

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
PROPOSIÇÃO
DE PLENÁRIO**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 402-A, DE 2014 (Do Sr. Guilherme Campos)

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, incluindo o §3º em seu artigo 6º para regulamentar o sistema de substituição tributária; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição deste e do de nº 441/14, apensado (relator: DEP. MANOEL JUNIOR).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

- I - Projeto inicial
- II - Projeto apensado: 441/14
- III - Na Comissão de Finanças e Tributação:
 - Parecer do relator
 - Parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir, para excluir do sistema de substituição tributária os contribuintes que empreguem escrituração contábil e fiscal eletrônica, na forma estabelecida em leis federais e estaduais, que garantam ao fisco condições para a redução de seu custo de fiscalização.

Art. 2º O art. 6º da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar acrescido do § 3º, com a seguinte redação:

“Art. 6º

.....

§ 3º O disposto no caput não se aplica ao contribuinte que efetuar escrituração contábil e fiscal via documentos eletrônicos que tenham garantidas sua autoria, autenticidade e integridade por meio de certificação digital, observada a legislação aplicável à matéria.” (NR)

Art. 3º Esta lei complementar entrará em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao da data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O instituto da substituição tributária, na forma da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) tem por objetivo a simplificação do sistema tributário em dois aspectos principais. Ao antecipar o recolhimento do imposto no substituto tributário, fabricante ou importador, simplifica-se a contabilidade em toda a cadeia e, também, reduz-se consideravelmente os custos de fiscalização. Ambos fatores contribuem para maior eficácia na arrecadação do tributo substituído.

À época da edição da Lei Kandir, o principal alvo da substituição tributária eram as mercadorias oriundas de um número reduzido de produtores, ou importadores, e que contassem com grande previsibilidade do preço final ao consumidor. Assim era trivial a determinação da base de incidência do imposto, além do que a fiscalização dos fornecedores, apenas, seria suficiente para coibir a evasão fiscal.

Atualmente, no uso de suas atribuições legais, os fiscos estaduais vêm expandindo o conjunto de produtos aos quais se aplica a substituição tributária no ICMS. A principal motivação é, entretanto, arrecadatória. Assim a dispersão nos preços finais ao consumidor, aliada à tributação

artificialmente homogeneizada através da determinação discricionária da margem de valor agregado (MVA) impões distorções importantes a alguns setores da economia.

Essa situação não pode perdurar e a presente proposição permitirá corrigir este problema, se não para todos, ao menos para aqueles empreendedores que implantarem a escrituração eletrônica nos moldes do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

Além disso, não se justifica a manutenção da substituição tributária em um ambiente informatizado, onde informações e documentos fiscais são gerados de forma automática por equipamentos certificados pelo próprio fisco e manipulados sob a segurança de certificados digitais que garantem sua integridade e autenticidade. Nesse ambiente a evasão fiscal é virtualmente impossível.

Por fim, ao resolver essas distorções a presente proposição alivia, também, a situação dos optantes pelo Simples Nacional que têm o ICMS cobrado em duplicidade, pagam na origem, através do substituto tributário, e também com base em sua receita bruta.

Considerados os argumentos apresentados, julgo a presente proposição como de extrema relevância para a atividade econômica do país e peço assim o apoio dos nobres colegas a essa iniciativa.

Sala das Sessões, em 04 de junho de 2014.

Guilherme Campos
PSD/SP

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....
Art. 6º Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição

de substituto tributário. (*“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002*)

§ 1º A responsabilidade poderá ser atribuída em relação ao imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações, sejam antecedentes, concomitantes ou subseqüentes, inclusive ao valor decorrente da diferença entre alíquotas interna e interestadual nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.

§ 2º A atribuição de responsabilidade dar-se-á em relação a mercadorias, bens ou serviços previstos em lei de cada Estado. (*Parágrafo com redação dada pela Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002*)

Art. 7º Para efeito de exigência do imposto por substituição tributária, inclui-se, também como fato gerador do imposto, a entrada de mercadoria ou bem no estabelecimento do adquirente ou em outro por ele indicado.

.....

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 441, DE 2014 (Do Sr. Sergio Zveiter)

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, incluindo o §3º em seu artigo 6º para regulamentar o sistema de substituição tributária.

<p>DESPACHO: APENSE-SE À(AO) PLP-402/2014.</p>
--

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, Lei Kandir, para excluir do sistema de substituição tributária os contribuintes que empreguem escrituração contábil e fiscal eletrônica, na forma estabelecida em leis federais e estaduais, que garantam ao fisco condições para a redução de seu custo de fiscalização.

Art. 2º O art. 6º da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar acrescido do §3º, com a seguinte redação:

“Art. 6º

.....

§3º O disposto no caput não se aplica ao contribuinte que efetuar escrituração contábil e fiscal via documentos eletrônicos que tenham garantidas sua autoria, autenticidade e integridade por meio de certificação digital, observada a legislação aplicável à matéria.” (NR)

Art. 3º Esta lei complementar entrará em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao da data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Em homenagem ao nobre Deputado Guilherme Campos, por entender a importância do mérito da proposta em questão, peço vênias para apresentar este projeto de lei, que regulamentar o sistema de substituição tributária.

O instituto da substituição tributária, na forma da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) tem por objetivo a simplificação do sistema tributário em dois aspectos principais. Ao antecipar o recolhimento do imposto no substituto tributário, fabricante ou importador, simplifica-se a contabilidade em toda a cadeia e, também, reduz-se consideravelmente os custos de fiscalização. Ambos os fatores contribuem para maior eficácia na arrecadação do tributo substituído.

À época da edição da Lei Kandir, o principal alvo da substituição tributária eram as mercadorias oriundas de um número reduzido de produtores, ou importadores, e que contassem com grande previsibilidade do preço final ao consumidor. Assim era trivial a determinação da base de incidência do imposto, além do que a fiscalização dos fornecedores, apenas, seria suficiente para coibir a evasão fiscal.

Atualmente, no uso de suas atribuições legais, os fiscos estaduais vêm expandindo o conjunto de produtos aos quais se aplica a substituição tributária no ICMS. A principal motivação é, entretanto, arrecadatória. Assim a dispersão nos preços finais ao consumidor, aliada à tributação artificialmente homogeneizada através da determinação discricionária da margem de valor agregado (MVA) impõe distorções importantes a alguns setores da economia.

Essa situação não pode perdurar e a presente proposição permitirá corrigir este problema, se não para todos, ao menos para aqueles empreendedores que implantarem a escrituração eletrônica nos moldes do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

Além disso, não se justifica a manutenção da substituição tributária em um ambiente informatizado, onde informações e documentos fiscais são gerados de forma automática por equipamentos certificados pelo próprio fisco e manipulados sob a segurança de certificados digitais que garantem sua integridade e autenticidade. Nesse ambiente a evasão fiscal é virtualmente impossível.

Por fim, ao resolver essas distorções a presente proposição alivia, também, a situação dos optantes pelo Simples Nacional que têm o ICMS cobrado em duplicidade, pagam na origem, através do substituto tributário, e também com base em sua receita bruta.

Considerados os argumentos apresentados, julgo a presente proposição como de extrema relevância para a atividade econômica do país e peço assim o apoio dos nobres colegas a essa iniciativa.

Sala das Sessões, em 11 de dezembro de 2014.

Dep. SERGIO ZVEITER
PSD/RJ

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 13 DE SETEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

. Art. 6º Lei estadual poderá atribuir a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pelo seu pagamento, hipótese em que assumirá a condição de substituto tributário. ([*“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002*](#))

§ 1º A responsabilidade poderá ser atribuída em relação ao imposto incidente sobre uma ou mais operações ou prestações, sejam antecedentes, concomitantes ou subseqüentes, inclusive ao valor decorrente da diferença entre alíquotas interna e interestadual

nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, que seja contribuinte do imposto.

§ 2º A atribuição de responsabilidade dar-se-á em relação a mercadorias, bens ou serviços previstos em lei de cada Estado. ([Parágrafo com redação dada pela Lei Complementar nº 114, de 16/12/2002](#))

Art. 7º Para efeito de exigência do imposto por substituição tributária, inclui-se, também como fato gerador do imposto, a entrada de mercadoria ou bem no estabelecimento do adquirente ou em outro por ele indicado.

.....

.....

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 402, de 2014, que propõe alteração da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com o objetivo de excluir do sistema de substituição tributária os contribuintes que empreguem escrituração contábil e fiscal eletrônica, na forma estabelecida em leis federais e estaduais, que garantam ao fisco condições para a redução de seu custo de fiscalização.

Segundo o autor do projeto, não se justificaria a manutenção da substituição tributária em um ambiente informatizado, onde informações e documentos fiscais são gerados de forma automática por equipamentos certificados pelo próprio fisco e manipulados sob a segurança de certificados digitais que garantem sua integridade e autenticidade. Nesse ambiente a evasão fiscal é virtualmente impossível.

Ao se resolverem essas distorções, a presente proposição aliviaria, também, a situação dos optantes pelo Simples Nacional que têm o ICMS cobrado em duplicidade, pagam na origem, através do substituto tributário, e também com base em sua receita bruta.

O Projeto de Lei Complementar nº 441, de 2014, apenso, propõe alteração da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com o objetivo de excluir do sistema de substituição tributária os contribuintes que empreguem escrituração contábil e fiscal eletrônica, na forma estabelecida em leis federais e estaduais, que garantam ao fisco condições para a redução de seu custo de fiscalização.

As proposições foram encaminhadas à Comissão de Finanças e Tributação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, *que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”*, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A proposta ora em análise prevê a exclusão do sistema de substituição tributária os contribuintes que empreguem escrituração contábil e fiscal via documentos eletrônicos que tenham garantidas sua autoria, autenticidade e integridade por meio de certificação digital.

Contudo, as proposições em apreço afetam exclusivamente as finanças das unidades subnacionais. Nesses termos, a análise da adequação orçamentária e financeira de matérias que dispõem sobre recursos que não compõem o erário federal se revela prejudicada em razão da inexistência de impacto sobre o orçamento da União, com amparo no que preceitua o art. 9º da citada Norma Interna, onde se lê que:

“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”.

Quanto ao mérito, entendo ser o caso de rejeição da proposta.

A substituição tributária tem ínsita a ideia de praticabilidade da tributação. Por meio dela, reduz-se o número de contribuintes sujeitos à fiscalização, aumentando a intensidade e qualidade desta.

É preciso lembrar, como destaca Mizabel Derzi, que a praticabilidade da tributação demanda instrumentos necessários à aplicação em massa da lei tributária¹. As proposições em exame, ao excluírem do regime de substituição os contribuintes que mantenham escrituração eletrônica, não suprem essa necessidade.

¹ DERZI, Mizabel. Princípio da praticabilidade do direito tributário – segurança jurídica e tributação. In: **Revista de direito tributário**. N. 37, jan/mar-1989, p. 166-179.

A uma, porque aumentam necessariamente a quantidade de contribuintes a fiscalizar. Em que pese o ICMS ser lançado por declaração do sujeito passivo, ainda cabe ao Fisco apurar a veracidade e a confiabilidade das informações prestadas. Emendou-se a Constituição Federal para possibilitar a utilização desse sistema. Inviabilizá-lo por meio de lei complementar é ir na contramão da evolução normativa. Tal medida tem o condão de tornar mais cara e complexa a arrecadação do ICMS, comprometendo as receitas tanto dos Estados quanto dos Municípios, os quais recebem repasses decorrentes do imposto regional.

A duas, porque a medida amplia a complexidade do sistema. Ao problema da arrecadação do ICMS, vai ser adicionada discussão de sobre o que seria a escrituração fiscal regular.

Se o problema a ser enfrentado pela proposição é o abuso na utilização da substituição tributária pelos Estados, o caminho não é inviabilizá-la. Mais construtivo, por exemplo, seria garantir ao contribuinte o ressarcimento pela venda feita a menor do que o preço estipulado nas listas de substituição tributária.

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive, já rechaçou por meio de sua súmula (enunciado nº 431) a prática de utilização de pautas fiscais pelos Fiscos estaduais. Assim, se há desvirtuamento de medições mercadológicas feitas pelos Estados, tais se desfiguram em evidentes pautas fiscais, de modo que a pretensão dos contribuintes é tutelável pelo Judiciário.

Precisa-se compreender que a União não é o único foro competente e preparado para a discussão de políticas fiscais. É mister reconhecer aos Estados a competência tributária constitucional que detém para a discussão da matéria ora em exame. Com efeito, trazer à União um debate eminentemente doméstico de cada Estado implica ferir de morte o já combalido federalismo fiscal brasileiro.

Diante do exposto, **VOTO PELA NÃO IMPLICAÇÃO DA MATÉRIA EM AUMENTO DE DESPESA OU DIMINUIÇÃO DA RECEITA, NÃO CABENDO PRONUNCIAMENTO QUANTO À ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** do Projeto de Lei Complementar nº 402, de 2014, e do seu apenso Projeto de Lei Complementar nº 441, de 2014, e, no mérito, pela **REJEIÇÃO** de ambas.

Sala da Comissão, em 17 de agosto de 2015.

Deputado MANOEL JUNIOR
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 402/2014 e do PLP nº 441/2014, apensado; e, no mérito, pela rejeição do PLP nº 402/2014 e do PLP nº 441/2014, apensado, nos termos do parecer do relator, Deputado Manoel Junior.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Soraya Santos - Presidente, Manoel Junior e Alfredo Kaefer - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Alexandre Baldy, Alexandre Leite, Andres Sanchez, Carlos Melles, Edmar Arruda, Edmilson Rodrigues, Enio Verri, Fernando Monteiro, João Gualberto, Kaio Maniçoba, Luiz Carlos Haully, Miro Teixeira, Otavio Leite, Pauderney Avelino, Pepe Vargas, Rafael Motta, Ricardo Barros, Rubens Otoni, Silvio Torres, Subtenente Gonzaga, Walter Alves, Andre Moura, Bruno Covas, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Esperidião Amin, Evair de Melo, Giovanni Cherini, Giuseppe Vecci, Helder Salomão, Hildo Rocha, Jerônimo Goergen, Joaquim Passarinho, Júlio Cesar, Leandre, Luis Carlos Heinze, Mauro Pereira, Pastor Franklin, Reginaldo Lopes, Rodrigo Maia, Simone Morgado, Tereza Cristina e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 9 de dezembro de 2015.

Deputada SORAYA SANTOS
Presidente

FIM DO DOCUMENTO