

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 63, de 2011, da Senadora Vanessa Grazziotin, que altera a *Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006*; o PLS nº 246, de 2011, do Senador Armando Monteiro, que acrescenta art. 52-A à *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte*; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da *Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990*; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, para simplificar declarações exigidas de Microempreendedor Individual; o PLS nº 344, de 2011, do Senador Paulo Bauer, que altera a *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para possibilitar a opção pelo Simples Nacional das microempresas e empresas de pequeno porte que se dediquem ao agenciamento de notícias e assessoria de comunicação e para definir os serviços de comunicação passíveis de opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*; o PLS nº 270, de 2012, do Senador Cássio Cunha Lima, que altera a *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para modificar a tributação das atividades de produção cinematográfica, audiovisual, artística e cultural no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*; o PLS nº 125, de 2013, do Senador José Pimentel, que altera a *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para possibilitar a opção pelo regime de microempreendedor individual àqueles que prestem atividades de limpeza e de serviços domésticos*; o PLS nº 354, de 2013, do Senador Ciro Nogueira, que altera a redação dos arts 17 e 18 da *Lei Complementar nº 123, de 14 de*



SF/15533.22046-90

dezembro de 2006, para permitir à microempresas e empresas de pequeno porte que prestem serviços de corretagem de imóveis a opção pelo Simples Nacional; o PLS nº 476, de 2013, do Senador Armando Monteiro, que altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para modificar prazos e condições de exclusão do Simples Nacional e do regime especial do microempreendedor individual, para criar faixas intermediárias de renda para microempresa nos Anexos I, II e III e para revogar a vedação ao usufruto de incentivos fiscais para optantes do Simples Nacional; e o PLS nº 16, de 2014, do Senador Wilder Moraes, que altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir a opção pelo Simples Nacional de microempresas e empresas de pequeno porte dos ramos de atividade que especifica.



SF/15533.22046-90

Relator: Senador OTTO ALENCAR

I – RELATÓRIO

Os oito projetos de lei complementar do Senado, ora tramitando em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 180, de 2014, têm como objetivo comum promover mudanças no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), e, conseqüentemente, na Lei Complementar (LCP) nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

O mais antigo deles é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 63, de 2011 — Complementar, de autoria da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que, por meio de seus dois artigos, propõe a exclusão dos valores referentes a vendas do chamado “pão-do-dia” (definido no projeto) da receita bruta do mês, usada na apuração da base de cálculo do Simples Nacional.

O PLS nº 246, de 2011 — Complementar, da autoria do Senador ARMANDO MONTEIRO, também composto de dois artigos, tem por objetivo dispensar os microempreendedores individuais da apresentação da

Relação Anual de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

O PLS nº 344, de 2011 — Complementar, do Senador PAULO BAUER, propõe possibilitar a opção pelo Simples Nacional das microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) que se dediquem ao agenciamento de notícias e assessoria de comunicação e define os serviços de comunicação passíveis de opção pelo Simples Nacional.

O PLS nº 270, de 2012 — Complementar, do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA, tenciona permitir a ampliação do limite de enquadramento no Simples Nacional de pequenas empresas de serviços relacionados às atividades de produções cinematográficas, audiovisuais, artísticas e culturais, sua exibição ou apresentação, inclusive no caso de música, literatura, artes cênicas, artes visuais, cinematográficas e audiovisuais que auferam receitas de exportação.

O PLS nº 125, de 2013 — Complementar, do Senador JOSÉ PIMENTEL, por meio do acréscimo de § 4º-C ao art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, pretende permitir a opção pelo regime de microempreendedor individual (MEI) àqueles que exerçam atividades de limpeza e prestem serviços domésticos.

O PLS nº 354, de 2013 — Complementar, do Senador CIRO NOGUEIRA, propõe possibilitar a opção pelo Simples Nacional de microempresas e empresas de pequeno porte que prestem serviços de corretagem de imóveis.

O PLS nº 476, de 2013 — Complementar, do Senador ARMANDO MONTEIRO, pretende *modificar prazos e condições de exclusão do Simples Nacional e do regime especial do microempreendedor individual, para criar faixas intermediárias de renda para microempresa nos Anexos I, II e III e para revogar a vedação ao usufruto de incentivos fiscais para optantes do Simples Nacional.*

O PLS nº 16, de 2014 — Complementar, do Senador WILDER MORAIS, tem como objetivo possibilitar a opção pelo Simples Nacional de empresas que prestem serviços de consultoria ou que exerçam atividades de natureza intelectual, técnica, científica, desportiva, artística ou cultural, bem como que se dediquem a prestar serviços de instrutor, de corretor, de despachante ou de qualquer tipo de intermediação de negócios.



Como se percebe, a maioria dos projetos tem por escopo abrir a possibilidade de opção pelo Simples Nacional a segmentos excluídos à época da apresentação dos projetos. Em regra, as justificações para essas proposições alegam falta de isonomia com outros setores beneficiados e apontam a regularização de MEs e EPPs informais como sendo a consequência mais importante da sua aprovação.

Os dois projetos de autoria do Senador ARMANDO MONTEIRO têm objetivos diferentes. Conforme exposto em sua justificção, o PLS nº 246, de 2011 — Complementar, pretende simplificar ainda mais a vida dos microempreendedores individuais, dispensando-os da apresentação da RAIS e da CAGED, o que representará a diminuição de custos contábeis a eles referentes.

Já a justificção do PLS nº 416, de 2013 — Complementar, explica as quatro medidas que propõe da seguinte forma:

A primeira evita a exclusão abrupta das empresas do regime simplificado, em razão da ultrapassagem do valor de receita. A segunda diz respeito à transição dos microempreendedores individuais (MEI) para microempresas, oferecendo-lhes condições mais justas e suportáveis sob o ponto de vista da carga tributária. A terceira elimina a restrição de usufruto de incentivos fiscais hoje existente para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) optantes do Simples Nacional. Talvez a mais importante, a quarta torna o regime do Simples Nacional progressivo, com tributação em cascata, de modo a atenuar a carga tributária incidente sobre as ME e EPP, tornando-a mais equilibrada e justa.

Os projetos foram apreciados pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e foram aprovados na forma do substitutivo apresentado pelo Relator. Tramitarão, ainda, por esta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

II – ANÁLISE

A competência da CE para a análise da matéria advém do art. 102, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Sob o ponto de vista constitucional, todas as proposições respeitaram integralmente os preceitos ligados à iniciativa parlamentar (combinação dos arts. 48, *caput*, e 61, *caput*, ambos da Constituição



Federal), tendo em vista que compete à União legislar concorrentemente sobre direito tributário (art. 24, I, da CF). Em especial, no âmbito do regime simplificado único de arrecadação de impostos previsto no art. 146, III, *d*, e parágrafo único, da CF, cabe ao ente federal fixar as normas gerais por meio de lei complementar.

Os requisitos de juridicidade, como a generalidade, a coercitividade, a inovação legislativa, o respeito aos princípios diretores do ordenamento jurídico brasileiro e o uso do instrumento legislativo adequado (no caso, lei complementar), também foram integralmente atendidos.

A análise de mérito será iniciada pelo projeto mais antigo, o PLS nº 63, de 2011 — Complementar.

A primeira coisa que chama a atenção sobre esse projeto é que ele concede benefício fiscal relativo ao ICMS (visto que esse tributo é abrangido pelo regime de recolhimento unificado), o que poderia dar ensejo a questionamento quanto à constitucionalidade da medida. Como é do conhecimento geral, o legislador federal não tem legitimidade para propor benefício, sob o risco de afronta ao art. 151, III, da Constituição Federal (CF).

Na verdade, o problema das medidas propostas é ainda maior.

Para melhor compreensão da argumentação que se quer desenvolver, é necessário ter em mente que o Simples Nacional é um regime que permite o pagamento em um único documento de **uma série de tributos distintos**, que têm natureza jurídica muito diferente uns dos outros.

Embora nem sempre incidentes sobre segmentos específicos, são abrangidos pelo regime simplificado os seguintes tributos: I - Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); II - Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); IV - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); V - Contribuição para o PIS/Pasep; VI - Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; VII - ICMS; e VIII - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Alguns incidem sobre a renda, como é o caso do IRPJ. Outros, sobre serviços, como o ISS e o ICMS. Há ainda as contribuições do

empregador para a Seguridade Social e a Cofins, destinadas a financiar a Seguridade Social. Não menos importantes são os incidentes sobre o consumo, quais sejam, o ICMS e o IPI.

Cada um desses tributos, por incidir sobre fatos econômicos diferentes e ter objetivos distintos, utiliza técnicas de tributação e princípios específicos.

No caso da venda de pão e congêneres, o tributo próprio a se considerar para promover a desoneração tributária é o ICMS, de competência estadual. Aliás, obedecendo a políticas tributárias autônomas, alguns Estados já concedem incentivos ao produto, reduzindo as suas alíquotas, ou mesmo tornando-os isentos. Como mencionado acima, em respeito ao princípio federativo, cláusula pétrea da CF, a concessão, pela União, de isenção de tributo estadual é vedada pelo art. 151, III, da CF. A supressão das receitas da venda do “pão-do-dia” da base de cálculo do Simples Nacional teria, entre outros efeitos, essa consequência.

Além disso, é necessário que se diga, a própria existência do Simples já é a tradução do tratamento favorecido preconizado pela CF para as microempresas e empresas de pequeno porte. Por já configurar uma vantagem grande para os beneficiários, em geral, é vedado o acúmulo do regime da Lei Complementar (LCP) nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com outros incentivos de natureza fiscal.

Em relação ao IRPJ, a dedução da base de cálculo pretendida não se justifica. Como é sabido, o IRPJ é um imposto pessoal, que depende da capacidade contributiva da empresa. A origem da renda para efeitos de IRPJ é irrelevante, desde que declarada na sua integralidade. Ou seja, se uma empresa tem lucro, seja ela uma panificadora ou uma joalheria, deve pagar tributo sobre esse montante. Não cabe, nesse tipo de imposto, a aplicação do princípio da seletividade, próprio dos tributos incidentes sobre o consumo.

Como o IPI não pesa sobre a venda de pão, conforme bem esclareceu a justificação ao projeto, no âmbito federal os únicos tributos que poderiam se prestar à dedução, exatamente porque sua base de cálculo é, essencialmente, a receita bruta da empresa, são a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins. Ainda assim, é importante ter presente que os alimentos que se quer beneficiar já são tributados à alíquota zero por essas contribuições.



Por fim, cabe ressaltar que o Simples Nacional, embora tenha esse nome, apresenta mecanismo bastante complexo de funcionamento que permite sua aplicação a segmentos tão diferentes. Até o momento, não consta do regime nenhuma exceção da natureza que se pretende. A aprovação da dedução criaria mais um complicador, que teria reflexos na fiscalização, abrindo grandes brechas para fraudes, além de abrir perigoso precedente em relação a outros segmentos.

Em resumo, a proposta, sem dúvida alguma, viria a desonerar as microempresas e pequenas empresas produtoras de pães e dos produtos enquadrados no conceito de “pão-do-dia”. Entretanto, pelos motivos expostos, entendemos que ela deva ser reformulada, nos termos da Emenda nº 1 – CAS, aprovada na Comissão de Assuntos Sociais.

O mesmo não ocorre em relação ao PLS nº 246, de 2011 — Complementar, que, a nosso ver, merece acolhida. Tem razão o ilustre autor ao referir-se, na justificção ao projeto, à enorme burocracia que ainda inibe a atividade empresarial e o empreendedorismo em nosso País.

O texto original do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, aprovado nesta Casa, previa o estabelecimento, por resolução, de modo simplificado de apresentação da RAIS e do CAGED, mediante norma que constava do parágrafo único do art. 52 da referida Lei. O dispositivo foi vetado, com fundamento na relevância dos dados fornecidos nessas declarações para o pagamento do abono salarial e do seguro-desemprego.

Esse veto decorre, segundo o autor da proposta, da resistência da burocracia, sempre ciosa dos poderes implícitos em cada uma dessas exigências legais, sempre disposta a transferir para o cidadão a responsabilidade pelo fornecimento de dados que interessam à Administração. Tudo isso é incompatível com as facilidades da circulação de informações decorrentes da informatização.

Os dados sobre a situação de emprego e desemprego podem e devem ser fundidos com os dados da Previdência Social. Atualmente os empresários têm de prestar informações duas vezes: uma ao Ministério do Trabalho e outra ao INSS. A primeira pela Relação Anual de Informações Sociais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados e a segunda, por intermédio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), que foi instituída pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, e regulamentada pelo Decreto nº 2.803, de 20 de outubro de 1998.

Isso demonstra que os bancos de dados do Poder Executivo não se comunicam e que cada órgão quer do contribuinte uma informação diferente sobre o mesmo assunto.

O projeto dispensa o MEI de procedimentos burocráticos e introduz normas sobre o pagamento do abono salarial e do seguro-desemprego aos empregados do microempreendimento, facilitando a comprovação do cumprimento dos requisitos aquisitivos desses direitos.

Assim, fica restabelecido o propósito original do Estatuto, promovendo-se maior estímulo a esses empreendedores, em observância às diretrizes constitucionais constantes da alínea *d*, inciso III do art. 146 e art. 179 da Carta Magna.

O PLS nº 344, de 2011 — Complementar, terceiro dos projetos em análise, de autoria do Senador Paulo Bauer, tencionava possibilitar a opção pelo Simples Nacional das microempresas e empresas de pequeno porte que se dediquem ao agenciamento de notícias e assessoria de comunicação. Para tanto, excepcionava o inciso XIII do art. 17 da LCP nº 123, de 2006, que, por sua vez, vedava a opção ao Simples Nacional por MEs e EPPs que prestassem serviços de consultoria, e acrescentava inciso ao § 5º-D do art. 18 da mesma Lei Complementar, explicitamente, permitindo a opção.

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, essas alterações perdem o sentido, visto que o jornalismo e a publicidade foram incluídos entre as atividades passíveis de opção Simples Nacional (inciso X do § 5º-I do art. 18 da LCP nº 123, de 2006) e o inciso XIII do art. 17 da LCP nº 123, de 2006, foi revogado, não havendo mais entrave a impedir a entrada de MEs e EPPs que se dediquem a atividades de consultoria no Simples. Assim, consideramos que o projeto está prejudicado.

A análise do PLS nº 270, de 2012 — Complementar, do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA, revela um projeto bem intencionado e pertinente na época em que foi formulado. Entretanto, a permissão de ampliação do limite de enquadramento no Simples Nacional de pequenas empresas que auferam receitas de exportação de serviços relacionados às atividades de cultura nele citados já foi contemplada. A alteração feita ao § 14 do art. 3º da LCP nº 123, de 2006, pela LCP nº 147, de 2014, incluiu as receitas decorrentes da exportação de serviços **em geral** entre as beneficiadas para fins de enquadramento como EPP, o que é mais amplo e inclui a extensão



proposta. Portanto, o PLS nº 270, de 2012 — Complementar, também perdeu o objeto, devendo, pois, ser considerado prejudicado.

Já o PLS nº 125, de 2013 — Complementar, do Senador José Pimentel, continua atual e merece acolhida em nosso substitutivo. A proposta de permitir a opção pelo regime de recolhimento do microempreendedor individual àqueles que exerçam atividades de limpeza e prestem serviços domésticos é justa e constitui evolução do sistema.

Outro projeto que também está prejudicado com a entrada em vigor da já mencionada LCP nº 147, de 2014, é o PLS nº 354, de 2013 — Complementar, do Senador Ciro Nogueira, que pretendia abrir a possibilidade de opção pelo Simples Nacional para empresas que prestem serviços de corretagem de imóveis. Isso porque a vedação do inciso XI do art. 17 da LCP nº 123, de 2006, que o projeto pretendia excepcionar, não mais vigora, visto que foi revogada pela referida Lei Complementar. Além disso, a intermediação de negócios (mais ampla que a corretagem de imóveis) está contemplada no inciso VII do § 5º-I do art. 18 inserido na LCP nº 123, de 2006, pela aludida LCP.

Dos projetos em análise, um dos mais inovadores e pertinentes é o PLS nº 476, de 2013 — Complementar, do Senador Armando Monteiro. Enxergamos no PLS cinco medidas de grande importância.

A primeira, feita por meio de alterações dos arts. 3º, 18, e 19 da LCP nº 123, de 2006, abranda o regime atual, evitando a exclusão abrupta das empresas do Simples Nacional, em razão da ultrapassagem do valor da receita bruta mensal pela empresa.

A segunda diz respeito à transição dos microempreendedores individuais (MEI) para microempresas, oferecendo-lhes condições mais justas e suportáveis sob o ponto de vista da carga tributária (alteração dos incisos III e IV do § 7º do art. 18-A).

Além disso, suaviza-se a carga tributária para as microempresas em crescimento, por meio da criação de faixas de tributação intermediárias nos Anexos I, II e III da LCP nº 123, de 2006 (art. 2º do PLS).

De grande impacto, também, é a quarta das medidas propostas. Ela introduz a progressividade no regime do Simples Nacional, com o acréscimo de dispositivo que prevê que *as alíquotas de cada faixa presentes nos Anexos da LCP nº 123, de 2006, somente são aplicáveis ao montante*



excedente em relação à faixa de tributação anterior. De fato, a tributação em cascata atenua a carga tributária incidente sobre a ME e a EPP e as torna mais equilibrada e justa.

Por último, mas nem por isso menos importante, a revogação do art. 24 da LCP nº 123, de 2006, proposta no art. 3º do projeto, elimina a restrição ao usufruto de incentivos fiscais hoje existente para MEs e EPPs optantes do Simples Nacional.

Assim, no nosso substitutivo as medidas propostas no PLS nº 476, de 2013 — Complementar, serão todas acatadas.

Quanto ao PLS nº 16, de 2014 — Complementar, do Senador Wilder Moraes, consideramos que ele também foi prejudicado com a entrada em vigor da LCP nº 147, de 2014. Além da revogação proposta no art. 1º já ter sido feita, as empresas que se dedicam às atividades expressas no art. 2º, embora de forma diferente da proposta, foram todas autorizadas a optar pelo Simples Nacional.

Por último, salientamos que deixamos de abordar a adequação das medidas à Lei de Responsabilidade Fiscal, que deverá ser posteriormente realizada pela CAE, que detém a competência regimental para a análise.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 63, de 2011 - Complementar e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nºs 246 e 344, de 2011; 270, de 2012; 125, 354 e 476, de 2013; e 16, de 2014, todos complementares, nos termos da Emenda nº 1 – CAS, aprovada na Comissão de Assuntos Sociais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator