



SENADO FEDERAL  
*Gabinete do Senador Jorginho Mello*

SF/19140.34880-60

Minuta

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 151, de 2016 – Complementar, do Senador Lasier Martins, que *acrescenta artigo na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) para orientar a aplicação da Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015.*

Relator: Senador **JORGINHO MELLO**

**I – RELATÓRIO**

Encontra-se nesta Comissão, para análise, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 151, de 2016 – Complementar, do Senador Lasier Martins, que tem como objetivo acrescentar art. 21-C à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para enunciar que a regulamentação da aplicação do disposto na Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015, não poderá onerar os custos das microempresas e empresas de pequeno porte, notadamente os custos tributários.

Conforme art. 2º da proposição, a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Segundo sua justificação, a Emenda Constitucional nº 87, de 2015, introduziu a partilha do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) entre o Estado de origem e de

destino nas operações e prestações interestaduais que destinam bens e serviços a consumidor final não contribuinte da exação. Antes dela, o Estado de origem se apropriava integralmente da arrecadação. Todavia, o Convênio ICMS nº 93, de 17 de setembro de 2015, firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ao regulamentar a aplicação do disposto na referida emenda constitucional, teria elevado os custos das microempresas e das empresas de pequeno porte, com reflexos nos preços, qualidade do serviço e até mesmo na viabilidade do negócio. Isso porque os custos das obrigações tributárias acessórias teriam aumentado muito, pois essas empresas passaram a ser obrigadas a tratar não apenas com o fisco do Estado de origem, onde estão sediadas, mas também com todos os fiscos dos Estados de destino, onde residem seus clientes. A carga tributária também teria subido, pois o recolhimento da parcela do imposto do Estado de destino não é compensado pela redução do recolhimento ao Estado de origem. Referido convênio feriu o art. 179 da Constituição Federal (CF), que confere às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento diferenciado, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar suspendendo parcialmente a norma, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.464/DF.

Explica ainda o autor que, tendo em vista a inércia do Confaz na resolução do problema, apresentou a proposição, que acrescenta artigo na Lei Complementar nº 123, de 2006, para oferecer a diretriz a ser seguida na regulamentação das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 87, de 2015. Enfim, ressalta que as micro e pequenas empresas, responsáveis por tantos empregos no Brasil, não podem assumir mais esse ônus.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

A matéria objeto da proposição versa sobre direito tributário, sua disciplina é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais a sua análise.



SF/19140.34880-60

Como estabelecido no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem as referentes ao Sistema Tributário Nacional. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da CF, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República.

No tocante à juridicidade, a proposição afigura-se correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado, pois, com esteio no art. 146, inciso III, *d*, das CF, cabe à lei complementar a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, da Carta Magna (ICMS).

A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PLS também possui o atributo da generalidade, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal, e se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

O PLS está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF. Nesse aspecto, são necessárias apenas pequenas correções formais, propostas na emenda de redação apresentada ao final.

O PLS não implica renúncia de receitas federais, razão pela qual são desnecessárias as cautelas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

No mérito, a discussão decorre da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 87, de 2015, cujo objetivo foi modernizar o arcabouço constitucional do ICMS em relação às operações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. Efetivamente, a principal motivação para a aprovação da Emenda foi a mudança dos padrões de consumo havidos desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, que tornou significativas as vendas à distância, sobretudo com o incremento das operações realizadas pelo chamado “comércio eletrônico”. Esse incremento das vendas interestaduais a não contribuintes de



SF/19140.34880-60

ICMS causou distorção na distribuição dos recursos arrecadados, privilegiando os Estados mais desenvolvidos da Federação, em detrimento dos Estados consumidores.

Diante disso, a solução proposta foi a de aplicar também às operações interestaduais a consumidor final não contribuinte o modelo híbrido de partilha do produto da arrecadação do imposto, de forma que o Estado de destino passasse a receber parte do tributo. Na sistemática anterior, caso a mercadoria fosse vendida a consumidor final não contribuinte, o Estado de destino nada recebia na operação, ficando a totalidade do ICMS com o Estado de origem.

A referida Emenda Constitucional também determinou que a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual é do (i) destinatário, quando este for contribuinte do imposto; (ii) remetente, quando o destinatário não for contribuinte do imposto.

A polêmica surge quando os Estados, no Confaz, regulamentaram a aplicação da Emenda Constitucional por meio do Convênio ICMS nº 93, de 2015. Especificamente em sua cláusula nona, a norma estende as disposições do convênio aos contribuintes optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), em relação ao imposto devido à unidade federada de destino.

Em face da patente inconstitucionalidade da medida, o STF, em decisão monocrática do ministro Dias Toffoli, proferida na já referida ADI nº 5.464/DF, concedeu liminar para suspender a regra. De fato, conforme restou consignado na decisão, a extensão aos optantes do Simples Nacional do Convênio ICMS nº 93, de 2015, cria novas obrigações que ameaçam o funcionamento das empresas optantes pelo Simples, e invade área reservada à disciplina por lei complementar, contrariando o regime diferenciado das micro e pequenas empresas previsto na legislação.

O aumento de burocracia realmente tem grande repercussão sobre as empresas, sobretudo as de menor porte, se forem obrigadas a recolher fora do regime unificado do Simples Nacional.

Nesse sentido, a medida proposta pelo PLS ora sob análise vem justamente para reforçar a necessidade do tratamento simplificado que essas



SF/19140.34880-60

empresas devem ter em virtude de mandamentos constitucionais insculpidos nos arts. 170, IX, e 179.

O primeiro assevera que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. O segundo enuncia que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

### III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 151, de 2016 – Complementar, com a seguinte emenda de redação:

#### EMENDA N° - CAE

Na ementa do Projeto de Lei do Senado nº 151, de 2016 – Complementar, inclua-se vírgula após a expressão “(Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte)” e, no seu art. 1º, inclua-se ponto após a expressão “Art. 21-C” e exclua-se a referência “(NR)”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19140.34880-60