

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE) sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 77, de 2011 – Complementar (PLP nº 87, de 2011, na origem), do Poder Executivo, que *altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

1 – RELATÓRIO

O projeto ora em exame na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) foi apresentado à Câmara dos Deputados em 9 de agosto pelo Poder Executivo. Naquela Casa foi apensado ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 591, de 2010, então em fase final de tramitação. Longamente aguardado e amplamente negociado, como sói acontecer com todas as alterações perpetradas ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), foi aprovado na sua integralidade, na forma apresentada pela Presidenta da República.

Composto de sete artigos e cinco anexos, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 77, de 2011 – Complementar, trouxe importantes aperfeiçoamentos ao Estatuto da Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP), sobretudo no que concerne ao aumento dos limites de enquadramento e do recentemente implementado instituto do Microempreendedor Individual (MEI).

O art. 1º dispõe sobre as alterações que entrarão em vigor imediatamente após a aprovação e publicação da nova lei. Os restantes vigorarão a partir de 1º de janeiro de 2012.

Com isso, serão promovidas alterações imediatas nos arts. 4º, 9º, 16, 18-B, 18-C, 21, 24, 26, 29, 32, 33, 34 e 39 da Lei Complementar (LCP) nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A alteração no art. 4º prevê trâmite especial e simplificado do processo de abertura, registro, alteração e baixa do MEI, preferencialmente eletrônico e opcional para o empreendedor, na forma a ser disciplinada pelo Conselho Gestor do Simples Nacional (CGSN).

O art. 9º da LCP nº 123, de 2006, é alterado para permitir a baixa de empresas ou de registros de microempresas e empresas de pequeno porte (MEPPs) inativas há pelo menos um ano, ainda que estejam em débito com obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, sem que a possibilidade exima a responsabilidade pessoal do titular, do sócio ou do administrador da MEPP.

A alteração do art. 16 diz respeito à obrigatoriedade da aceitação do sistema de comunicação eletrônica no âmbito do Simples Nacional e a sua consolidação definitiva.

A introdução de novo parágrafo ao art. 18-B da LCP nº 123, de 2006, tem o objetivo de esclarecer situação nebulosa hoje existente em relação à contratação de MEIs dos segmentos de prestação de serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos. Ele esclarece que, quando estiverem presentes elementos da relação de emprego, a contratante fica sujeita a todas as obrigações dela decorrentes, inclusive trabalhistas, tributárias e previdenciárias.

A alteração aprovada no art. 18-C fornece maior detalhamento sobre as obrigações e direitos do MEI que faça uso do direito de contratar um único empregado que receba exclusivamente 1 (um) salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. Para os casos de afastamento legal do único empregado do MEI, será permitida a contratação de outro, inclusive por prazo determinado, até que cessem as condições do afastamento.

A primeira parte da nova redação proposta ao art. 21 disciplina a compensação e a restituição dos valores do Simples Nacional recolhidos indevidamente ou em montante superior ao devido. A partir do novo § 15, passa a ser contemplado um importante anseio das MEPPs: o parcelamento

de dívidas. O pagamento poderá ser feito em até sessenta vezes, na forma prevista pelo CGSN, sendo permitido, inclusive, o parcelamento de repactuações anteriores inadimplidas. O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, deverá ser acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente.

O art. 24 do Estatuto da MEPP é alterado com o objetivo de deixar expressa a impossibilidade de os entes federativos instituírem mudanças em fatores que impliquem alteração no tributo devido no Simples Nacional. Assim, em respeito ao pacto federativo, a não ser nos casos descritos na própria Lei Complementar nº 123, de 2006, não poderão ser alterados unilateralmente fatores como bases de cálculo, alíquotas e outros percentuais que repercutam no valor final do tributo devido na forma do Simples Nacional.

A novidade no art. 26 é que a exigência de certificação digital para as MEPPs seja deliberada pelo CGSN.

Nos arts. 31 e 32, são corrigidos termos relacionados ao impedimento de recolhimento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) quando a MEPP ultrapassar os sublimites estabelecidos pelos Estados.

A ideia subjacente ao art. 33 é a de esclarecer a competência dos entes federados no lançamento de tributos abrangidos pelo Simples Nacional e a do art. 34 é a de estabelecer critério único de presunção de omissão de receitas no regime unificado, com base na legislação do imposto de renda.

A última alteração que entra em vigor imediatamente é a do art. 39, que objetiva estabelecer critérios mais uniformes no contencioso administrativo.

O art. 2º do Projeto trata, essencialmente, de alterações de limites de enquadramento como ME ou como EPP e vigorará a partir de 1º de janeiro de 2012. Ele promove alterações nos arts. 1º, 3º, 17, 18, 18-A, 19, 20, 25, 30, 31, 41 e 68, todos da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Apenas uma alteração é feita no art. 1º. A partir de 2015, o CGSN (e não o CGSIM como erradamente consta no Projeto e será objeto de emenda de redação) poderá decidir sobre a revisão dos valores expressos em moeda no Estatuto da MEPP.

Na alteração promovida no art. 3º da LCP nº 123, de 2006, é expressa a mudança mais aguardada: o aumento dos limites gerais de enquadramento das MEPPs, fixados nos incisos I e II. É considerada microempresa aquela que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e empresa de pequeno porte aquela que perceba, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Além disso, o art. 3º da LCP nº 123, de 2006, recebe importante alteração, para estabelecer limite adicional às empresas exportadoras. Com isso, elas poderão exceder os limites de enquadramento, continuando a se beneficiar do Simples Nacional, desde que o excesso provenha de receitas decorrentes da exportação de mercadorias, inclusive quando realizada por meio de comercial exportadora ou da sociedade de propósito específico, dentro do limite adicional de R\$3.600.000,00 de receita bruta anual. Na prática, a medida permite até dobrar o limite de enquadramento das empresas de pequeno porte exportadoras.

Ainda no art. 3º da LCP nº 123, de 2006, são alterados os critérios de exclusão por excesso de receita, do ano seguinte para o mês subsequente, exceto quando o excesso for inferior a 20% do limite.

O novo inciso XVI acrescentado ao art. 17 veda a adesão de MEPPs com ausência de inscrição ou com irregularidade em cadastro fiscal federal, municipal ou estadual, quando exigível.

No art. 18, são feitas modificações para deixar claro o tratamento tributário do regime em relação às exportações e quanto à natureza jurídica das informações prestadas pelas MEPPs nos cálculos dos valores devidos no Simples Nacional. A partir de 1º de janeiro do ano que vem, essas informações passam a ter caráter declaratório e de confissão de dívida.

Igualmente importante, e superando as expectativas, é alterado o art. 18-A, para elevar o limite de enquadramento do microempreendedor

individual, que passa de R\$ 36.000,00 para R\$ 60.000,00. Além dessa alteração, a nova redação do art. 18-A contém dispositivos relativos às consequências do inadimplemento das obrigações tributárias pelos MEIs. Com a elevação do limite, foi necessário ajustar a redação do art. 68 da LCP nº 123, de 2006.

Para adequar os novos limites de enquadramento aos sublimites permitidos aos Estados com participação até 5% do PIB nacional, são alterados os arts. 19 e 20 do Estatuto da MEPP.

As alterações feitas ao art. 25 e aos arts. 30 e 31 repercutem as mudanças da natureza jurídica dada às declarações mensalmente prestadas pelas MEPPs e os novos limites de receita bruta em relação às regras de exclusão.

Igualmente, a nova natureza jurídica das declarações prestadas pelas MEPPs determinou alteração no art. 41 e a inclusão de novo art. 38-A, para adequar as multas e a inscrição em dívida ativa, no caso de falta de entrega das declarações do Simples Nacional, às mudanças na legislação.

No art. 3º do projeto, de maneira sábia, foi acrescentado o art. 79-E, para evitar a exclusão de empresas de pequeno porte que tenham atingido o limite de receita previsto para 2011, mas não o novo limite.

O art. 4º do projeto estabelece a substituição dos anexos da LCP nº 123, de 2006, pelos anexos da nova lei em que se transformar o projeto, a fim de fixar os novos limites de enquadramento já mencionados, bem como o de atualizar os valores das novas faixas e alíquotas. Isso porque tão importante quanto a elevação do limite de enquadramento é a atualização das tabelas, que permitirá sensível alívio da carga tributária às MEPPs beneficiárias do Simples Nacional.

Para simplificar a vida das MEPPs, o art. 5º do projeto prevê que o Poder Executivo publicará no Diário Oficial da União, no mês de janeiro de 2012, a consolidação da Lei Complementar nº 123, de 2006, com as alterações resultantes das Leis Complementares nºs 127, de 14 de agosto de 2007, 128, de 19 de dezembro de 2008, 133, de 28 de dezembro de 2009, e as resultantes da nova Lei Complementar em que este projeto venha a se transformar.

O art. 7º é a cláusula revocatória. A partir da publicação da nova Lei Complementar, com a novel sistemática de comunicação instituída com a aprovação do projeto, estarão revogados, de imediato, o § 2º do art. 4º e o § 7º do art. 29. A partir de 1º de janeiro de 2012, não mais vigorarão as alíneas "a" a "c" do inciso I e as alíneas "a" a "d" do inciso II do § 14 do art. 18.

2 – ANÁLISE

A competência da CAE para opinar sobre matérias relativas a tributos decorre do art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Por força dos arts. 24, I e 48, I, conjugado com o art. 146, III, *d*, e parágrafo único, todos da Constituição Federal (CF), o Congresso Nacional é competente para legislar sobre direito tributário, sendo a iniciativa parlamentar amparada pelo art. 61 da CF.

Adequada, também, é a veiculação da matéria por lei complementar, visto que assim o determinam a já citada alínea *d* do inciso III e o parágrafo único, ambos do art. 146 da CF, inseridos pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

Antes de proceder à análise de mérito do PLC nº 77, de 2011 – Complementar, propriamente dita, é salutar sintetizar, com base em indicadores oficiais e confiáveis, a influência do Simples Nacional na evolução econômica e social do País após a sua entrada em vigor em 1º de julho de 2007.

Inicialmente, há que se destacar o enorme aumento de formalização das MEPPs alcançado pelo regime. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), foram constituídas, no período, nas Juntas Comerciais, 2.670.509 novas empresas, sendo 529.419 delas criadas já no segundo semestre de 2007; 594.440, em 2008; 622.552, em 2009; 617.836, em 2010; e 306.262, até o final de julho deste ano.

Ressalte-se que a quase totalidade das empresas constituídas no País são micro e pequenos empreendimentos. Dificilmente, quando do seu registro, uma empresa tem porte de média ou grande empresa, o que

mostra de forma eloquente a importância da Lei Geral na formalização de empresas.

É notório que a formalização se mostra vantajosa para toda a sociedade. O Estado é beneficiado, porque, além de conseguir um maior controle sobre as atividades empreendidas, tem acesso a impostos e contribuição previdenciária de um público que antes não contribuía. E o empreendedor também, já que obtém uma chance de crescer como empresário. Beneficia-se, também, ao ter facilitada a obtenção de crédito para o seu negócio, ao ter maior acesso aos mercados e ao poder emitir nota fiscal. Adicionalmente, com a formalização, passa a receber tratamento diferenciado em licitações, a ter a possibilidade de contratar um funcionário com menor custo, bem como a ter acesso a todos os benefícios previdenciários.

Tais benefícios têm sido percebidos na prática, como mostra a Pesquisa de Perfil do Empreendedor Individual – 2011, do Sebrae Nacional. O estudo mostra, entre outras coisas, que o empreendedor individual tem visão de empresário e quer crescer: 87% dos entrevistados afirmaram que pretendem transformar seu negócio em uma microempresa. Além disso, 95% recomendam a formalização como empreendedor individual, o que mostra o sucesso dessa política.

Como decorrência desse importante fenômeno de resgate social, assiste-se hoje a um aumento importante da arrecadação de tributos no âmbito da Previdência Social, o que também se observa no ICMS e no ISS. Grande parte desse aumento pode ser creditado à efetiva diminuição da informalidade e ao fortalecimento do mercado interno.

Outro fenômeno digno de menção é a evolução do emprego formal com carteira assinada entre 2006 e 2010 decorrente do impulso dado as micro e pequenas empresas no período.

Tradicionalmente conhecidas como as maiores geradoras de empregos formais com carteira assinada, a partir de 2006, ano da aprovação da LCP nº 123, de 2006, as MEPPs são responsáveis por 4 em cada 5 novos postos de trabalho, o equivalente, no período, a quase 7 milhões de novos empregos na economia brasileira. O quadro abaixo, com informações do CAGED/Ministério do Trabalho e Emprego, sobre a evolução do emprego formal com carteira assinada entre 2006 e 1º semestre de 2011 mostra esses dados de forma mais precisa:

Ano de Competência	MPE (*)	Outras	Total
1º semestre 2011	894.621	370.629	1.265.250
2010	1.658.705	478.242	2.136.947
2009	1.023.389	-28.279	995.110
2008	1.212.966	239.238	1.452.204
2007	1.187.217	430.175	1.617.392
2006	976.881	251.805	1.228.686
TOTAL	6.953.779	1.741.810	8.695.589

Fonte: CAGED/Ministério do Trabalho e Emprego

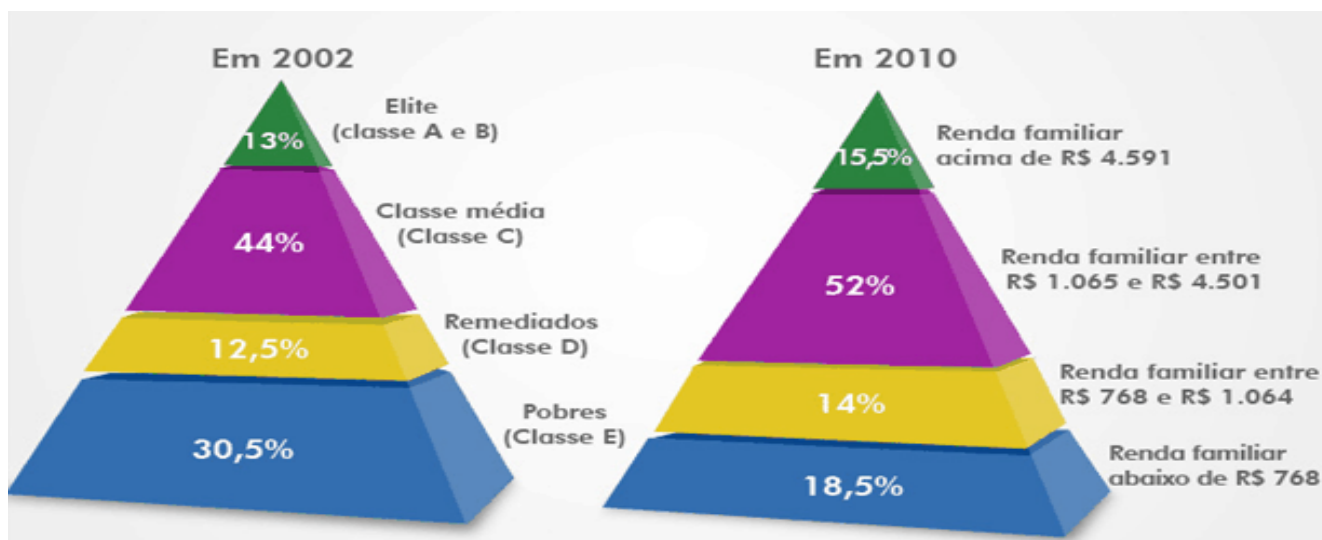
(*) Para efeito desta análise, consideram-se MEPPs aquelas com até 100 empregados.

Para compararmos os dados de emprego com o da criação de empresas, temos de considerar a diferença entre o número de empresas constituídas e o número de empresas encerradas no mesmo período. Temos ainda de considerar que a base de comparação neste caso é um pouco diferente, já que tem de incluir o ano de 2006, quando as Juntas Comerciais registraram a criação de 467.046 novas empresas. Assim, como entre 2006 e o primeiro semestre de 2011 foram constituídas 3,1 milhões de novas empresas e encerradas cerca de 1,0 milhão de firmas no País, o saldo é de 2,1 milhões de novas empresas. Novamente é importante ressaltar que a quase totalidade das empresas constituídas é de micro e pequenos empreendimentos, e que, raríssimas vezes, uma empresa é registrada com o porte de média ou grande empresa.

A análise desses números prova, também, de forma inequívoca, a forte relação entre a formalização das micro e pequenas empresas e a geração de empregos formais com carteira assinada, uma vez que cerca de 99% das empresas brasileiras são MEPPs, conforme dados da RAIS/MTE.

Outra realidade inegável é a relação direta entre o advento do Simples Nacional e a ascensão de 39,5 milhões de brasileiros à classe média, o que pode ser explicado pela criação dos empregos formais com carteira assinada no País.

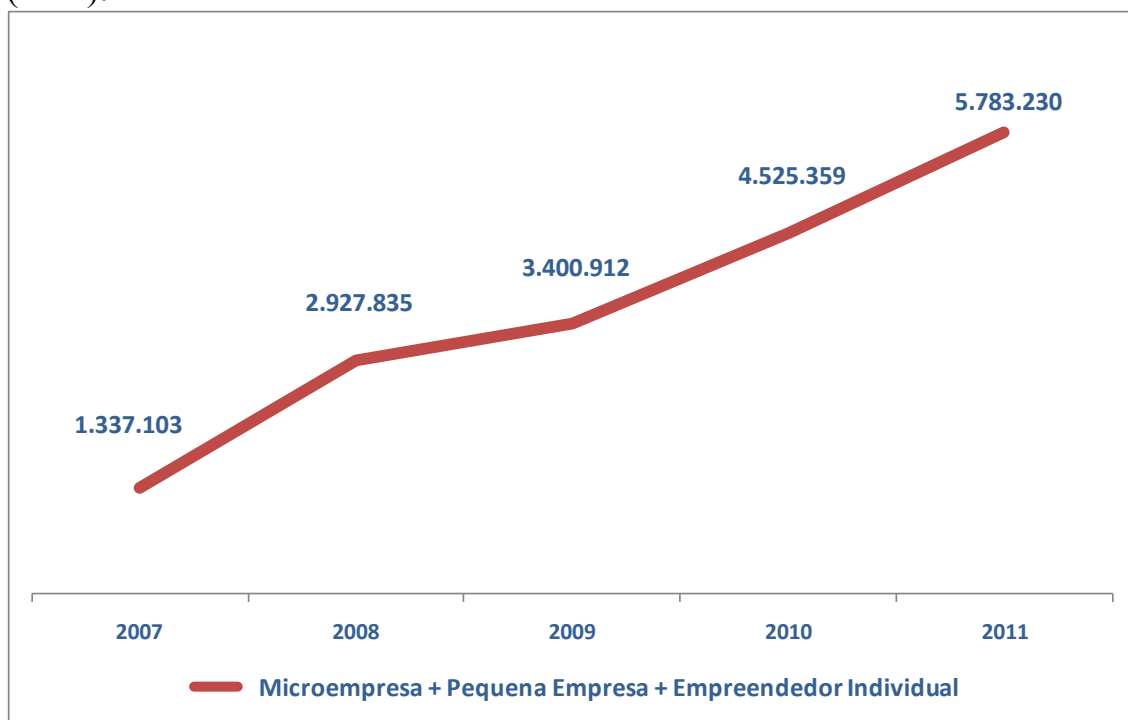
Como se sabe, entre 2002 e 2010, houve uma mudança na pirâmide de distribuição das classes sociais no Brasil, sobretudo com o aumento das classes C e D e consequente retração da classe E:



Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas em 2010. /

Fonte: R7

Se observarmos como se deu a evolução das empresas optantes pelo Simples Nacional no período recente e lembrarmos que essa é a principal porta de entrada para a formalização do trabalho no País, é fácil perceber a relação entre os dois fenômenos. No gráfico a seguir, estão contempladas as microempresas e as pequenas empresas que fizeram a opção pelo Simples, bem como os microempreendedores individuais (MEI).



O novo regime, logicamente, ainda pode ser aperfeiçoado. Há aspectos importantes que, embora almejados na versão original do Estatuto da MEPP, ainda não funcionam a contento. É o caso do mecanismo que tenta privilegiar o segmento nas compras governamentais. Com alguma repercussão no caso da União, quase não foi aplicado no âmbito de Estados e Municípios, o que sugere a necessidade de mudanças futuras no capítulo V da LCP nº 123, de 2006.

Quanto à participação das MEPPs na pauta de exportações, podemos dizer que, ao contrário do pretendido em 2006, o valor exportado tem caído, o que pode ser explicado por diversos motivos. O principal é que o crescimento na exportação de *commodities* ocorrido nos últimos anos beneficiou principalmente as empresas de médio e grande porte, o que fez com que o valor exportado por elas tenha crescido num ritmo acima do das MEPPs.

Além disso, o câmbio valorizado e instável, também observado no período recente, torna a atividade exportadora pouco atraente para quem não tem escala, como é o caso dos empreendimentos de menor porte. Concorre também para o fenômeno o fortalecimento do mercado interno ocorrido na última década. Como as MEPPs estão, em sua maioria, nos setores de comércio e serviço, elas são pouco propensas a exportar, já que conseguem vender para o mercado interno sem maiores dificuldades.

Evidentemente, outras críticas poderiam ser feitas, mas o balanço é largamente favorável à ampliação do regime simplificado. Ante a experiência relatada dos mais de três anos de entrada em vigor do Simples Nacional, só podemos avaliar como muito importantes e positivas as medidas propostas em favor da microempresa e da empresa de pequeno porte neste projeto. Fruto de consenso entre os diversos atores envolvidos no processo de negociação, ele contém avanços e adaptações fundamentais para o aperfeiçoamento do regime simplificado, que vem revolucionando a economia do País.

Além dos muitos aperfeiçoamentos feitos na legislação para torná-la mais clara e transparente, o PLC nº 77, de 2011 – Complementar, traz novidades que vêm ao encontro dos principais anseios das MEPPs. O de maior destaque é, sem dúvida alguma, a elevação do limite de enquadramento do Simples Nacional, que passa de R\$ 2.400.000,00 de receita bruta anual para R\$ 3.600.000,00. Mas reduzir a medida a isso é ocultar o que consideramos uma das suas principais virtudes: a de redução

efetiva da carga tributária sobre as empresas que já participavam do regime. Isso se dá pela atualização dos valores das tabelas e das faixas de enquadramento. Com isso, a partir de 1º de janeiro de 2012, as MPEEs terão, todas, redução efetiva de alíquota.

Exemplificando, uma empresa com receita bruta anual de R\$ 899.000,00, que esteja enquadrada no Anexo I, que até 31 de dezembro de 2011 se submete a alíquota de 8,45%, passa, a partir de 1º de janeiro de 2012, a estar submetida a alíquota de 7,60%.

Adicionalmente, no intuito de incentivar exportações, o PLC nº 77, de 2011 – Complementar, inova ao conceder limite adicional de R\$ 3.600.000,00 para receitas brutas provenientes de exportações.

Outro dos principais anseios das microempresas e empresas de pequeno porte contemplado no projeto foi a possibilidade de parcelamento e reparcelamento de dívidas com o regime. A medida atende aos reclamos do segmento, preocupado com o agravamento da situação das empresas endividadas com o Fisco. Já prejudicada pelas consequências da inadimplência e das multas a pagar, a empresa endividada ainda tinha a sua situação agravada pela impossibilidade de se manter no regime simplificado e favorecido. Com a aprovação do projeto, as MEPPs ganham novo alento com as novas regras de parcelamento em até 60 meses estabelecidas a partir do novo § 15 do art. 21 da LCP nº 123, de 2006.

Por fim, outra alteração digna de louvor, e que superou qualquer expectativa, foi a elevação do limite de enquadramento dos MEIs, que passou de R\$ 36.000,00 de receita bruta anual para R\$ 60.000,00. A medida, que muitos poderiam considerar ousada, já se provou útil e contribuirá, de maneira decisiva, para reduzir drasticamente a informalidade na economia brasileira.

No prazo regulamentar para emendas na CAE, o PLC nº 77, de 2011, recebeu quatro emendas.

A de nº 1, do Senador Aloysio Ferreira Nunes, propõe o acréscimo de parágrafo ao art. 18-C da LCP nº 123, de 2006, para permitir a contratação, pelo MEI, de um menor na condição de aprendiz. Embora a iniciativa nos pareça meritória, entendemos que ela deva figurar em projeto futuro de aperfeiçoamento do Estatuto da MEPP, visto que, na situação atual, a aprovação de qualquer emenda acabará por retardar a entrada em

vigor de medidas que hoje se afiguram mais urgentes e importantes, motivo pelo qual defendemos a sua rejeição. O mesmo se diga em relação à Emenda CAE nº 2, do Senador Alvaro Dias, que acrescenta inciso XVI ao § 5º-B do art. 18 da LCP nº 123, de 2006, para permitir a opção pelo Simples Nacional de MEPPs prestadoras de serviços de fisioterapia e terapia ocupacional.

A Emenda CAE nº 4, do Senador Armando Monteiro, também de extrema relevância, propõe que as MEPPs optantes pelo Simples Nacional, em relação ao ICMS, não estejam sujeitas aos regimes de substituição tributária e de antecipação do recolhimento do imposto, bem como ao pagamento do diferencial de alíquotas interna e interestadual nas aquisições interestaduais. Como o assunto é bastante polêmico, seguimos o mesmo critério adotado para as Emendas CAE nºs 1 e 2, rejeitando-a, de forma a não protelar a entrada em vigor dos novos benefícios previstos no projeto. A primeira parte da Emenda CAE nº 5, também de autoria do Senador Armando Monteiro, que propõe acabar com a vedação hoje existente ao ingresso de MEPPs produtoras de aguardente, é rejeitada pelo mesmo motivo.

O PLC nº 77, de 2011 – Complementar, preenche as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, sendo, pois, elaborado em técnica legislativa adequada. A única alteração necessária é de natureza redacional, já que o projeto, em quase todo o seu corpo, exceto nas referências feitas na nova redação dos §§ do art. 4º da LCP nº 123, de 2006, confunde a sigla do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) com a do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), o que demanda emenda de redação ao final.

Quanto ao atendimento dos requisitos de responsabilidade fiscal, expressos no art. 14 da LCP nº 101, de 4 de maio de 2000, a Exposição de Motivos encaminhada junto com o Projeto informa que não haverá perdas fiscais no presente ano. A renúncia fiscal decorrente das medidas no ano de 2012 será de R\$ 5.326 milhões de reais; em 2013, de R\$ 5.875 milhões; e, em 2014, de R\$ 6.477 milhões. Informa, ainda, que essas quantias serão devidamente consideradas na estimativa de receita das respectivas propostas orçamentárias anuais.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 77, de 2011 – Complementar, com a emenda de redação a seguir e a rejeição das Emendas CAE nºs 1, 2, 4 e 5.

EMENDA Nº – CAE (DE REDAÇÃO)

Substituam-se todas as referências feitas no Projeto de Lei da Câmara nº 77, de 2011 – Complementar, ao CGSIM (Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios) por CGSN (Comitê Gestor do Simples Nacional), exceto as do art. 1º do Projeto referentes ao art. 4º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Sala da Comissão, de setembro de 2011.

_____, Presidente

_____, Relator