

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.774, DE 2009

Altera a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, que altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

Autor: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

Relator: Deputado ANDRÉ VARGAS

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta do ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá, com objetivo de revogar o parágrafo único do art. 45 da Lei nº 8.981, de 1995. O dispositivo em tela dispensa as empresas optantes pelo regime do imposto de renda com base no lucro presumido do dever de manterem escrituração contábil compatível com a legislação comercial, desde que registrem em livro-caixa toda a sua movimentação financeira, inclusive bancária.

Tal dispensa, de acordo com o autor, conflita com a legislação civil e comercial, pelo que sujeita as empresas a riscos. Em outro norte, entende que a prática da escrituração contábil serve também de apoio a decisões gerenciais importantes, pelo que se mostraria sempre recomendável.

A matéria, que está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), a este Colegiado, para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em regime de tramitação ordinária.

A CDEIC opinou por sua aprovação, com duas emendas. A primeira corrige erro material quanto ao número da lei alterada; a segunda autoriza expressamente a escrituração contábil por meio eletrônico.

Neste Colegiado a proposta não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão apreciar, em preliminar, a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e ao orçamento anual, nos termos do Regimento Interno e da Norma Interna da CFT que *estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*, aprovada em 29 de maio de 1996.

De acordo com a referida norma interna, somente as proposições que “*importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública*” sujeitam-se ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º da referida Norma Interna:

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.

O Projeto em questão, assim como as emendas da CDEIC, trata matéria exclusivamente normativa, relacionada com a criação de obrigações acessórias e a natureza das exigências de escrituração contábil, para determinada classe de empresas. Nesse passo, não tem impacto sobre receitas ou despesas da União, pelo que não cabe a esta Comissão analisar a matéria sob esses pontos de vista.

No mérito, deve-se considerar que a proposta institui nova obrigação tributária, que deverá atingir um grande número de contribuintes (perto de 800 mil), o que recomenda uma análise cuidadosa de aspectos como a finalidade da norma que se pretende revogar; ou ainda

o seu desempenho, nesse tempo – já bastante extenso – em que está em vigor, especialmente para verificar se tem sido causa de alguma distorção ou problema relevante, que mereça intervenção legislativa.

O parágrafo único do art. 45 da Lei nº 8.981/95 dispensa as empresas que optaram pelo regime de apuração do imposto de renda com base no lucro presumido de manterem escrituração contábil na forma da lei comercial, com a condição de que registrem em livro-caixa toda a sua movimentação financeira – inclusive bancária. De nítida finalidade simplificadora, o dispositivo em questão contribui para reduzir o chamado “custo-Brasil”, que tanto onera os bens e serviços produzidos no País, prejudicando-os em relação a seus concorrentes internacionais. O Projeto parece caminhar, portanto, em direção oposta à da eficiência e da simplificação, pelo que seria de esperar viesse justificado como remédio para algum problema grave e concreto do modelo vigente. Não é o que ocorre, porém. Não se indicam prejuízos para a arrecadação, para contribuintes ou o bom funcionamento da Economia nacional, imputáveis ao parágrafo vergastado. As razões aventadas para justificar sua revogação não ultrapassam o âmbito da mera recomendação técnica, pelos óbvios méritos da escrituração contábil, em termos de organização empresarial. Mas isso não basta como motivação para se instituir nova obrigação tributária acessória.

A justificativa faz obscura referência às leis de crimes contra a ordem tributária e de falências e recuperação judicial, acenando com hipotéticos riscos para sócios e administradores, pela ausência do registro contábil. A ameaça não procede, no entanto. Observe-se que a própria lei expressamente dispensa os procedimentos em tela, o que afasta a caracterização de qualquer espécie de ilícito – civil, comercial, falimentar ou tributário – pela sua omissão. Em todas as situações aventadas, aliás, fica claro que a conduta punível é apenas a ausência de documentos **obrigatórios**, classe em que evidentemente não se inserem os dispensados pelo parágrafo único do art. 45 da Lei nº 8.981/95.

Os valores da liberdade e da autonomia das organizações privadas situam-se, ademais, entre os principais fundamentos de nossa estrutura social e econômica, refletidos, entre outros, nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da propriedade privada (CF, art. 170). Quaisquer restrições a esses direitos fundamentais,

mesmo que instituídas em lei, somente se legitimam por alguma necessidade de proteção a interesse público de equivalentes relevância e estatutura constitucional, o que não ocorre na espécie. Não cabe ao Estado tutelar a empresa privada, para impor-lhe o uso de instrumentos de boa gestão de negócios, ou de proteção contra os riscos inerentes à atividade econômica, por mais eficientes e adequados que se apresentem, e qualquer providência nesse sentido seria de se repelir, por inconstitucional.

O dispositivo que se deseja revogar, ademais, não proíbe a empresa que assim entenda conveniente de manter escrituração contábil; apenas lhe faculta optar por alternativa mais simples e menos onerosa, que tal é a manutenção de livro-caixa. Tal revogação, portanto, instituiria uma obrigação tributária acessória despida do predicado fundamental da necessidade, o que configura indevida interferência do legislador na esfera de liberdade do particular, em confronto com os ditames da ordem jurídico-constitucional vigente, que outorga a cada empresário plena liberdade para se autodeterminar e conduzir os seus negócios.

A proposta não merece acolhimento também quando vista sob o ângulo da neutralidade fiscal, princípio que determina seja o sistema tributário construído de forma a interferir o mínimo possível sobre a alocação dos recursos da economia. Fundado em recomendação do mais singelo e evidente bom senso, esse mandamento se aplica, sem maiores esforços de raciocínio, também à instituição de obrigações acessórias, como é o presente caso.

Obrigações tributárias acessórias, como se sabe, são em geral obrigações de fazer, voltadas para a boa administração fiscal, que visam a permitir que a autoridade tributante verifique a ocorrência dos fatos geradores e os quantifique, para determinar a base impositiva. Representam custos para o contribuinte, e assim influem claramente sobre suas escolhas econômicas. Assim, sua legitimidade depende fortemente da presença dos predicados da “necessidade” e da “adequação”, vale dizer, de que efetivamente se façam indispensáveis à verificação da ocorrência dos fatos geradores e que de fato tenham aptidão de possibilitar ao fisco essa verificação.

Parece óbvio que a nova obrigação, que ora se propõe instituir, atende ao requisito da adequação: o exame da escrita do contribuinte certamente facilitará o conhecimento de sua posição fiscal. Em sentido contrário, evidencia-se também que não passa no exame da necessidade: de fato, a dispensa que se pretende revogar vigora desde 1995, sem que se tenha notícia de que tenha causado problemas, porque o registro em livro-caixa fornece subsídios bastantes para o trabalho de fiscalização. Sob o prisma da necessidade, portanto, a medida alvitrada não se justifica, só por constituir boa prática comercial e administrativa.

Cumpre registrar, por fim, que a aprovação do Projeto certamente viria ao encontro de interesses corporativos relacionados com a prestação de serviços contábeis. Nada obstante, sempre é bom repisar, por mais relevantes os benefícios da universalização e profissionalização dessas boas práticas, para a administração e o planejamento das empresas em geral, não se mostram eles capazes de afastar a garantia fundamental da liberdade e da autodeterminação, impondo-se a milhares de contribuintes uma obrigação tributária extra, a engrossar o rol, já excessivamente robusto, dos deveres e requisitos com que hoje já se encontram assoberbados todos os que se atrevem a produzir, no Brasil.

Isso posto, **voto pela não implicação do PL nº 4.774, de 2009, e das Emendas de nº 1 e 2 da CDEIC**, em aumento ou diminuição das receitas ou das despesas consignadas no Orçamento da União, pelo que **não cabe à CFT pronunciar-se quanto a sua adequação e compatibilidade**. No mérito, pelas razões acima expostas, é o **voto pela rejeição do PL nº 4.774, de 2009, e das Emendas de nº 1 e 2, da CDEIC**.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ANDRÉ VARGAS
Relator