



Senado Federal
Gabinete do Senador Alan Rick

SF/23377.3847 1-86

PARECER Nº , DE 2023

De PLENÁRIO, sobre as emendas apresentadas ao Projeto de Lei Complementar nº 178, de 2021, do Deputado Efraim Filho, que *institui o Estatuto Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias; e dá outras providências*.

Relator: Senador ALAN RICK

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame do Plenário as emendas apresentadas ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 178, de 2021, do então Deputado Efraim Filho (hoje Senador), que *institui o Estatuto Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias; e dá outras providências*.

A proposta busca instituir o **Estatuto Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias**, com a finalidade de diminuir os custos de cumprimento das obrigações tributárias e de incentivar a conformidade por parte dos contribuintes, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O PLP se ampara na competência indicada na alínea *b* do inciso III do *caput* do art. 146 da Constituição Federal, segundo o qual cabe à **lei complementar** federal estabelecer **normas gerais** em matéria de legislação tributária, especialmente sobre obrigação.

Os objetivos a serem atingidos pelo pretendido Estatuto encontram-se no art. 1º e são os seguintes:

I – simplificação da emissão de documentos fiscais, pela **instituição da Nota Fiscal Brasil Eletrônica (NFB-e)**;



Assinado eletronicamente, por Sen. Alan Rick

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4351252074>

II – **instituição da Declaração Fiscal Digital (DFD)**, com informações dos tributos federais, estaduais, distritais e municipais, unificando as bases de dados da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III – **utilização dos dados de documentos fiscais** para a apuração de tributos, fornecimento de declarações pré-preenchidas e respectivas guias de recolhimento de tributos pelas administrações tributárias;

IV – **facilitação dos meios de pagamento** de tributos e contribuições, por meio da unificação dos documentos de arrecadação; e

V – unificação de cadastros fiscais e seu compartilhamento em conformidade com a competência legal, pela **instituição do Registro Cadastral Unificado (RCU)**, de forma que o **número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)**, ou o que vier a substituí-lo, seja a **identidade cadastral única e suficiente** para identificação da pessoa jurídica nos bancos de dados de serviços públicos, vedada a exigência de qualquer outro número de identificação.

Para gerir essas ações, o projeto prevê a **criação do Comitê Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias (CNSOA)**, vinculado ao Ministério responsável pela Fazenda Pública Nacional, composto de **24 (vinte e quatro) membros** (com igual número de suplentes), dos quais:

- **6 (seis) serão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)**, como representantes da União, indicados pelo Secretário Especial da RFB;

- **6 (seis) representantes dos Estados e do Distrito Federal**, indicados pelos Secretários de Fazenda, Finanças e Tributação dos Estados e do Distrito Federal, mediante reunião deliberativa no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

- **6 (seis) representantes dos Municípios**, sendo 3 (três) indicados por entidade representativa das Secretarias de Finanças ou Fazenda das Capitais e 3 (três) indicados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM); e



- **6 (seis) representantes da sociedade civil**, indicados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional do Comércio (CNC), da Confederação Nacional de Serviços (CNS), da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Confederação Nacional do Transporte (CNT) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) – uma indicação por entidade.

Ao CNSOA compete instituir e aperfeiçoar quaisquer obrigações acessórias, com a **definição de padrões nacionais**, e disciplinar as obrigações tributárias acessórias de que trata o art. 1º do PLP, ressalvadas as competências do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), previsto no § 6º do art. 2º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Quanto ao RCU, o Registro Cadastral Unificado, o **art. 6º** do PLP estabelece como competência conjunta do CNSOA e do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), de que trata a Lei Complementar nº 123, de 2006, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

A criação do CNSOA não impede que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponham sobre as obrigações tributárias acessórias relativas aos tributos de sua competência, ressalvada a obrigação de cumprir o disciplinado pelo CNSOA.

Importante destacar ainda que o Estatuto em questão **não se aplica** às obrigações tributárias acessórias decorrentes do **Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza (IR)** e do **Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF)**.

Em sua justificação, o autor destaca as possibilidades que o desenvolvimento da tecnologia da informação tem trazido para a integração dos Fiscos federal, estaduais, distrital e municipais. Entende que a cooperação e a integração entre as administrações tributárias são o melhor caminho para a simplificação das obrigações acessórias, melhorando o ambiente de negócios do País e reduzindo o chamado “custo Brasil” e a sonegação fiscal.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi distribuída às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise de sua constitucionalidade, e de Finanças e Tributação (CFT), para análise de



sua adequação financeira e orçamentária e de mérito. Em 07/12/2022, foi aprovado requerimento para tramitação da matéria em **regime de urgência**. Em 14/12/2022, a proposição foi aprovada no Plenário daquela Casa, sob a forma de Subemenda Substitutiva Global, nos termos do relatório da Deputada Paula Belmonte.

Encaminhada ao Senado Federal, a matéria foi distribuída unicamente à CAE, em apreciação não terminativa. Sob nossa relatoria, o PLP recebeu parecer favorável, com um pequeno ajuste redacional no art. 5º.

No Plenário, foram apresentadas perante a Mesa **6 (seis) emendas**, todas de autoria do Senador Rogério Carvalho.

II – ANÁLISE

Já tendo sido a matéria instruída e avaliada pela CAE, cabe agora a análise das emendas de Plenário.

A **Emenda nº 1-PLEN** altera o art. 1º do PLP para:

- a) substituir a nomenclatura “nota fiscal eletrônica Brasil” para o nome genérico “documento fiscal eletrônico” (inciso I do *caput* e § 1º);
- b) retirar a previsão de criação do Registro Cadastral Unificado (RCU) e submeter a identidade cadastral única aos termos definidos pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) (inciso V do *caput* e o § 3º);
- c) limitar o alcance do Estatuto aos tributos sobre a circulação (ICMS, ISS, IPI e PIS/COFINS) (§ 4º).

Quanto à alteração descrita no item *a*, parece-nos que a redação mais genérica proposta pela emenda esclarece o alcance do dispositivo, sem alteração de sentido, motivo pelo qual estamos propondo o acolhimento uma emenda de redação ao final do parecer.



Com relação à alteração descrita no item *b*, acolhemos parcialmente a sugestão, por meio de emenda de redação, desdobrando o inciso V do *caput* do art. 1º em dois incisos e o § 3º do mesmo artigo em outros dois parágrafos, sem alteração de sentido.

No que tange ao item *c*, não vemos justificativas para limitar, *a priori*, a aplicabilidade do Estatuto apenas aos tributos sobre a circulação. Se, como afirma a justificção da emenda, forem esses os tributos em relação aos quais as disposições do PLP são “mais aplicáveis”, o desenrolar das atividades do CNSOA naturalmente o comprovará.

Diante do exposto, **deixamos de acolher** a Emenda nº 1-PLEN, mas atendemos boa parte de suas sugestões por meio de emenda de redação.

A **Emenda nº 2-PLEN** dá nova redação ao art. 3º do PLP para:

- a) Reduzir a quantidade de membros do CNSOA, de 24 (vinte e quatro) para 18 (dezoito), por meio da retirada dos 6 membros representantes da sociedade civil;
- b) Alterar o quórum de deliberação do CNSOA de 3/5 (três quintos) para 3/4 (três quartos);
- c) Excluir da deliberação do CNSOA a uniformização de cadastros fiscais e seu compartilhamento, que ficariam sobre a atribuição do CGSIM;
- d) Suprimir a fixação de mandato para os membros do CNSOA, que poderiam ser destituídos a qualquer tempo;
- e) Tornar facultativa, não obrigatória, a consulta pública prévia às deliberações do CNSOA.

A modificação pretendida pelo item *a*, a nosso ver, não merece acolhida.

A justificação apresentada para a proposta (“considerando que as administrações tributárias da União, Estados, DF e Municípios são atividades essenciais ao funcionamento do Estado, não comporta deliberação sobre a matéria por entes da sociedade civil”) não subsiste quando se constata a presença, de forma paritária, **de representantes da sociedade civil em**



órgãos de julgamento administrativo de matéria tributária, tais como o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e seus equivalentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Se representantes da sociedade civil podem apreciar a legalidade de autos de infração sobre a obrigação principal, igualmente podem dispor sobre simplificação e padronização de obrigações acessórias.

A alteração proposta no item *b*, passando o quórum de deliberação do CNSOA de 3/5 (três quintos) para 3/4 (três quartos), associada à redução da quantidade de membros, tem o potencial de causar paralisia nas deliberações do Comitê.

Com relação à proposta do item *c*, a exclusão da competência do CNSOA sobre a uniformização de cadastros fiscais e seu compartilhamento, que ficariam sobre a atribuição do CGSIM, é difícil de sustentar juridicamente, tendo em vista que, conforme dissemos anteriormente, a Redesim é iniciativa de **adesão voluntária**.

Além disso, suprimir de um colegiado de simplificação e padronização de obrigações acessórias a competência para deliberar sobre uniformização de cadastros fiscais e seu compartilhamento, que são uma das mais relevantes obrigações acessórias, não parece justificável.

Quanto ao item *d*, a fixação de mandatos para membros de órgãos colegiados é praxe na administração pública. Em se tratando de órgão de caráter predominantemente **técnico**, como é o caso do CNSOA, cujos projetos de integração tenderão a ser desenvolvidos por anos, não vislumbramos vantagens em comprometer a estabilidade do comitê em prol dos desígnios do(s) governante(s) de turno. A duração fixa de mandato confere estabilidade e previsibilidade, facilitando o planejamento e eventual transição de mandatos.

No que diz respeito ao item *e*, que torna **facultativa a consulta pública prévia** às deliberações do CNSOA, parece ir na contramão das demandas da sociedade e mesmo do que tem sido observado na administração pública, em especial nas agências reguladoras. São cada vez mais comuns as consultas públicas para a captação de sugestões sobre propostas de atos normativos.

A Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), em seu art. 5º, determina que as propostas de edição e de



alteração de **atos normativos** de interesse geral de agentes econômicos, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, serão precedidas da realização de **análise de impacto regulatório**. O Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta o dispositivo, prevê em seu art. 9º a **consulta pública**, dispondo, inclusive, sobre sua **obrigatoriedade** na hipótese de atos normativos editados pelas agências reguladoras.

Considerando o impacto generalizado sobre os agentes econômicos dos atos normativos editados pelo CNSOA, é razoável prever a realização de consulta pública prévia, especialmente porque não há condicionamento a que o Comitê adote as manifestações recebidas.

Diante do exposto, **não acolhemos** a Emenda nº 2-PLEN.

Enxergamos, contudo, oportunidades de aperfeiçoamento no texto, por meio de emenda de redação, a fim de melhorar a técnica legislativa e eliminar redundância.

A **Emenda nº 3-PLEN** altera o art. 4º do PLP para substituir a expressão “terão acesso” por “poderão ter acesso”. Considerando que o PLP prevê que o acesso se dará “na forma disciplinada pelo CNSOA”, a redação proposta pela Emenda é mais adequada, motivo pelo qual estamos apresentando uma emenda de redação ao final do parecer.

A **Emenda nº 4-PLEN** altera o art. 5º do PLP, para dispor que o Estatuto se aplica aos tributos que vierem a substituir aqueles referidos no § 4º do art. 1º.

A justificação não esclarece a intenção do autor.

Caso seja somente adequar a redação do art. 5º do PLP, para harmonizá-la com o disposto no § 4º do art. 1º, a emenda é desnecessária, pois o ajuste redacional promovido pela CAE já é suficiente para o intento.

Parece-nos, contudo, que o objetivo do autor é adequar a redação do art. 5º às alterações pretendidas no § 4º do art. 1º pela Emenda nº 1-PLEN. Nessa hipótese, as disposições da Emenda nº 4-PLEN deveriam integrar a Emenda nº 1-PLEN, por tratarem de **modificações correlatas**, nos termos do art. 230, III, do RISF.



Assim, pelos mesmos fundamentos apresentados quando da análise da Emenda nº 1-PLEN, em particular do item *c*, **não acolhemos** a Emenda nº 4-PLEN.

A **Emenda nº 5-PLEN** propõe a **supressão** do art. 6º do PLP, que estabelece que cabe conjuntamente ao CGSIM e ao CNSOA dispor sobre a criação do RCU.

De forma análoga ao que ocorre com a Emenda nº 4-PLEN, a Emenda nº 5-PLEN não subsiste de forma isolada. Suas disposições deveriam integrar a Emenda nº 1-PLEN, por tratarem de **modificações correlatas**, nos termos do art. 230, III, do RISF.

Assim, pelos mesmos fundamentos apresentados quando da análise da Emenda nº 1-PLEN, em particular do item *b*, **não acolhemos** a Emenda nº 5-PLEN.

Por fim, a **Emenda nº 6-PLEN** pretende alterar o *status* de participação dos representantes da sociedade civil, que deixarão de ser membros efetivos com direito a voto nas deliberações do CNSOA, passando a ter caráter meramente consultivo.

Verifica-se, portanto, que a Emenda nº 6-PLEN não subsiste de forma isolada. Suas disposições deveriam integrar a Emenda nº 2-PLEN, por tratarem de **modificações correlatas**, nos termos do art. 230, III, do RISF.

Assim, pelos mesmos fundamentos apresentados quando da análise da Emenda nº 2-PLEN, em particular do item *a*, **deixamos de acolher** a Emenda nº 6-PLEN.

Vale comentar que recebemos uma sugestão do Senador Carlos Viana para o aperfeiçoamento redacional do parágrafo único do art. 4º, que nos parece positiva, motivo pelo qual a acolhemos por meio de **emenda de redação**, sem alteração de sentido.

Por fim, por questões de rigor conceitual, padronizamos, via **emenda de redação**, a menção às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, substituindo a expressão “Fazenda Pública” utilizada em alguns pontos do texto.



Finalmente, vale esclarecer que fica mantido o ajuste redacional promovido pela CAE, por aprimorar o texto, sem alteração de sentido.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** das Emendas nºs 1 a 6-PLEN apresentadas ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 178, de 2021, e pela **aprovação** do PLP nº 178, de 2021, com o ajuste redacional aprovado na CAE e com as seguintes emendas de redação:

EMENDA DE REDAÇÃO Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 178, de 2021:

Art. 1º

I – emissão unificada de documentos fiscais eletrônicos;

II – instituição da Nota Fiscal Brasil Eletrônica (NFB-e);

III – instituição da Declaração Fiscal Digital Brasil (DFDB), que terá informações dos tributos federais, estaduais, distritais e municipais e unificará a base de dados das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – utilização dos dados de documentos fiscais para a apuração de tributos, fornecimento de declarações pré-preenchidas e respectivas guias de recolhimento de tributos pelas administrações tributárias;

V – facilitação dos meios de pagamento de tributos e contribuições, por meio da unificação dos documentos de arrecadação;

VI – unificação de cadastros fiscais e seu compartilhamento em conformidade com a competência legal; e

VII – instituição do Registro Cadastral Unificado (RCU).

§ 1º Para a emissão unificada de documentos fiscais eletrônicos referida no inciso I do *caput* deste artigo, considerar-se-ão os sistemas e as legislações, os regimes especiais, as dispensas e os sistemas fiscais eletrônicos existentes, de forma a promover a sua integração, inclusive com redução de custos para contribuintes.

.....

§ 3º O número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), ou o que vier a substituí-lo, é a identidade cadastral única e suficiente para identificação da pessoa jurídica nos bancos



de dados de serviços públicos, vedada a exigência de qualquer outro número de identificação;

§ 4º O disposto no § 3º somente será aplicável, após instituído o Registro Cadastral Unificado (RCU) referido no inciso VI do *caput* deste artigo.

§ 5º Esta Lei Complementar não se aplica às obrigações tributárias acessórias decorrentes dos impostos previstos nos incisos III e V do *caput* do art. 153 da Constituição Federal.

.....

EMENDA DE REDAÇÃO Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 178, de 2021:

Art. 2º As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão compartilhar dados fiscais e cadastrais, sempre que necessário para reduzir obrigações acessórias e aumentar a efetividade da fiscalização.

.....

EMENDA DE REDAÇÃO Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 178, de 2021:

Art. 3º As ações de simplificação de obrigações tributárias acessórias serão geridas pelo Comitê Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias (CNSOA), vinculado ao Ministério responsável pela Fazenda Pública Nacional, composto dos seguintes membros:

I – 6 (seis) representantes da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, como representantes da União;

II – 6 (seis) representantes dos Estados e do Distrito Federal;

III – 6 (seis) representantes dos Municípios; e

IV – 6 (seis) representantes da sociedade civil.

.....

EMENDA DE REDAÇÃO Nº - PLEN



Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei Complementar nº 178, de 2021:

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão de forma integrada e poderão ter acesso às bases de dados dos documentos fiscais eletrônicos, das declarações fiscais, do registro cadastral unificado, dos documentos de arrecadação e dos demais documentos fiscais que vierem a ser instituídos, na forma disciplinada pelo CNSOA.

Parágrafo único. O CNSOA terá como objetivo a automatização da escrituração fiscal de todos os tributos abrangidos por esta Lei Complementar, com mínima intervenção do contribuinte, gerada a partir dos documentos fiscais eletrônicos por ele emitidos.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator Senador
Alan Rick

