chegam a esta Comissão de Finanças e Tributação - CFT, cumprindo-lhe analisar a matéria sob o enfoque do mérito e da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Foram nomeados relatores da matéria na CFT os Deputados Mário Feitoza e Rubens Otoni. O primeiro apresentou parecer pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do PLP nº 420/2014, o único em apreciação à época; o segundo, pela adequação financeira e orçamentária e aprovação dos PLPs nºs 420/2014 e 449/2014, na forma do Substitutivo apresentado. Nenhum dos pareceres foi levado à votação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Cabe, a esta Comissão, apreciar esta proposição quanto ao mérito (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de

diretrizes orçamentárias, com o orçamento anual e com normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas, nos termos do inciso II do art. 54 do RICD e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

Observamos que o Projeto de Lei Complementar nº 420, de 2014, altera dispositivos da Lei do Simples Nacional, com o fito de resguardar os critérios que atribuem ao microempreendedor individual e às empresas optantes pelo Simples Nacional um tratamento tributário diferenciado e favorecido. Nesse sentido, de acordo com a proposta, os contribuintes que adquirirem bens ou serviços submetidos ao regime de substituição tributária do ICMS, passarão a ter direito à devolução ou ao crédito do imposto correspondente à parcela substituída.

Com teor semelhante, o Projeto de Lei Complementar nº 449, de 2014, determina o creditamento do imposto recolhido antecipadamente nas operações envolvendo saídas de produtos com substituição tributária para contribuinte optante pelo Simples Nacional.

O regime de substituição tributária, aplicado com fulcro no que dispõe o art. 150, § 7º, combinado com o art. 155, § 2º, XII, “b”, ambos da Constituição Federal, é aquele no qual a responsabilidade pelo pagamento do ICMS é atribuída a outro contribuinte que passa a assumir a condição de substituto tributário. Esse tipo de procedimento tem o cunho de facilitar e agilizar a cobrança do tributo, além de coibir atos de evasão fiscal. Contudo, esse regime de incidência pode representar um gravame adicional tanto ao Microempreendedor Individual quanto às empresas optantes pelo Simples Nacional, os quais se submetem a um regime de incidência específico, já que pautado na adoção de alíquota única por cada faixa de receita bruta e no cumprimento simplificado de suas obrigações acessórias.

Em que pese o fato de a matéria contida em ambos os projetos representar a concessão de um tratamento tributário mais favorecido e diferenciado para determinado grupo de contribuintes, há que reconhecer que a medida não acarreta impacto sobre o orçamento federal, pois tem seu escopo centrado no regime de incidência de tributo de competência estadual, sem ferir dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou da LDO em vigor.

Em decorrência do exposto, votamos pela não implicação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 420, de 2014, e do Projeto de Lei Complementar nº 449, de 2014, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação.

MÉRITO

No tocante ao mérito, em linha com o parecer do Deputado Rubens Otoni anteriormente apresentado nesta Comissão, do qual aproveitamos grande parte dos argumentos, recomendamos a aprovação da matéria com Substitutivo cujas bases serão expostas a seguir.

De fato, o acatamento dos presentes projetos representará ganho tributário apreciável para os pequenos negócios e evitará abusos na utilização do instrumento da substituição tributária por parte dos fiscos, sendo necessário, no entanto, alguns ajustes nas proposições em debate.

Como mencionado, a substituição tributária é uma forma legítima de se evitar sonegação fiscal por meio da concentração da incidência em contribuintes de maior porte, tais como os industriais e atacadistas, poupando a autoridade fazendária de fiscalizar pulverizadamente os pequenos pontos de venda final aos consumidores. Nesse sentido, é razoável que tal instrumento seja utilizado para os produtos com maior volume de arrecadação ou risco de sonegação.

No entanto, o que testemunhamos é um certo exagero no uso de tão importante meio de controle da arrecadação. De fato, a legislação acaba por impor a substituição tributária até mesmo sobre produtos sem grande expressividade para as receitas públicas e para os quais não há histórico de sonegação que justifique a adoção da medida.

Como consequência, os pequenos empreendimentos optantes pelo Simples Nacional ficam praticamente alijados da cadeia de produção e comercialização desses produtos, afinal adquirem tais mercadorias dos grandes industriais e atacadistas pelo preço equivalente à tributação “cheia”, ou seja, a cobrada até a etapa do varejo ao consumidor final, o que tira a competitividade para a realização da sua revenda.

Os PLPs n^{os} 420 e 449, ambos de 2014, buscam corrigir essa situação, estabelecendo a devolução ou crédito do imposto correspondente à parcela substituída para todos os produtos vendidos aos microempreendedores individuais e às empresas optantes pelo Simples Nacional, restabelecendo assim as condições de competição para os pequenos negócios.

Todavia, acreditamos que as iniciativas possam ser aprimoradas. Quanto ao PLP n^o 420, não nos parece adequado permitir a cessão de crédito a terceiros. Essa medida formaria uma espécie de mercado paralelo de créditos tributários, o que sempre implica risco para o Erário e contribuintes. Para as autoridades fiscais é praticamente impossível manter tal mercado sob controle e, não raro, os contribuintes que adquirem de boa fé os créditos veem-se enredados em processos criminais por fraudes cometidas pelos vendedores.

Esse risco é bastante potencializado no caso em concreto, afinal o Simples Nacional tem em seu cadastro milhões de empresas e microempreendedores individuais. Além disso, os créditos envolveriam tributos federais, estaduais e municipais, o que dificulta a atuação tempestiva dos agentes de cada uma das esferas de governo para escoimar do mercado os agentes de má fé.

Poderíamos cogitar da aprovação do PLP n^o 449, de 2014, que não prevê tal mercado paralelo. No entanto, salvo melhor juízo, sua redação pode dar ensejo à interpretação de que a garantia da devolução ou do crédito seria, não para o contribuinte do Simples Nacional que adquirisse o produto com substituição tributária, mas para a empresa que realizasse a venda, o que está em desacordo com o que consta da justificção do autor.

É recomendável também tomar certo cuidado com a extensão da devolução ou crédito em comento. Esse ressarcimento deve cingir-se aos casos em que a aquisição da mercadoria com substituição tributária por parte da pequena empresa seja para revenda e não para consumo.

Essa cautela justifica-se pelo fato de que atualmente se permite a adesão ao Simples Nacional de uma série de atividades correlatas à atuação de profissionais liberais, tais como: contadores,

fisioterapeutas, corretores de seguros, advogados, protéticos, médicos, dentistas, psicólogos, psicanalistas, terapeutas ocupacionais, acupunturistas, podólogos, fonoaudiólogos, nutricionistas, tradutores, arquitetos, engenheiros, desenhistas, agrônomos, auditores, economistas, consultores, gestores, administradores, jornalistas, publicitários, além de outras atividades decorrentes do exercício de atividade intelectual, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural.

É sabido que a tributação com base no Simples Nacional e até mesmo com base no lucro presumido é muito vantajosa em relação ao pagamento do imposto de renda da pessoa física, o que tem incentivado a chamada “pejotização” dos trabalhadores. Ao invés de registrar seus empregados sob as leis trabalhistas, as empresas preferem contratá-los como pessoas jurídicas, com vantagens fiscais para ambos, contratados e contratantes, mas tendo como consequência a precarização do trabalho, já que pessoas jurídicas não tiram férias, não têm direito a décimo terceiro salário, nem a fundo de garantia ou licença de qualquer tipo (saúde, maternidade, paternidade etc.).

Nessas circunstâncias, garantir o ressarcimento de valores para toda e qualquer aquisição de mercadoria com substituição tributária constituir-se-ia em mais um incentivo à “pejotização”, pois mesmo a escritórios de advocacia, por exemplo, seriam devolvidos valores referentes à compra de cigarros, bebidas, materiais de construção, eletrodomésticos, automóveis, combustíveis e tantos outros produtos que normalmente se sujeitam à substituição tributária.

O mesmo ocorre com os microempreendedores individuais. Essa categoria merece todo nosso apoio, mas, evidentemente, não se pode conceder aos MEI subsídio transversal ao consumo mediante ressarcimento ou devolução de valores em toda e qualquer mercadoria adquirida com substituição tributária, subsídio esse inacessível aos trabalhadores em geral.

Fica claro, portanto, que o ressarcimento não pode ser integral. Ele deve ater-se aos casos em que a compra da mercadoria é feita para revenda e deve ser proporcional à margem de lucro que foi estimada para a operação de venda no varejo.

Um bom exemplo para ilustrar essa situação é o da substituição tributária que ocorre na gasolina, em que os tributos são recolhidos pela refinaria. Nessa cobrança está embutida a estimativa das margens de lucros da refinaria, da distribuidora e do posto varejista, de modo a se obter o preço esperado de venda ao consumidor final e sobre ele imputar os tributos.

Se o posto é optante pelo Simples Nacional, o valor justo a lhe ser restituído deve ser proporcional à estimativa da sua margem de lucro, pois, caso houvesse restituição integral do montante substituído, ela alcançaria as margens da refinaria e da distribuidora e dessa forma (i) aniquilaria o instituto da substituição tributária, pois o posto ficaria com o valor integral do tributo, e (ii) conferiria uma vantagem competitiva injusta ao optante pelo Simples Nacional, já que ela se expandiria de forma indireta para além dos limites definidos pela Lei Complementar nº 123, de 2006.

Diante disso, propomos a aprovação do Substitutivo em anexo. Nele, pelos motivos expostos anteriormente, não haverá possibilidade de repasse de créditos a terceiros e o benefício alcançará apenas produto adquirido para revenda, em operações de aquisição e revenda amparadas por nota fiscal eletrônica, para se evitarem fraudes, e seu valor será calculado proporcionalmente à margem de lucro pressuposta para a operação no varejo.

Outro ajuste necessário no PLP é a exclusão da devolução de imposto cobrado por substituição tributária. Seria muito complexo, talvez até inviável, restituir valores às micro e pequenas empresas por conta de recolhimento realizado por seus fornecedores, muitos deles não optantes pelo Simples Nacional ou até mesmo estabelecidos em outros Estados da Federação.

Além disso, dada a complexidade da matéria, a fixação das regras para determinação dos valores a serem creditados ficará a cargo do Conselho Gestor do Simples Nacional, haja vista as inúmeras substituições tributárias determinadas pelas legislações estaduais.

Essas são as alterações que entendemos necessárias para a aprovação da matéria, sempre lembrando que os pequenos

empreendimentos são os maiores empregadores do País.

Em decorrência do exposto, **votamos pela não implicação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 420, de 2014, e do Projeto de Lei Complementar nº 449, de 2014, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação, e, no mérito, pela aprovação dos referidos Projetos de Lei Complementar, na forma do Substitutivo em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ALUISIO MENDES

Relator

2017-9555

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 420, DE 2014

(Apensado: PLP 449/2014)

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, de forma garantir o crédito correspondente da substituição tributária que grave o Microempreendedor Individual - MEI ou o contribuinte optante do Simples Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º O art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 13.

*§ 9º Nas saídas com substituição tributária para optantes pelo regime de tributação de que trata esta Lei Complementar, o adquirente terá direito a crédito de parcela do valor do imposto de que trata o inciso VII do **caput** cobrado do substituto, calculada proporcionalmente à margem de lucro pressuposta para a etapa de venda a varejo em relação à pressuposta para todas as etapas substituídas.*

§ 10. O crédito de que trata o § 9º:

*I - será aproveitado para redução do imposto de que trata o inciso VII do **caput**;*

II - refere-se a produto adquirido para revenda no varejo, cujas operações de aquisição e revenda estejam amparadas por emissão de documento fiscal eletrônico;

III - alcança também as saídas sujeitas à tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) ou ao regime de antecipação do recolhimento do imposto com encerramento de tributação.

§ 11. O cálculo da proporção a que se refere o § 9º deste artigo e demais procedimentos para o aproveitamento do crédito de que tratam os §§ 9º e 10 serão disciplinados pelo Conselho Gestor do Simples Nacional - CGSN.” (NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ALUISIO MENDES

Relator

2017-9555