



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

PARECER N° , DE 2014

SF/14143.422221-74

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 323, de 2010 – Complementar, do Senador ALFREDO COTAIT, que *veda a exigência da substituição tributária prevista no art. 150, § 7º, da Constituição Federal, para os optantes do Simples Nacional instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.*

RELATOR: Senador ARMANDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 323, de 2010 – Complementar, ora em exame nesta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), de autoria do Senador ALFREDO COTAIT, composto de dois artigos, tem como objetivo único vedar a aplicação da substituição tributária nas saídas destinadas a contribuintes optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional. A medida afeta diretamente os Estados, visto ser de sua competência o tributo focado pela proposição - o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SF/14143.42221-74

Segundo a justificação apresentada, o projeto visa a coibir abusos na utilização do mecanismo de substituição tributária, previsto no § 7º do art. 150 da Constituição, no caso das microempresas e empresas de pequeno porte que operam no Simples Nacional. Nesse caso a substituição tributária retirou-lhes parte considerável de seus benefícios fiscais sob esse regime, assegurados pelo art. 170, IX, da Constituição.

O autor cita ainda estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) encomendado pelo SEBRAE, que calculou em R\$ 1,7 bilhão as perdas das micro e pequenas empresas no ano fiscal de 2008 decorrentes da aplicação da substituição tributária.

Na Comissão de Assuntos Econômicos, no dia 25 de março de 2014, foram apresentadas ao PLS 323, de 2010 duas emendas. A Emenda CAE nº 1 tem como autora a Senadora Gleisi Hoffmann e a nº 2, o Senador Eduardo Suplicy.

A Emenda nº 1 propõe uma lista de produtos, sob a qual poderia incidir a substituição tributária, que é idêntica aquela apresentada por esse relator, no dia 18 de março, em sua proposta inicial substitutiva. Porém, difere ao conceder poderes ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), mediante quorum qualificado, de ampliar essa lista, desde que adote os critérios de produção concentrada, comercialização pulverizada e relevância na arrecadação do imposto. Também exige aplicação de fator de redução na Margem de Valor Agregado, quando a substituída tributária for microempresa ou empresa de pequeno porte optante pelo Simples Nacional.

A Emenda nº 2, baseada na proposta do Confaz, reitera a importância do instituto da substituição tributária para as finanças estaduais ao afirmar que esse instrumento é responsável por cerca de 30%, em média, da arrecadação dos Estados. Dessa forma, oferece como proposta uma lista de produtos ampla e genérica, o que na prática se conforma ao modelo de ST atualmente em vigor. Além disso, propõe revisões periódicas celebradas por meio de convênios entre os Estados e o Distrito Federal para promover inclusões ou exclusões na lista de mercadorias ou operações sujeitas à substituição tributária.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SF/14143.42221-74
|||||

II – ANÁLISE

A competência da CAE para opinar sobre proposições referentes a tributos encontra fundamento no art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Sendo a proposição um projeto de lei complementar, a matéria, após a apreciação deste Colegiado, irá à apreciação do Plenário.

Quanto à iniciativa do projeto por membro desta Casa, ela decorre do art. 61 da Constituição Federal (CF). Isso porque é atribuição do Congresso Nacional legislar sobre matérias de competência da União, sobretudo as que dizem respeito ao sistema tributário (CF, art. 48, I). No caso específico do regime simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte (CF, art. 146, III, d), a atribuição deve ser exercida por meio de lei complementar, como é o caso.

A proposta está em consonância, ainda, com o estabelecido pelo o art. 170, IX, da Lei Maior, que elege como um dos princípios da ordem econômica nacional o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob a legislação brasileira que tenham sua sede e administração no País.

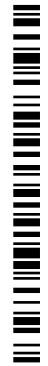
Atende, também, ao princípio da generalidade e não afronta os princípios da igualdade ou da isonomia, presentes no inciso II do art. 150 da CF.

No tocante ao mérito, o PLS 323, de 2010 e as emendas apresentadas trazem à discussão um grave problema. A intensificação no uso do regime de substituição tributária do ICMS pelos governos estaduais nos últimos anos tem causado distorções no ambiente econômico e, consequentemente, afetado empresas e consumidores. A disseminação indiscriminada do uso desse mecanismo acarreta uma série de impactos negativos, tais como:



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SF/14143.422221-74



- a) aumento no preço final da mercadoria ao consumidor se comparado com o mesmo produto sujeito à tributação pelo regime normal de apuração do ICMS;
- b) interferência negativa na livre concorrência, na medida em que não é autorizada a restituição do imposto quando a operação for efetuada por valores inferiores aos que serviram para sua base de cálculo, impedindo que as empresas possam reduzir a margem de determinados produtos quando pretendem;
- c) redução do capital de giro das empresas que atuam como substitutos tributários do ICMS, na medida em que estas pagam o tributo antes de receberem o valor relativo à venda efetuada. Além disso, o desfasamento entre os prazos médios de pagamento do tributo e da realização financeira dos recebíveis resulta em maior custo financeiro para as empresas submetidas ao regime;
- d) Finalmente, é notório que a possibilidade de aplicação do instituto da substituição tributária pelos Estados em relação aos optantes do Simples Nacional tem mitigado sensivelmente os benefícios trazidos pelo regime diferenciado, tanto no aspecto financeiro quanto no burocrático.

Dessa forma, a igualdade de tratamento hoje existente entre as MPEs e as empresas de médio e grande porte em relação à matéria fere a determinação constitucional de tratamento simplificado e favorecido às primeiras e esse problema precisa ser melhor equacionado. Só que a fórmula eleita para fazê-lo no PLS nº 323, de 2010 – Complementar, é demasiadamente simplista e não tem chance de prosperar, visto que a discussão também impacta as finanças estaduais. Por esse motivo, com a mesma boa intenção do autor do PLS, e levando em consideração as emendas propostas, apresentamos substitutivo que, nos parece, concilia melhor o interesse do contribuinte e dos Estados.

A nossa proposta oferece um disciplinamento do uso da substituição tributária, que minimiza seus efeitos sobre os contribuintes optantes do Simples Nacional, mas que garante uma margem de utilização criteriosa desse instrumento por parte dos Tesouros estaduais. Para tanto, limita-se a pauta de operações sujeitas à substituição tributária àqueles



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

produtos que melhor se prestam à técnica, sem desconsiderar as necessidades fiscais dos Estados, motivo pelo qual ampliamos a lista originalmente prevista, acatando parcialmente a Emenda nº 2, do eminentíssimo Senador Eduardo Suplicy. A relação passa a ser composta majoritariamente por mercadorias e bens específicos, em que a produção apresenta elevado grau de concentração e comercialização pulverizada, o que atende aos objetivos da emenda da Senadora Gleisi Hoffmann. Com isso pretende-se recuperar a seletividade e a essencialidade desse instrumento tributário.

Portanto, a necessária depuração da lista apresentada na Emenda nº 2, deu-se pelo fato já mencionado, de ser essa proposição muito genérica, o que daria margem a interpretações demasiadamente amplas e à utilização excessiva e arbitrária na escolha dos produtos sujeitos ao regime de substituição tributária.

Ainda a propósito das emendas, em linha com a preocupação levantada pela Senadora Gleisi Hoffmann, aprimoramos o substitutivo com a diminuição da burocracia em relação ao recolhimento do tributo. Para isso, incluímos no projeto dispositivo para vedar a exigência de obrigações tributárias acessórias unilaterais pelos entes federativos aos optantes do Simples.

Além disso, o cálculo das obrigações envolvendo o ICMS que não foram abrangidas pelo recolhimento único do Simples Nacional será grandemente facilitado pela previsão de implementação de aplicativo único para essa finalidade. Atualmente as Micro e Pequenas Empresas sujeitas à substituição tributária são obrigadas a realizar cálculos complicados para apurar o imposto a ser recolhido, por conta das grandes variações de alíquotas por setores e por Estado. Não é razoável exigir que as empresas gastem tanto tempo e recursos para cumprir essa obrigação acessória, sobretudo depois do êxito alcançado pelo Simples Nacional, que permite o recolhimento unificado e simplificado de oito tributos, sem maior burocracia: seis deles federais, o ICMS e o Imposto sobre Serviços.

Adicionalmente, fixa-se prazo mínimo de 90 dias, contados a partir do primeiro dia do mês do fato gerador da obrigação tributária, para o ente federativo estabelecer o vencimento do imposto devido por substituição tributária e por antecipação do recolhimento, o que ajudará a

SF/14143.42221-74



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

mitigar os efeitos danosos sobre o fluxo de caixa das microempresas e empresas de pequeno porte causados por esses regimes. É importante ressaltar que alguns Estados já adotam boas práticas nesse campo. Urge, assim, torná-las minimamente universais de forma que não se observe tratamentos tão díspares tão somente em função de onde estão sediados os pequenos empreendedores.

Outra alteração que fazemos em relação ao projeto original é quanto à técnica legislativa empregada, que não incorporava as novas medidas ao texto base do Simples Nacional, a Lei Complementar (LCP) nº 123, de 14 de dezembro de 2006, como prescreve a LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. O substitutivo proposto consolida todas as alterações necessárias na referida Lei.

Quanto à responsabilidade fiscal, como a medida tem caráter geral, por interpretação do § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, não é exigível a adoção das medidas de compensação previstas naquele artigo.

SF/14143.42221-74

III – VOTO

Diante dos argumentos expostos, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 323, de 2010 – Complementar, com o acolhimento parcial das Emendas CAE nºs 1 e 2, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 323 DE 2010 –
 COMPLEMENTAR**



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SF/14143.42221-74

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para limitar as hipóteses de substituição tributária relativas ao ICMS não abrangidas pelo recolhimento único do Simples Nacional e vedar a possibilidade de exigência de obrigações tributárias acessórias adicionais nos casos de operações sujeitas à substituição tributária, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 13 e 26 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 13.....

.....
 § 1º

.....
 XIII -

a) nas operações ou prestações sujeitas ao regime de substituição tributária, tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) e sujeitas ao regime de antecipação do recolhimento do imposto, envolvendo produção, fabricação, geração, distribuição e comércio atacadista de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, cigarros, águas, refrigerantes, cervejas, bebidas alcoólicas refrescantes (cooler), bebidas energéticas, bebidas isotônicas, embalagens para bebidas, óleos vegetais comestíveis, margarinas, farinha de trigo, açúcar refinado, ração pet para animais domésticos, motocicletas, tratores, veículos automotivos, autopeças, pneus novos de borracha, câmaras de ar de borracha, produtos farmoquímicos, preparações farmacêuticas, medicamentos para uso humano ou veterinário, cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal, papel A4, adubos e fertilizantes, defensivos agrícolas, cimento e tubos de PVC, tintas e vernizes, produtos eletroeletrônicos e eletrodomésticos, lâmpadas, pilhas, baterias, fios e cabos;

....." (NR)



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

“Art. 26.

[View Details](#) | [Edit](#) | [Delete](#)

§ 4º É vedada a exigência de obrigações tributárias acessórias relativas aos tributos apurados na forma do Simples Nacional além daquelas estipuladas pelo CGSN e atendidas por meio do Portal do Simples Nacional, bem como, o estabelecimento de exigências adicionais e unilaterais pelos entes federativos.

³ See *American Society of International Law, Annual Meeting, 1968*, pp. 1-10.

§ 8º As informações a serem prestadas relativas ao ICMS devido na forma prevista nas alíneas *a* e *h*, do inciso XIII, do § 1º, do art. 13, serão fornecidas por meio de aplicativo único.

§º Fica estabelecida a obrigatoriedade de utilização da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) nas operações e prestações efetuadas relativas ao ICMS por microempresa e empresas de pequeno porte nas hipóteses previstas nas alíneas *a* e *h* do inciso XIII, do § 1º, do art. 13.

§ 10 Os aplicativos necessários ao cumprimento do disposto nos §§ 8º e 9º deste artigo serão disponibilizados de forma gratuita no portal do Simples Nacional.“ (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A:

“Art. 21-A. Os Estados e o Distrito Federal deverão observar, em relação ao ICMS, o prazo mínimo de 90 dias, contados a partir do primeiro dia do mês do fato gerador da obrigação tributária, para estabelecer a data de vencimento do imposto devido por substituição tributária, tributação concentrada em uma única etapa (monofásica) e por antecipação tributária com ou sem encerramento de tributação, nas hipóteses em que a responsabilidade recair sobre operações ou prestações subsequentes, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor.”

Art. 3º O Comitê Gestor regulamentará o disposto nos §§ 8º, 9º e 10 do art. 26 da Lei Complementar nº 123, de 2006, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor 180 dias após a data de sua publicação.



SF/14143.42221-74



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

|||||
SF/14143.42221-74