

PARECER Nº , DE 2011

Da Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2011 — Complementar, da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que *altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,*

RELATOR: Senador **CYRO MIRANDA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 63, de 2011 — Complementar, de autoria da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, propõe alteração à Lei Complementar (LCP) nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para excluir da base de cálculo do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) as receitas decorrentes da venda de pão e congêneres produzidos pelo estabelecimento que os vende.

O projeto contém dois artigos, sendo o segundo a cláusula de vigência.

No art. 1º, acrescenta-se § 26 ao art. 18 da LCP nº 123, de 2006, a fim de autorizar seja excluída, da receita bruta apurada no mês para a definição da base de cálculo do Simples Nacional, a renda decorrente das vendas do chamado "pão-do-dia", definido como *os pães, panhocas, broas, pão francês e demais produtos de panificação feitos a partir de farináceos, inclusive fubá, polvilho e similares, comercializados no próprio local de produção diretamente ao consumidor final.*

Na Justificação, a autora cita informações divulgadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela Food Agricultural Organization (FAO) sobre o baixo consumo de pão no Brasil, bem como enfatiza a imensa quantidade de trabalhadores e empresas envolvidas no segmento no País. A sua

expectativa é que, com a redução da tributação incidente sobre o segmento, seja estimulado o consumo do alimento.

Agrega, ainda, a informação de que não incide sobre o pão o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributo regido pelo princípio da seletividade, que sequer o considera como produto industrializado para efeitos de incidência.

Nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), única designada para apreciá-lo antes do Plenário, o PLS nº 63, de 2011— Complementar não foi objeto de emendas no prazo regimental. Iniciada a discussão na reunião de 1º de novembro de 2011, a matéria foi retirada de pauta.

II – ANÁLISE

A competência desta Comissão de Assuntos Econômicos para analisar a matéria advém do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A iniciativa parlamentar é legítima, sendo adequado o uso de lei complementar, o que encontra fundamento na combinação dos arts. 48, I; 61, *caput*, e 146, III, *d*, ambos da Constituição Federal (CF). Os primeiros estabelecem a competência do Congresso Nacional e de seus membros para legislar sobre tributos, e o último reserva à lei complementar dispor sobre a definição de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

No tocante à juridicidade, o projeto contém todos os elementos necessários, inovando e não entrando em choque com a ordem jurídica vigente, além de ser dotado de potencial coercitividade e atender ao princípio da generalidade.

No mérito, a dedução de base de cálculo que se quer promover, aparentemente, teria o efeito de impedir a incidência de todo o conjunto de tributos abrangido pelo Simples Nacional, inclusive o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), sobre as receitas provenientes da venda de pães e produtos assemelhados. Tendo em vista que a maioria absoluta das panificadoras é ou pode ser enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, em tese, a desoneração do produto

seria quase completa, beneficiando toda a população, sobretudo a mais pobre, dado o peso representado pelo item alimentação nas suas despesas.

Entretanto, em que pese a excelente intenção da autora, sérias restrições de ordem técnica contêm o nosso entusiasmo em relação ao projeto.

Na discussão da matéria, aqui mesmo na CAE, o Senador JOSÉ PIMENTEL entendeu que a omissão do projeto, ao não definir a forma de tributação sobre as receitas excluídas pelo novo § 26 do art. 18, acabaria por prejudicar o segmento que se quer beneficiar, obrigando-o a se submeter a regimes tributários mais gravosos em relação a essas receitas.

Embora tenhamos sempre entendido que a exclusão proposta teria implicitamente estabelecido espécie de não incidência dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional sobre a receita oriunda da venda do “pão-do-dia”, é pertinente a dúvida suscitada pelo Senador JOSÉ PIMENTEL. Para impedir a interpretação dada por ele, a melhor forma por nós imaginada seria a inclusão de mais um parágrafo ao art. 18, de forma a deixar clara a não incidência de quaisquer tributos sobre as receitas do “pão-do-dia” excluídas quando auferidas por optantes do Simples.

O problema existente nessa ideia é que ela abre a possibilidade de questionamento quanto à constitucionalidade da medida, visto que o legislador federal não tem legitimidade para propor benefício fiscal relativo ao ICMS, sob o risco de afronta ao art. 151, III, da Constituição Federal (CF).

Na verdade, o problema da aprovação 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 sobre essas mercadorias 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 isentando-o. 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 não merece prosperar.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela REJEIÇÃO do PLS nº 63, de 2011-Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator