



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 25, DE 2018

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, 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 Ataídes Oliveira

**RELATOR:** Senador Ricardo Ferraço

19 de Dezembro de 2018



## PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, 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 Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 284, de 2017 – Complementar, de autoria da Senadora ANA AMÉLIA. A oitiva da CTFC decorre da aprovação, pelo Plenário do Senado, do Requerimento nº 515, de 2018, de autoria do Senador CIRO NOGUEIRA.

O projeto visa regular o art. 146-A da Constituição Federal (CF) ao estabelecer critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência. O PLS compõe-se de quatro artigos.

Já fiz a descrição do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, no relatório que apresentei à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e que foi aprovado, na reunião de 7 de novembro de 2018 daquela Comissão, na forma do Parecer (SF) nº 100, de 2018. Reitero aqui os termos do relato do projeto lá assentados, quer quanto ao articulado legal quer quanto à justificação.

Em síntese, o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, relaciona os critérios especiais de tributação que poderão ser adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de coibir, **tão logo surjam**,



práticas de inadimplemento tributário efetuadas pelas empresas que provoquem desequilíbrios da concorrência. O projeto tenciona assegurar a constitucionalidade de controles mais estritos de fiscalização de tributos, os chamados “regimes especiais de fiscalização”, atualmente aplicados pela União e por alguns Estados.

O projeto prevê a aplicação do regime especial de fiscalização a todas as empresas de setor de atividade econômica ou então a pessoa jurídica específica no denominado “regime diferenciado”. Durante a vigência do regime diferenciado, a empresa que descumprir as obrigações tributárias poderá, conforme a gravidade da conduta, ter sua inscrição no cadastro de contribuintes suspensa ou cancelada. Dessa maneira, será obrigada a sustar suas atividades de comercialização porque estará impedida, temporária ou definitivamente, de emitir nota fiscal eletrônica.

O Parecer (SF) nº 100, de 2018, da CAE, culmina com a apresentação de Substitutivo (Emenda nº 2-CAE), composto de seis artigos.

Foram três as alterações importantes introduzidas pelo Substitutivo. A primeira delas foi a delimitação do mercado, para fins de eventual análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (§ 1º do art. 1º do Substitutivo).

A segunda importante alteração nominou os setores de atividade econômica (a saber: combustíveis e biocombustíveis, bebidas frias e cigarros que contenham tabaco) em que a própria lei complementar reconhece haver desequilíbrio concorrencial provocado por descumprimento de obrigações tributárias pelos contribuintes. Segundo o art. 2º, IV e parágrafo único, do Substitutivo, caso se detecte desequilíbrio concorrencial em outro setor, entidade representativa desse setor ou órgão com competência para a defesa da concorrência poderão provocar a administração tributária, a qual, entre outros procedimentos, deverá conceder prazo não inferior a trinta dias para manifestação de qualquer interessado.

A terceira importante alteração foi a introdução da qualificação de devedor contumaz ao sujeito passivo (isto é, à pessoa jurídica sujeita ao regime especial de fiscalização) que poderá ter sua inscrição no cadastro de contribuintes cancelada (art. 4º, II, do Substitutivo). Na outra face da mesma moeda, assegurou-se a não aplicação dos critérios especiais de tributação ao devedor eventual ou ao devedor reiterado cuja inadimplência não implique desequilíbrio concorrencial (art. 3º, III, do Substitutivo).



Na reunião da CTFC havida em 5 de dezembro de 2018, foi realizada audiência pública interativa para instruir o PLS nº 284, de 2017 – Complementar, em decorrência da aprovação dos Requerimentos RTG nºs 35 e 38, de 2018-CTFC, de autoria do Senador CIRO NOGUEIRA e deste relator, respectivamente. Houve a oitiva dos seguintes convidados: (i) Francisco Assis de Oliveira Júnior, Subsecretário de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); (ii) Helvio Rebeschini, Diretor de Planejamento Estratégico da Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência (PLURAL) (iii) Edson Vismona, Presidente Executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO); (iv) Hugo Funaro, Advogado, sócio de Dias de Souza Advogados; (v) Luiz Marcio de Souza, Coordenador Adjunto da Coordenadoria da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (CAT/SEFAZ-SP); e (vi) Gustavo do Amaral Martins, Advogado especialista da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Não foram apresentadas outras emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, III, “f”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CTFC analisar as condições de concorrência. É justamente a prevenção do desequilíbrio da concorrência o objeto do PLS nº 284, de 2017 – Complementar, sob exame.

O projeto e o Substitutivo coadunam-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 Substitutivo está articulado em boa técnica legislativa, embora eivado de três inexatidões materiais devidas a lapso manifesto, que serão corrigidas ao final por meio de emendas de redação, a saber:

a) no preâmbulo, ausência da ordem de execução “O CONGRESSO NACIONAL decreta.”;



b) no inciso I do § 2º do art. 1º, plural indevido do substantivo “entidades”;

c) na alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 2º, plural indevido do particípio “causados”.

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, reitero meu alinhamento à 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, **no nascedouro**, práticas de inadimplemento tributário engendradas pelos contribuintes (empresas), das quais possam resultar desequilíbrios concorrenciais. Há que se estancar desde logo o empilhamento, na dívida ativa dos entes tributantes, de créditos tributários incobráveis em razão, por exemplo, do fechamento irregular da empresa devedora ou da existência de sócios laranjas.

A audiência pública propiciada pela iniciativa do Senador CIRO NOGUEIRA apontou dispositivos do Substitutivo que necessitam de aperfeiçoamento.

A mais importante alteração decorre das ponderações trazidas pela Receita Federal e pela Sefaz-SP, no sentido de que a administração tributária é capaz de identificar indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária em outros setores de atividade econômica. Por essa razão, no inciso IV do *caput* do art. 2º do Substitutivo, proponho o acréscimo da iniciativa da administração tributária às já previstas ações de entidade representativa do setor ou de órgão da defesa da concorrência. Em consequência, no inciso I do parágrafo único do mesmo art. 2º, saliento a necessidade de a administração tributária demonstrar os indícios de desequilíbrio concorrencial.

No inciso II do *caput* do mesmo art. 2º do Substitutivo, proponho a inclusão do setor de bebidas alcoólicas em geral, não somente de cervejas, entre aqueles em que a lei complementar reconhece, de antemão, haver desequilíbrio concorrencial provocado pelo descumprimento de obrigações tributárias por parte das empresas.



Outra importante alteração decorre do julgamento pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, em 5 de setembro de 2018, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.952. Embora a proclamação do resultado tenha sido adiada, consta da ata de julgamento que diversos ministros se manifestaram pela necessidade de conferir efeito suspensivo ao recurso interposto contra ato de cassação de regime especial para funcionamento de indústria tabagista. Assim, para evitar discussões judiciais, proponho conferir efeito suspensivo ao recurso apresentado pela empresa selecionada para o regime diferenciado (alínea “a” do inciso VII do *caput* do art. 3º do Substitutivo). Lembro que o dispositivo já prevê o prazo de noventa dias para que a administração tributária aprecie esse recurso. Logo, o retardo ora introduzido não será grande.

Proponho a supressão do art. 5º do Substitutivo em atenção a pleito da Sefaz-SP. Assim, a manutenção dos critérios especiais de tributação instituídos pelos entes subnacionais anteriormente à vigência da lei complementar resultante do Substitutivo far-se-á conforme o § 4º do art. 24 da Constituição Federal.

Em relação ao critério especial de tributação consistente na adoção de regime de estimativa (inciso VII do *caput* do art. 1º do Substitutivo), embora o cotejo entre crédito apurado por estimativa e crédito escriturado tenha redação inspirada no art. 26, III e § 1º, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a chamada “Lei Kandir”, é preciso ajustar a redação dos §§ 3º e 4º do art. 1º do Substitutivo para fazer a seguinte distinção: **dedução** do excedente da estimativa paga no período de apuração anterior; e **compensação** do excedente de estimativa acumulado por mais de três períodos de apuração com outros tributos devidos pelo contribuinte.

Por fim, proponho acolher sugestão do Senador CIRO NOGUEIRA, no sentido de que deva ficar claro que a aplicação dos critérios especiais de tributação se dá, em princípio, a todo o setor de atividade econômica, à exceção do regime diferenciado (inciso VII do art. 3º e art. 4º do Substitutivo), quando são aplicados individualmente. Com efeito, há intérpretes que têm dificuldade em distinguir entre aplicação **isolada** do critério especial de tributação (art. 3º, I, do Substitutivo) e aplicação **individual** a sujeito passivo específico na hipótese de regime diferenciado (art. 3º, VII, do Substitutivo). A redação proposta ao inciso I *in fine* do *caput* do art. 3º do Substitutivo tenciona facilitar a interpretação da futura lei complementar.

### III – VOTO



Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2017 – Complementar, nos termos da Emenda nº 2 – CAE (substitutivo), com as subemendas abaixo.

### **SUBEMENDA Nº 1 (DE REDAÇÃO) À EMENDA Nº 2 – CAE**

Inclua-se, no preâmbulo do Substitutivo, o seguinte texto:

“O CONGRESSO NACIONAL decreta:”

### **SUBEMENDA Nº 2 (DE REDAÇÃO) À EMENDA Nº 2 – CAE**

Na redação do inciso I do § 2º do art. 1º do Substitutivo, substitua-se o substantivo “entidades” por “entidade”.

### **SUBEMENDA Nº 3 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Dê-se aos §§ 3º e 4º do art. 1º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 1º .....

.....

§ 3º .....

.....

II – deduzirá a diferença, se negativa, do pagamento devido no período de apuração seguinte;

§ 4º O crédito a título de estimativa de que trata o § 3º, acumulado por mais de três períodos de apuração, respeitado o prazo decadencial, poderá ser compensado nos termos da legislação específica de cada ente.”

### **SUBEMENDA Nº 4 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Dê-se ao art. 2º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 2º Enquadram-se no campo de aplicação desta Lei Complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – .....

II – bebidas alcoólicas 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 – .....

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento da entidade representativa do setor, de órgão com competência para defesa da concorrência ou ainda iniciativa da administração tributária, desde que atendidas as seguintes condições cumulativas:

.....  
*Parágrafo único.* .....

I – publicidade dos atos de instauração e conclusão do procedimento, exigindo-se a demonstração dos requisitos previstos nas alíneas *a* e *b* do inciso IV;

.....”

### **SUBEMENDA Nº 5 (DE REDAÇÃO) À EMENDA Nº 2 – CAE**

Na redação da alínea “b” do inciso IV do *caput* do art. 2º do Substitutivo, substitua-se o adjetivo “causados” por “causado”.

### **SUBEMENDA Nº 6 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Dê-se ao inciso I do *caput* do art. 3º do Substitutivo a seguinte redação:

“Art. 3º .....

I – poderão ser adotados isolada ou conjuntamente, em função da natureza e da gravidade dos atos que tenham ensejado a respectiva aplicação a, excetuado o disposto no inciso VII deste artigo, todo o setor de atividade econômica;

.....”

### **SUBEMENDA Nº 7 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Na redação da alínea “a” do inciso VII do *caput* do art. 3º do Substitutivo, substitua-se a preposição “sem” por “com”.

### **SUBEMENDA Nº 8 À EMENDA Nº 2 – CAE**

Suprima-se o art. 5º do Substitutivo, renumerando-se o seguinte.





Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18167.31852-12



## Relatório de Registro de Presença

### CTFC, 19/12/2018 às 11h - 23ª, Extraordinária

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

MDB			
TITULARES		SUPLENTE	
ZÉ SANTANA	PRESENTE	1. SIMONE TEBET	
AIRTON SANDOVAL	PRESENTE	2. GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE
DÁRIO BERGER	PRESENTE	3. ELMANO FÉRRER	PRESENTE
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. JOSÉ SERRA	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
FÁTIMA BEZERRA		1. GLEISI HOFFMANN	
PAULO PAIM	PRESENTE	2. HUMBERTO COSTA	
VAGO		3. JORGE VIANA	
ACIR GURGACZ	PRESENTE	4. LINDBERGH FARIAS	

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE	1. MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE
DALIRIO BEBER	PRESENTE	2. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
DAVI ALCOLUMBRE		3. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	1. ANA AMÉLIA	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	2. GLADSON CAMELI	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)			
TITULARES		SUPLENTE	
JOÃO CAPIBERIBE		1. RANDOLFE RODRIGUES	
VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE	2. CRISTOVAM BUARQUE	PRESENTE

Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIDINHO SANTOS	PRESENTE	1. EDUARDO LOPES	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE	2. PEDRO CHAVES	PRESENTE

### Não Membros Presentes

VICENTINHO ALVES  
JOSÉ PIMENTEL  
VALDIR RAUPP  
PAULO ROCHA

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 284/2017)**

NA 23ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CTFC, FOI APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO NA FORMA DA EMENDA Nº 2-CAE/CTFC (SUBSTITUTIVA), COM AS SUBEMENDAS DE 1 A 8 À EMENDA Nº 2-CAE/CTFC.

19 de Dezembro de 2018

Senador ATAÍDES OLIVEIRA

Presidente da Comissão de Transparência, Governança,  
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor