



SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO
CONSUMIDOR**

PAUTA DA 22ª REUNIÃO

(4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)

**05/12/2018
QUARTA-FEIRA
às 11 horas**

**Presidente: Senador Ataídes Oliveira
Vice-Presidente: Senador Airtton Sandoval**



**Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa
do Consumidor**

**22ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 05/12/2018.**

22ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

Quarta-feira, às 11 horas

SUMÁRIO

1ª PARTE - DELIBERATIVA

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	RTG 38/2018 - Não Terminativo -		8

2ª PARTE - AUDIÊNCIA PÚBLICA INTERATIVA

FINALIDADE	PÁGINA
Instrução do PLS 284/2017, que "regula o art. 146-A da Constituição Federal".	10

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA ⁽¹⁰⁾

PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira
VICE-PRESIDENTE: Senador Aírton Sandoval
(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES		SUPLENTE	
MDB			
VAGO(11)(22)		1 Simone Tebet(19)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3153/4754/4842/4844/3614
Airton Sandoval(11)	SP	2 Garibaldi Alves Filho(19)	RN (61) 3303-2371 a 2377
Dário Berger(11)	SC (61) 3303-5947 a 5951	3 Elmano Férrer(PODE)(19)(30)(25)(29)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847
Romero Jucá(11)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	4 José Serra(PSDB)(27)(28)	SP (61) 3303-6651 e 6655
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)			
Fátima Bezerra(PT)(4)	RN (61) 3303-1777 / 1884 / 1778 / 1682	1 Gleisi Hoffmann(PT)(4)	PR (61) 3303-6271
Paulo Paim(PT)(4)	RS (61) 3303-5227/5232	2 Humberto Costa(PT)(4)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Regina Sousa(PT)(4)	PI (61) 3303-9049 e 9050	3 Jorge Viana(PT)(4)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367
Acir Gurgacz(PDT)(4)	RO (061) 3303-3131/3132	4 Lindbergh Farias(PT)(12)	RJ (61) 3303-6427
Bloco Social Democrata(DEM, PSDB)			
Ataídes Oliveira(PSDB)(5)	TO (61) 3303-2163/2164	1 Maria do Carmo Alves(DEM)(6)	SE (61) 3303-1306/4055
Dalirio Beber(PSDB)(5)	SC (61) 3303-6446	2 Flexa Ribeiro(PSDB)(7)	PA (61) 3303-2342
Davi Alcolumbre(DEM)(6)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722	3 Ricardo Ferraço(PSDB)(7)(21)	ES (61) 3303-6590
Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)			
Sérgio Petecão(PSD)(9)	AC (61) 3303-6706 a 6713	1 Ana Amélia(PP)(18)	RS (61) 3303 6083
Ciro Nogueira(PP)(9)(31)	PI (61) 3303-6185 / 6187	2 Gladson Cameli(PP)(18)(32)	AC (61) 3303-1123/1223/1324/1347/4206/4207/4687/4688/1822
Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania(PODE, PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE)			
João Capiberibe(PSB)(1)	AP (61) 3303-9011/3303-9014	1 Randolfe Rodrigues(REDE)(3)	AP (61) 3303-6568
Vanessa Grazziotin(PCdoB)(2)(14)	AM (61) 3303-6726	2 Cristovam Buarque(PPS)(3)	DF (61) 3303-2281
Bloco Moderador(PTC, PR, PTB, PRB)			
Cidinho Santos(PR)(17)(16)(8)(23)(26)	MT 3303-6170/3303-6167	1 Eduardo Lopes(PR)(17)	RJ (61) 3303-5730
Armando Monteiro(PTB)(15)(8)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125	2 Pedro Chaves(PR)(24)	MS

- (1) Em 09.03.2017, o Senador João Capiberibe foi designado membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 11/2017-BLSDEM).
- (2) Em 09.03.2017, a Senadora Lídice da Mata foi designada membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 27/2017-BLSDEM).
- (3) Em 09.03.2017, os Senadores Randolfe Rodrigues e Cristovam Buarque foram designados membros suplentes pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 28/2017-BLSDEM).
- (4) Em 09.03.2017, os Senadores Fátima Bezerra, Paulo Paim, Regina Sousa e Acir Gurgacz foram designados membros titulares; e os Senadores Gleisi Hoffmann, Humberto Costa e Jorge Viana, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Memo. 14/2017-GLBPRD).
- (5) Em 09.03.2017, os Senadores Ataídes Oliveira e Dalírio Beber foram designados membros titulares, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. 41/2017-GLPSDB).
- (6) Em 13.03.2017, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro titular; e a Senadora Maria do Carmo Alves, membro suplente, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº 7/2017-GLDEM).
- (7) Em 21.03.2017, os Senadores Flexa Ribeiro e Ricardo Ferraço foram designados membros suplentes, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº 101/2017-GLPSDB).
- (8) Em 23.03.2017, os Senadores Thieres Pinto e Fernando Collor foram designados membros titulares, pelo Bloco Moderador, para compor o colegiado (Of. nº 35/2017-BLOMOD).
- (9) Em 23.03.2017, os Senadores Sérgio Petecão e Gladson Cameli foram designados membros titulares, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, para compor o colegiado (Memo. nº 1/2017-BLDPRO).
- (10) Em 30.03.2017, foi publicada a Resolução nº 3, de 2017, que alterou o nome da "Comissão de Transparência e Governança Pública" (CTG) para "Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor" (CTFC).
- (11) Em 31.03.2017, os Senadores Renan Calheiros, Aírton Sandoval, Dário Berger e Romero Jucá foram designados membros titulares, pelo PMDB, para compor o colegiado (Of. 40/2017-GLPMDB).
- (12) Em 04.04.2017, o Senador Lindbergh Farias foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Memo. 54/2017-GLBPRD).
- (13) Em 05.04.2017, a Comissão reunida elegeu os Senadores Ataídes Oliveira e Aírton Sandoval, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Memo. nº 1/2017-CTFC).
- (14) Em 06.04.2017, a Senadora Vanessa Grazziotin foi designada membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado, em substituição à Senadora Lídice da Mata (Memo. 41/2017-BLSDEM).
- (15) Em 10.04.2017, o Senador Armando Monteiro foi designado membro titular para compor o colegiado, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Moderador (Of. nº 41/2017-BLOMOD).
- (16) Em 17.04.2017, o Senador Thieres Pinto deixa de compor a Comissão, em virtude de reassunção de mandato do titular.

- (17) Em 26.04.2017, o Senador Cidinho Santos foi designado membro titular; e o Senador Eduardo Lopes, membro suplente, para compor o colegiado, pelo Bloco Moderador (Of. nº 57/2017-BLOMOD).
- (18) Em 14.06.2017, os Senadores Ana Amélia e Wilder Moraes foram designados membros suplentes, para compor o colegiado, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista (Memo. nº 29/2017-BLDPRO).
- (19) Em 08.08.2017, os Senadores Simone Tebet, Garibaldi Alves Filho, Elmano Férrer foram designados membros suplentes pelo Bloco da Maioria (PMDB) no colegiado (Of. 163/2017-GLPMDB).
- (20) Em 27.09.2017, foi criado o Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania.
- (21) Em 07.11.2017, o Senador Ricardo Ferraço licenciou-se, nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, conforme os Requerimentos nºs 959 e 960/2017.
- (22) Em 24.04.2018, o Senador Renan Calheiros deixou de compor a Comissão, pelo Bloco da Maioria (Of. 52/2018-GLPMDB).
- (23) Em 03.05.2018, o Senador Rodrigues Palma foi designado membro titular, pelo Bloco Moderador, em substituição ao Senador Cidinho Santos (Of. 28/2018-BLOMOD).
- (24) Em 22.05.2018, o Senador Pedro Chaves foi designado membro suplente pelo Bloco Moderador (Of. 35/2018-BLOMOD).
- (25) Em 07.08.2018, o Senador José Amauri foi designado membro suplente pelo MDB, para compor o colegiado, em substituição ao senador Elmano Ferrer (Of. nº 84/2018-GLPMDB).
- (26) Em 05.09.2018, o Senador Cidinho Santos foi designado membro titular, em substituição ao senador Rodrigues Palma, pelo Bloco Moderador, para compor o colegiado (Of. nº 57/2018-BLOMOD).
- (27) Em 31.10.2018, o Senador José Serra foi designado membro suplente pelo PSDB, em vaga cedida pelo Bloco da Maioria, para compor o colegiado (Of. 83/2018-GLPSDB).
- (28) Em 31.10.2018, o Bloco da Maioria cede vaga para o PSDB (Of. 109/2018).
- (29) Em 08.11.2018, vago em virtude do retorno do Senador Elmano Férrer, titular do mandato (Of. s/n).
- (30) Em 12.11.2018, o Senador Elmano Férrer foi designado membro suplente pelo MDB, para compor o colegiado (Of. nº 113/2018-GLPMDB).
- (31) Em 20.11.2018, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, em substituição ao senador Gladson Cameli, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, para compor o colegiado (Of. nº 73/2018-BLDPRO).
- (32) Em 20.11.2018, o Senador Gladson Cameli foi designado membro suplente, em substituição ao senador Wilder Moraes, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, para compor o colegiado (Of. nº 73/2018-BLDPRO).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 9:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): OSCAR PERNÉ DO CARMO JÚNIOR
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033519
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: ctfc@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
55ª LEGISLATURA

Em 5 de dezembro de 2018
(quarta-feira)
às 11h

PAUTA
22ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR -
CTFC

1ª PARTE	Deliberativa
2ª PARTE	Audiência Pública Interativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

Retificações:

1. Inclusão de convidado (03/12/2018 16:55)
2. Inclusão de convidado (03/12/2018 18:53)
3. Alteração de convidados (04/12/2018 16:17)
4. Alteração de convidado (05/12/2018 11:01)

1ª PARTE**PAUTA****ITEM 1****REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 38 de 2018**

Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PLS284/2017, com a presença dos seguintes convidados: 1. Leonardo Gadotti – Presidente da Plural; 2. Edson Vismona – Presidente-executivo da ETCO; e 3. Hugo Funaro – Advogado.

Autoria: Senador Ricardo Ferraço

Textos da pauta:

[Requerimento](#) (CTFC))

2ª PARTE**Audiência Pública Interativa****Assunto / Finalidade:**

Instrução do PLS 284/2017, que "regula o art. 146-A da Constituição Federal".

Observações:

Esta Audiência Pública será realizada em caráter interativo, com a possibilidade de participação popular, por isso as pessoas que tenham interesse em participar com comentários ou perguntas, podem fazê-lo por meio do Portal e-Cidadania – link: www.senado.leg.br/ecidadania, e do Alô Senado, através do número 0800612211.

Requerimento(s) de realização de audiência:

- [RTG 35/2018](#), Senador Ciro Nogueira
- [RTG 38/2018](#), Senador Ricardo Ferraço

Reunião destinada a instruir a(s) seguinte(s) matéria(s):

- [PLS 284/2017](#), Senadora Ana Amélia

Convidados:**Francisco Assis de Oliveira Júnior**

- Subsecretário de Fiscalização da Receita Federal do Brasil (RFB)

Gustavo do Amaral Martins

- Advogado especialista da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Luiz Marcio de Souza

- Coordenador Adjunto da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

Leonardo Gadotti Filho

- Presidente Executivo da Plural

Helvio Rebeschini

- Diretor de Planejamento Estratégico da Plural

Edson Vismona

- Presidente Executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO)

Hugo Funaro

- Advogado

1ª PARTE - DELIBERATIVA

1

RTG
00038/2018

REQUERIMENTO Nº DE - CTFC



Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PLS 284/2017.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

1. Leonardo Gadotti – Presidente da Plural;
2. Edson Vismona – Presidente-executivo da ETCO; e
3. Hugo Funaro – Advogado.

Sala da Comissão, 29 de novembro de 2018.

Senador Ricardo Ferraço
(PSDB - ES)

2ª PARTE - AUDIÊNCIA PÚBLICA INTERATIVA

1

RTG
00038/2018

REQUERIMENTO Nº DE - CTFC



Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PLS 284/2017.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

1. Leonardo Gadotti – Presidente da Plural;
2. Edson Vismona – Presidente-executivo da ETCO; e
3. Hugo Funaro – Advogado.

Sala da Comissão, 29 de novembro de 2018.

Senador Ricardo Ferraço
(PSDB - ES)



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 100, DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 - Complementar, da Senadora Ana Amélia, que Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

PRESIDENTE: Senador Tasso Jereissati

RELATOR: Senador Ricardo Ferraço

07 de Novembro de 2018



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS
ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado
nº 284, de 2017 – Complementar, da Senadora Ana
Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição
Federal*.



RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora Ana Amélia. O projeto visa regular o art. 146-A da Constituição Federal ao estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O PLS compõe-se de quatro artigos.

O art. 1º faculta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, mediante lei específica, os sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do artigo, que visam ao adequado cumprimento pelo sujeito passivo de obrigação tributária, principal ou acessória, de forma a coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado.

Os sete critérios são os seguintes: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais; c) instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque; d) antecipação ou postergação do fato gerador; e) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico; f) adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

e g) adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

O § 1º do art. 1º delimita os setores da atividade econômica aos quais os critérios especialmente se aplicam, a saber: a) aqueles em que o tributo seja componente relevante na composição de preços de produtos ou serviços; e b) aqueles em que a estrutura da cadeia de produção ou comercialização prejudique a eficiência do controle das diferentes formas de evasão fiscal.

O § 2º do art. 1º estabelece que os critérios para fixação e revisão da alíquota específica (critério especial de tributação previsto no inciso VI do *caput*) deverão ser previstos em lei do respectivo ente tributante.

O § 3º do art. 1º determina que, ao final do período do regime de estimativa (critério especial de tributação previsto no inciso VII do *caput*), haverá compensação entre os valores pagos conforme o regime e aqueles apurados com base na escrituração regular do contribuinte.

O *caput* do art. 2º enuncia condições para a aplicação dos critérios especiais de tributação. O inciso I faculta a adoção isolada ou conjunta dos critérios, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a aplicação do regime especial de fiscalização. O inciso II exige que a adoção seja motivada.

O inciso III impõe regras para a adoção dos critérios de aplicação **individual**, os quais são três: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa. A primeira regra é a intimação prévia do sujeito passivo para o exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de cancelamento do regime diferenciado de fiscalização. A segunda regra é a aplicação dos três critérios por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

O inciso IV do *caput* do art. 2º esclarece que os critérios especiais não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes. O segundo inciso IV (inexatidão material – deveria ser inciso V) afasta a aplicação dos critérios especiais a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio. O inciso V (inexatidão material – deveria ser inciso VI) permite, mediante acordo



específico entre unidades da federação, a aplicação conjunta dos critérios em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada.

O parágrafo único do art. 2º autoriza que a autoridade administrativa do ente tributante, quando da aplicação **individual** dos três critérios especiais, suspenda ou cancele a inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes.

As quatro condutas que dão causa à **suspensão** da inscrição no cadastro são as seguintes: a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado; b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades; c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) meses dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

As quatro condutas que dão causa ao **cancelamento** da inscrição no cadastro são as seguintes: a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas; b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual; c) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente; e d) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

O art. 4º (inexatidão material – deveria ser art. 3º) mantém os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência da lei complementar que resultar do projeto.

O art. 5º (inexatidão material – deveria ser art. 4º) é a cláusula de vigência. Dispõe que a lei complementar resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na bem-elaborada justificação, o autor assevera que o art. 146-A foi introduzido na Constituição Federal (CF) por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, como forma de



SF/18445.47464-95

permitir que as Administrações Tributárias dos entes federados controlem os procedimentos de caráter tributário adotados pelos contribuintes que possam repercutir nos preços de produtos e serviços, desequilibrando o mercado.

Exemplifica como práticas prejudiciais ao mercado a adulteração de produtos, a utilização abusiva de medidas judiciais para afastar a tributação, a sonegação e o não pagamento sistemático de tributos. Não raro associadas a crimes como contrabando e falsificação, estima que, apenas nos setores de cigarros e combustíveis, essas práticas levem à sonegação de cerca de R\$ 8 bilhões anualmente. Observa que são setores cujos produtos se sujeitam a cargas tributárias elevadas (cigarro: 80%; gasolina: 53%), nos quais o valor dos tributos supera a margem de lucro do produto, impossibilitando a competição entre pagadores e sonegadores.

Invoca o princípio da neutralidade tributária concorrencial, segundo o qual não pode a lei prever, para situações similares, cargas impositivas diferentes, nem pode a Administração Pública deixar de coibir práticas de natureza tributária que levem, no plano dos fatos, a distorções concorrenciais. Pondera que os meios tradicionais de controle fiscal, tais como execuções e cautelares fiscais, têm se mostrado insuficientes para combater estruturas empresariais organizadas para sonegar tributos, e que a adoção de medidas heterodoxas tem sido questionada judicialmente, com amparo nas Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal (STF). Editadas na década de 60 do século passado, essas súmulas impedem a utilização das chamadas “sanções políticas”, isto é, meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos, mediante restrições ao livre desenvolvimento da atividade econômica da empresa.

Assevera que esse quadro foi a gênese do art. 146-A da CF, concebido para permitir a instituição de critérios especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial. Relata que, após o advento do art. 146-A, a jurisprudência do STF evoluiu para admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias e proporcionais para proteger a concorrência, como é o caso do acórdão prolatado no Recurso Extraordinário (RE) 550.769/RJ, do qual transcreve excertos.

Sublinha que as medidas tomadas para proteger a livre concorrência devem ser proporcionais e adotadas tão logo surjam as práticas ilícitas. Entre as medidas, cita: suspensão ou cancelamento da inscrição fiscal; perda do registro para funcionamento; interdição do estabelecimento; aplicação de regimes especiais de fiscalização e de arrecadação.



Ressalta que a aprovação do projeto ensejará que não somente a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editem, no âmbito dos respectivos territórios, medidas eficazes dotadas de sólida fundamentação constitucional que lhes reforcem a capacidade de fiscalização e arrecadação tributária, de forma a combater efetivamente as estruturas empresariais que têm na inadimplência sistemática e consciente a sua principal vantagem concorrencial.

Na CAE foi apresentada uma emenda de autoria do Senador Armando Monteiro, que propõe a inclusão de novo art. 2º, com o intuito de deixar claro que os procedimentos previstos no PLS se aplicam somente aos setores ali listados, a saber: cigarros, bebidas frias e combustíveis, de forma a evitar que esses procedimentos alcancem setores que não têm a mesma realidade.

O projeto será posteriormente apreciado pelo Plenário do Senado.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CAE opinar sobre proposições pertinentes a tributos e normas gerais sobre direito tributário, como é o caso.

O PLS nº 284, de 2017 – Complementar, coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre direito tributário, direito econômico e normas gerais de direito tributário (arts. 24, I; 48, I; 146, 146-A e 173, § 4º; todos da CF).

O projeto está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de duas inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final, a saber: omissão do art. 3º e duplicidade de inciso IV no *caput* do art. 2º.

O projeto não cria ou altera despesa obrigatória nem dá causa a renúncia de receita. É adequado do ponto de visto orçamentário e financeiro.

No mérito, como já assinalado, o art. 146-A passou a integrar o texto permanente da Constituição Federal em razão da promulgação da EC nº 42, de 2003.



SF/18445.47464-95

Foram esparsas as menções ao art. 146-A nos documentos que instruíram a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41, de 2003, que deu origem à EC nº 42. Não é possível estabelecer, com clareza, qual a intenção do legislador com essa inovação constitucional. A falta dessas importantes balizas hermenêuticas terminou por permitir o surgimento das mais variadas interpretações do texto do art. 146-A.

Com efeito, José Luis Ribeiro Brazuna, em sua obra “Defesa da concorrência e tributação à luz do artigo 146-A da Constituição” (Quartier Latin, 2009, p. 241-242), arrola quatro possíveis leituras do art. 146-A. A Senadora Ana Amélia esposou a terceira leitura, a saber: *o Congresso Nacional poderá, mediante lei complementar, estabelecer parâmetros para Estados, Distrito Federal e Municípios fixarem por leis próprias as normas de indução tributária para prevenir desequilíbrios da concorrência, podendo a União fixar as suas por lei ordinária e independentemente da edição de uma lei complementar.*

A autora do projeto direcionou o escopo do dispositivo constitucional aos desequilíbrios concorrenciais provocados pelo contribuinte (“sujeito passivo”, referido nos arts. 1º, I e VII, e 2º, III e § ún.), deixando de fora os causados pelo Fisco ou pela norma tributária. Também fez incidir os critérios especiais de tributação sobre os chamados tributos indiretos, em que o ônus do gravame é suportado pelo adquirente do produto ou serviço, afastando os tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio (art. 2º, segundo inciso IV). Como se sabe, os principais tributos indiretos são: a) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual; b) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal; c) Imposto sobre Produtos Industrializados, d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e e) Contribuição para o PIS/Pasep, os três últimos de competência da União.

Essas escolhas feitas pela autora têm a nossa chancela. De fato, o art. 146-A da CF não se vocaciona ao controle de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo. Pela singela razão de que a instituição de tributos é matéria sujeita à edição de lei (ordinária) no âmbito da competência legislativa de cada ente político (art. 150, I, da CF), sem prejuízo das normas regulamentares destinadas à sua fiel execução.

Assim, se houver desequilíbrio concorrencial motivado pela legislação, esta deverá ser alterada pelo órgão competente, ou submetida ao



controle do Poder Judiciário. Uma lei complementar não pode corrigir eventuais inconsistências da lei de incidência tributária e respectivos atos executórios, sob pena de invasão de competência privativa do respectivo ente tributante.

De outro lado, não compete à lei complementar prevista no art. 146-A da CF fixar normas de indução tributária com a finalidade extrafiscal de estimular o contribuinte a adotar comportamento desejado pelo Poder Público. Seria o caso, por exemplo, da concessão de incentivo para quem realizar investimento em determinada região (por exemplo, na Zona Franca de Manaus).

Portanto, a premissa utilizada na elaboração do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no sentido de que o seu objeto deva ser a criação de instrumentos que permitam neutralizar práticas tributárias engendradas pelos contribuintes, das quais possam resultar desequilíbrios concorrenciais, parece ser a única compatível com a letra e o espírito do art. 146-A da CF.

Em relação aos sete critérios especiais de tributação relacionados no *caput* do art. 1º, identificamos três de natureza material, que são aqueles a interferir com os elementos estruturais da obrigação tributária, a saber: a) antecipação ou postergação do fato gerador (independentemente de substituição tributária); b) concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico (monofasia também para o IPI e o ISS); e c) adoção de alíquota específica sobre preço do produto constante em pauta de valor mínimo.

Os outros quatro critérios especiais de tributação têm natureza formal, isto é, criam deveres instrumentais adicionais para acompanhamento específico de determinados contribuintes. Destes, três são de aplicação individual ao sujeito passivo na forma de **regime diferenciado**, a saber: a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento; b) controle especial do recolhimento do tributo, de informações e de documentos; e c) regime de estimativa.

Ao longo da tramitação do projeto, entidades representativas de categorias econômicas revelaram fundadas preocupações com relação à possível aplicação indiscriminada dos critérios previstos em lei complementar, com o objetivo de elevar a carga tributária, ou mesmo de ampliar os mecanismos de execução de que já dispõem as Fazendas Públicas. Isso poderia aumentar o contencioso tributário e gerar insegurança para os agentes econômicos.



Assim, é proposto novo artigo 2º que identifica os setores econômicos passíveis de serem alcançados pela lei complementar. Além dos setores de combustíveis, bebidas e fumo, cuja própria estrutura de mercado e nível histórico de tributação propiciam desequilíbrios concorrenciais tributários, o dispositivo estabelece os critérios e condições para o controle de agentes econômicos que negociem outros produtos, conferindo aos interessados o direito à defesa prévia, ínsito ao devido processo legal.

Já os artigos 3º e 4º trazem ajustes destinados a esclarecer que os regimes previstos nos incisos I, II e VII do art. 1º devem ser aplicados individualmente (os demais, são aplicáveis de forma coletiva) e a eliminar a possibilidade de aplicação dos critérios previstos na lei complementar como meio de compelir devedores, sejam eles eventuais ou reiterados, a pagar tributos, quando disso não resultar efeitos danosos para a concorrência.

A distinção é importante, pois tem sido verificado, especialmente no plano estadual, a criação de legislações que tentam aplicar regimes diferenciados de arrecadação e cobrança de tributos a devedores comuns, unicamente por conta do volume de débitos, ou pela frequência do inadimplemento tributário, sob a justificativa de combater os chamados “devedores contumazes”, que, todavia, com aqueles não se confunde, traduzindo, na realidade, uma classe peculiar de devedor que se organiza com a finalidade ilícita de não pagar tributos.

Desse modo, as alterações ora propostas contemplam as 3 espécies de devedores e determinam consequências jurídicas distintas para suas ações, a saber:

a) **Devedor eventual:** é o que simplesmente não paga tributos em caráter episódico, não rotineiro. Por vezes, assim age por possuir razões jurídicas ou econômicas relevantes, como a ilegitimidade do tributo ou dificuldades financeiras momentâneas. A atuação da Administração Tributária em relação a ele deve se dar em observância dos procedimentos regulares (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de CDA, etc), não se lhe aplicando, por exemplo, regimes especiais de fiscalização. As garantias das Súmulas 70, 323 e 547 lhes são plenamente asseguradas. Em outras palavras, a cobrança do devedor eventual deve se dar em obediência ao devido processo legal e sem qualquer restrição à livre iniciativa;



b) **Devedor reiterado** é aquele que frequentemente deixa de pagar tributos por circunstâncias do negócio ou planejamento financeiro. Caracteriza-se por priorizar a satisfação de obrigações com empregados, bancos e fornecedores, por exemplo, do que com o Fisco. Ou, ainda, por utilizar o tributo como forma de financiamento, em detrimento de empréstimos bancários, ficando no aguardo de programas de parcelamento que lhe permitam regularizar sua situação fiscal. Apesar de sua conduta ter aptidão para afetar o mercado, o devedor reiterado não pressupõe necessariamente organização com esse objetivo. Por isso, em regra, as Súmulas do STF também lhes são aplicáveis, a não ser que, pela repetição de sua conduta, seja prejudicada a livre concorrência. Neste caso, pode sujeitar-se a regimes especiais de pagamento, fiscalização e outros, desde que a medida imposta pelo Fisco seja proporcional, isto é, adequada, necessária e não excessiva para fazer cessar o dano ao mercado;

c) **Devedor contumaz**: atua no campo do ilícito. Trata-se de criminoso, e não de empresário, que se organiza para não pagar tributos e, com isso, obter vantagem concorrencial, dentre outras. Para tanto, viola sistematicamente o ordenamento jurídico, praticando inúmeros ilícitos, comumente mediante a utilização de laranjas, registro de endereços e sócios falsos, possuindo, invariavelmente, patrimônio insuficiente para satisfazer obrigações tributárias, trabalhistas, etc.

Em resumo, os dois primeiros tipos de devedor (eventual e reiterado) atuam lícitamente no mercado e devem se submeter ao procedimento normal de cobrança de dívidas (inscrição em dívida ativa, execução fiscal, arrolamento de bens, medida cautelar fiscal, protesto de CDA, etc.), não podendo, em princípio, sofrer qualquer restrição à liberdade de iniciativa tendente a forçá-los a cumprir as suas obrigações. É possível, contudo, que a falta reiterada de recolhimento de tributos seja acompanhada por preços inferiores aos de mercado, causando prejuízo à concorrência. Nessa hipótese, o devedor reiterado poderá ser submetido a regimes especiais de fiscalização e cobrança de tributos, na estrita medida do necessário para a normalização do mercado, na forma do projeto.

Absolutamente distinta é a situação do terceiro tipo de devedor, o contumaz. Este deve ser impedido de atuar. O direito a ele não socorre, *salvo as garantias processuais previstas constitucionalmente relacionadas*



SF/18445.47464-95

ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. Uma vez apurada a contumácia da conduta, esta deverá ser reprimida, de forma rigorosa e exemplar, mediante sanções jurídicas que impeçam a continuidade das atividades do agente (interdição do estabelecimento, cassação de inscrição no cadastro de contribuintes), de sorte a preservar o Erário e o mercado, que tem na livre concorrência um de seus princípios fundamentais, como elo indissociável da livre iniciativa. Até porque o que a Constituição assegura é a liberdade de iniciativa para o desenvolvimento de atividade lícita, jamais a prática de atividades ilícitas.

Com base nessas premissas, o inciso III do art. 3º do projeto deixa claro que aos **devedores eventuais e reiterados** não se aplicam os critérios especiais de tributação nele previstos, quando não haja reflexos para o mercado; ao passo que o art. 4º permite a suspensão da inscrição cadastral do devedor reiterado cuja conduta prejudique a concorrência (inciso I, “d”) e a cassação da inscrição do devedor contumaz, caracterizado justamente quando identificada a prática de atividades ilícitas, desde que, em ambos os casos, seja respeitado o devido processo legal (inciso II).

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar e da Emenda nº 1, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 – COMPLEMENTAR

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:



SF/18445.47464-95

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.

§1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 3º.

§ 2.º As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I - levantamento de preços coletados por entidades desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado.

II - estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor



SF/18445.47464-95

dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3.º Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do imposto será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I - pagará a diferença apurada, se positiva;

II - compensará com o pagamento devido no período de apuração seguinte.

§ 4.º. O crédito acumulado por três ou mais meses poderá ser utilizado para abater o montante devido por estimativa, sem prejuízo do poder-dever do Fisco de verificar a veracidade e acuidade das apurações no prazo decadencial de lançamento.

Art. 2º Enquadram-se no campo de aplicação desta lei complementar os produtores, importadores e comerciantes de:

I - combustíveis e biocombustíveis;

II - cervejas e produtos classificados nos códigos 20.09; 21.06.90.10 Ex 02; 22.01 e 22.02 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016;

III - cigarros que contenham tabaco;

IV - outros tipos de produtos, mediante requerimento de entidade representativa do setor ou de órgão com competência para defesa da concorrência, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido.



b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causados pela inadimplência tributária.

Parágrafo único. Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

I - publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento;

II - concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III - fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida;

IV - reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

Art. 3º Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I - poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;



IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 1º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

Art. 4º Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do art. 3º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado, para as seguintes modalidades:

I – suspensa, se caracterizadas e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;



c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração;

II – cancelada, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:

a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

c) evidências de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

d) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

e) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

Art. 5º Ficam mantidos os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, observado o disposto no art. 3º, no que couber.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





Relatório de Registro de Presença
CAE, 07/11/2018 às 14h30 - 35ª, Extraordinária
 Comissão de Assuntos Econômicos

MDB	
TITULARES	SUPLENTES
RAIMUNDO LIRA	1. EDUARDO BRAGA
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ PRESENTE
GARIBALDI ALVES FILHO PRESENTE	3. JOSÉ AMAURI PRESENTE
ROSE DE FREITAS	4. WALDEMIR MOKA
SIMONE TEBET	5. AIRTON SANDOVAL PRESENTE
VALDIR RAUPP PRESENTE	6. DÁRIO BERGER
FERNANDO BEZERRA COELHO PRESENTE	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
GLEISI HOFFMANN	1. GUARACY SILVEIRA PRESENTE
HUMBERTO COSTA	2. FÁTIMA BEZERRA
JORGE VIANA PRESENTE	3. PAULO PAIM PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL PRESENTE	4. REGINA SOUSA
LINDBERGH FARIAS	5. PAULO ROCHA PRESENTE
ACIR GURGACZ PRESENTE	6. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
TASSO JEREISSATI PRESENTE	1. ATAÍDES OLIVEIRA PRESENTE
RICARDO FERRAÇO PRESENTE	2. DALIRIO BEBER PRESENTE
JOSÉ SERRA	3. FLEXA RIBEIRO PRESENTE
RONALDO CAIADO PRESENTE	4. DAVI ALCOLUMBRE PRESENTE
JOSÉ AGRIPINO PRESENTE	5. MARIA DO CARMO ALVES

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS
CIRO NOGUEIRA PRESENTE	3. GIVAGO TENÓRIO PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PV, PSB, PCdoB, REDE, PPS, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
LÚCIA VÂNIA PRESENTE	1. VAGO
LÍDICE DA MATA PRESENTE	2. CRISTOVAM BUARQUE
VANESSA GRAZZIOTIN PRESENTE	3. VAGO

Bloco Moderador (PTC, PTB, PR, PRB)	
TITULARES	SUPLENTES
VICENTINHO ALVES PRESENTE	1. PEDRO CHAVES PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO PRESENTE	2. CÁSSIO CUNHA LIMA PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	3. CIDINHO SANTOS PRESENTE

**Relatório de Registro de Presença****Não Membros Presentes**

WILDER MORAIS

WELLINGTON FAGUNDES

EDUARDO LOPES

DECISÃO DA COMISSÃO**(PLS 284/2017)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 2 – CAE (SUBSTITUTIVO).

07 de Novembro de 2018

Senador TASSO JEREISSATI

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 284, DE 2017 (Complementar)

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.

AUTORIA: Senadora Ana Amélia (PP/RS)

DESPACHO: À Comissão de Assuntos Econômicos



[Página da matéria](#)

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017 –
COMPLEMENTAR**

Regula o art. 146-A da Constituição Federal.



Art. 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de coibir práticas que possam interferir com o regular funcionamento do mercado:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório;

§1º Enquadram-se no campo de aplicação desta lei complementar, especialmente os setores da atividade econômica em que:

a) o tributo seja componente relevante na composição de preços de produtos ou serviços;

b) a estrutura da cadeia de produção ou comercialização prejudique a eficiência do controle das diferentes formas de evasão fiscal.

§2º As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro preços obtidos por levantamento, ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação e revisão ser previstos em lei do respectivo ente tributante;

§3º Na hipótese do inciso VII, ao fim do período, será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que pagará a diferença apurada, se positiva; caso contrário, a diferença será compensada com o pagamento referente ao período ou períodos imediatamente seguintes.

Art. 2º Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

I - poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza, gravidade dos atos que tenham ensejado a aplicação do regime especial de fiscalização;

II – deverão ser motivados, mediante demonstração dos efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como da necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los.

III – deverão observar as seguintes regras, nas hipóteses dos incisos I, II e VII do art. 1º:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a quinze dias, e assegurada a interposição de recurso, sem efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;



SF/17165.04136-53

b) aplicação individual pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada;

IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

IV – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

V – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada.

Parágrafo único. Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso III deste artigo e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá determinar a alteração da situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado, para as seguintes modalidades:

I – suspensão, enquanto não comprovada a cessão das causas de suspensão, nas hipóteses de:

a) negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

b) negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

c) realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) meses dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.



SF/17165.04136-53

II – cancelada, em sendo constatadas:

a) evidências de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

b) evidências de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

c) produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

d) utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

Art. 4º Ficam mantidos os critérios especiais de tributação instituídos pela União anteriormente à vigência desta Lei Complementar, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, observado o disposto no art. 2º, no que couber.

Art. 5º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



SF/17165.04136-53

JUSTIFICAÇÃO

O art. 146-A foi incluído no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, como forma de permitir o controle, pelas Administrações Tributárias Federal, Estadual e Municipal, dos procedimentos de caráter tributário adotados pelos contribuintes que possam repercutir nos preços de produtos e serviços, desequilibrando o mercado.

De fato, há muito se observam práticas prejudiciais ao mercado como, por exemplo, adulteração de produtos, utilização abusiva de medidas judiciais para afastar a tributação, sonegação e o não pagamento sistemático de tributos. O tema é relevante, tendo em vista que afeta inúmeros setores da economia. Exemplifique-se com o de combustíveis. A utilização de liminares, por empresas detidas por “laranjas”, além de outros expedientes, provocou o ingresso no mercado de inúmeros “players” que se valeram de medidas aparentemente legais, mas cujo objetivo era ilícito: concorrer deslealmente no mercado. Mais recentemente, empresas têm se valido do não pagamento sistemático de tributos para fraudar a concorrência.

Como resultado das inúmeras práticas tendentes a evitar o pagamento de tributos devidos, que não raramente estão associadas a crimes como contrabando e falsificação, estima-se que, apenas nos setores de cigarros e combustíveis, sujeitos a cargas tributárias elevadas em comparação com outros produtos¹, cerca de R\$ 8 bilhões sejam sonegados anualmente². Com isso, perdem não apenas o Estado e a sociedade, mas também as empresas concorrentes que atuam regularmente e ficam em posição de

¹ A carga tributária do cigarro gira em torno de 80%; a da gasolina em torno de 53% (<http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>).

² Fontes: ETCO – Instituto de Ética Concorrencial (<http://www.etc.org.br/destaque/crime-sem-fronteiras-em-reportagem-especial-revista-istoe-detalha-como-opera-o-contrabando-no-brasil/>) e SINDICOM – Sindicato dos Distribuidores de Combustíveis (<http://combustivellegal.com.br/denuncie/faq/>).



SF/17165.04136-53

desvantagem competitiva frente àquelas que não pagam os tributos devidos. Há, efetivamente, casos em que o valor dos tributos supera a margem de lucro do produto, impossibilitando a competição entre pagadores e sonegadores.

Em matéria fiscal, a par de outros, deve ser considerado o princípio da neutralidade tributária concorrencial, segundo o qual não pode a lei prever, para situações similares, cargas impositivas diferentes. Também não pode a Administração Pública deixar de coibir práticas de natureza tributária que levem, no plano dos fatos, a distorções concorrenciais.

Ocorre que os meios tradicionais de controle fiscal têm se mostrado insuficientes para combater estruturas empresariais organizadas para sonegar tributos. E a adoção de medidas heterodoxas destinadas a forçar o pagamento de tributos tem sido questionada judicialmente, com amparo em antigas Súmulas do Supremo Tribunal Federal³ que impedem a utilização das chamadas “sanções políticas”, isto é, meios coercitivos indiretos para a cobrança de tributos, mediante restrições ao livre desenvolvimento de atividade econômica.

Diante disso, o art. 146-A da Constituição Federal foi concebido para permitir a instituição de regimes especiais de tributação que impeçam a utilização de tributo como instrumento de desequilíbrio concorrencial.

Após a inclusão de tal dispositivo na Constituição e também em razão dele, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para admitir restrições à livre iniciativa, quando necessárias e adequadas (proporcionais) para proteger outros interesses legítimos como os dos que são atingidos em seu direito de concorrer em igualdade de condições.

³ Súmula 70. “É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.”
Súmula 323. “É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.”
Súmula 547. “Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.”



Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar norma que impõe a regularidade fiscal como condição à manutenção do registro especial para a fabricação de cigarros, inclusive à luz do art. 146-A da Constituição Federal, assentou que: *“Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício da atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável.”* (RE 550.769/RJ, voto do Relator Ministro Joaquim Barbosa). A propósito pontuou o Ministro Ricardo Lewandowski que *“...estamos diante de um caso absolutamente excepcional, estamos diante de uma macodelinquência tributária reiterada.”*

Ou seja, uma vez demonstrado que o mercado está sendo afetado gravemente, pode o Estado instituir sistemas especiais de fiscalização e arrecadação com o objetivo de coibir práticas abusivas de empresas que se formam com a única finalidade de não pagar tributos, no todo ou em parte, e com isso, obter vantagem concorrencial. Se assim ocorrer não se estará em face de exceção ao disposto nas súmulas comentadas e sim diante de sua inaplicabilidade ao caso, pois de sanção fiscal não se tratará.

As medidas tomadas para proteger a livre concorrência, entretanto, devem ser proporcionais. Justificam-se quando não houver meio menos gravoso de evitar as práticas mencionadas e desde que as medidas adotadas para coibi-las sejam as necessárias ao alcance dessa finalidade. Não podem, a esse pretexto, alcançar objetivos meramente arrecadatários. Nesse contexto, é fundamental que a lei complementar de que trata o art. 146-A da Constituição Federal seja estruturada de modo a combater os desequilíbrios concorrenciais tributários, sem aumentar tributos.



SF/17165.04136-53

Ressalte-se que a prática tem demonstrado que o instrumental de que dispõe atualmente o Poder Público para coibir práticas anticoncorrenciais não tem sido eficaz. Assim, no âmbito judicial, as execuções fiscais são propostas quando não há patrimônio a responder pelo débito. Demais medidas, como cautelares fiscais e outras também não tem surtido os efeitos desejados.

O que realmente pode impedir a proliferação dessas práticas ilícitas são as medidas administrativas tomadas tão logo elas surjam, de sorte a possibilitar a suspensão ou cancelamento da respectiva inscrição fiscal; a perda do registro para funcionamento, quando for o caso; a interdição do estabelecimento; a aplicação dos regimes especiais de fiscalização e arrecadação; e outros que se mostrem necessários.

Entretanto, até que a lei complementar referida venha a tratar do assunto, apenas a União tem competência para fazê-lo, conforme ressalvado na parte final do art. 146-A da Constituição. Isso se explica pela necessidade de uniformizar a legislação. Na ausência de lei complementar, cada um dos 27 Estados (incluindo o Distrito Federal) e dos de 5570 Municípios poderia legislar de forma conflitante sobre o assunto no respectivo território.

Esse quadro de anomia é preocupante, pois impostos com o ICMS e o ISS são incluídos diretamente no preço de mercadorias e serviços, de modo que a sua eventual redução por parte de um competidor pode ter efeitos concorrenciais perversos e desorganizar o mercado.

Nesse contexto, o projeto que ora se apresenta busca definir os critérios especiais pagamento de tributos e prestação de informações cabíveis para prevenir desequilíbrios concorrenciais, bem como estabelecer limites e condições para a sua utilização, de forma a impedir o uso indiscriminado pelas autoridades fiscais, com fins meramente arrecadatários.



SF/17165.04136-53

Dessa maneira, não só a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar, no âmbito dos respectivos territórios, medidas eficazes dotadas de sólida fundamentação constitucional que as coloque a salvo de questionamentos jurídicos e manobras dilatórias por empresas inescrupulosas e, assim, lhes permita reforçar a capacidade de fiscalização e arrecadação tributária.

Diante do exposto, contamos com o apoio do Congresso Nacional para aperfeiçoar e aprovar esta matéria, fundamental para permitir o efetivo combate a estruturas empresarias que têm na inadimplência sistemática e consciente a sua principal vantagem concorrencial.

Sala das Sessões,

Senadora **Ana Amélia**
(PP-RS)



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- artigo 146-

- Emenda Constitucional nº 42, de 2003 - Reforma Tributária - 42/03

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2003;42>