

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2022

Regula o art. 146-A da Constituição Federal e estabelece normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre normas gerais para a identificação e controle de devedores contumazes, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, nos termos do art. 146-A da Constituição Federal.

Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer, por lei específica, os seguintes critérios especiais para o adequado cumprimento de obrigações tributárias principal ou acessória, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência:

I – manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento de sujeito passivo;

II – controle especial do recolhimento do tributo, de informações econômicas, patrimoniais e financeiras, bem como da impressão e emissão de documentos comerciais e fiscais;

III – instalação compulsória de equipamentos de controle de produção, comercialização e estoque;

IV – antecipação ou postergação do fato gerador;

V – concentração da incidência do tributo em determinada fase do ciclo econômico;

VI – adoção de alíquota específica, por unidade de medida, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

VII – adoção de regime de estimativa, assegurado ao sujeito passivo o direito de impugná-la e instaurar processo contraditório.



§ 1º O mercado poderá ser considerado em sua extensão nacional, regional ou local, a depender do alcance territorial do tributo em relação ao qual seja adotado o critério especial de tributação, observado o disposto no inciso VI do art. 4º.

§ 2º As alíquotas previstas no inciso VI adotarão como parâmetro um ou mais dos seguintes critérios:

I – levantamento de preços coletados por entidade desvinculada do Fisco, podendo ser entidade privada ou entidade pública ligada a instituto de pesquisa, ou entidade de classe, devendo o levantamento evidenciar os critérios para determinar o preço médio considerado;

II – estudos realizados pelo Fisco, a partir dos preços praticados pelas empresas do setor no mercado considerado, além do valor dos insumos e outros dados obtidos a partir da escrituração eletrônica, devendo os critérios e os dados serem divulgados previamente, preservado o sigilo fiscal quanto aos contribuintes dos quais as informações foram extraídas.

§ 3º Na hipótese do inciso VII, ao fim do período de apuração do tributo será feito o ajuste com base na escrituração regular do contribuinte, que:

I – pagará a diferença apurada, se positiva;

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.

Art. 3º Enquadram-se no campo de aplicação dos critérios especiais previstos nesta lei complementar os agentes econômicos que realizem transações com:

I – combustíveis e biocombustíveis;

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 11.158, de 29 de julho de 2022;

III – cigarros que contenham tabaco;

IV – outros tipos de produtos e serviços, mediante requerimento de 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:

- a) a carga tributária seja, no mínimo, equivalente ao percentual de lucro adotado para o setor na apuração do imposto de renda por lucro presumido;
- b) haja indícios de desequilíbrio concorrencial causado pela inadimplência tributária.

Parágrafo único. Os procedimentos para aplicação do inciso IV serão estabelecidos em lei do ente interessado, que deverá observar, no mínimo, as seguintes condicionantes:

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;

II – concessão de prazo, não inferior a trinta dias, para manifestação de qualquer interessado;

III – fundamentação das decisões, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que justificam a medida;

IV – reavaliação das medidas adotadas, mediante pedido fundamentado de interessado que comprove a cessação dos motivos que as tenham justificado.

Art. 4º Os critérios especiais previstos nesta lei complementar:

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

II – deverão ser motivados, mediante a apresentação de estudo econômico que demonstre os efeitos sobre o mercado dos atos que se pretenda coibir, bem como a necessidade, adequação e suficiência das medidas adotadas para evitá-los ou suprimi-los, observando-se, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 3º, no que couber;

III – não substituem os meios regulares de tributação e cobrança de tributos, ainda que em face de devedores cujos débitos decorram de inadimplência eventual ou reiterada de obrigações fiscais, quando os procedimentos adotados pelos sujeitos passivos não impliquem desequilíbrio concorrencial;



IV – não excluem regimes gerais ou especiais de tributação com eles não conflitantes;

V – não se aplicam a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio, ressalvada a competência suplementar da União para dispor sobre a matéria, em relação aos tributos de sua competência;

VI – poderão ser objeto de acordo específico para aplicação conjunta em operações que envolvam interesse de mais de uma unidade federada;

VII – serão aplicados individualmente, quando fundados nos incisos I, II e VII do art. 2º, observadas as seguintes regras adicionais:

a) intimação prévia do sujeito passivo para exercício do direito de defesa, em prazo não inferior a trinta dias, e assegurada a interposição de recurso, com efeito suspensivo, que deverá ser apreciado em até noventa dias, sob pena de imediato cancelamento do regime diferenciado;

b) aplicação pela autoridade administrativa, por até doze meses, admitida prorrogação por decisão fundamentada.

Art. 5º. Na vigência de regime diferenciado aplicado na forma do inciso VII do artigo 4º e respeitado o devido processo legal nele previsto, a autoridade administrativa poderá alterar para suspensão a situação do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente federado se caracterizada e enquanto perdurarem quaisquer das seguintes situações:

I - negativa injustificada de exibição de livros e documentos em papel ou eletrônicos de manutenção obrigatória ou de prestação de informações relacionadas à apuração do tributo, quando intimado;

II - negativa injustificada de acesso ao estabelecimento, ao domicílio fiscal ou a qualquer outro local onde se desenvolvam as suas atividades;

III - realização de operações sujeitas à incidência tributária, sem autorização do agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

IV - persistência na conduta que motivou a aplicação do regime diferenciado, em pelo menos 3 (três) dos 6 (seis) últimos períodos de apuração.

Art. 6º Lei específica poderá prever o cancelamento da inscrição do sujeito passivo no cadastro de contribuintes do respectivo ente tributante e vedar a fruição de quaisquer benefícios fiscais, quando se tratar de devedor contumaz, caracterizado na hipótese de inadimplência reiterada, substancial e injustificada de tributo, cumulada com qualquer uma das seguintes situações:

I – indícios de que a pessoa jurídica tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal estruturada, inclusive em proveito de terceiras empresas;

II – indícios de que a pessoa jurídica esteja constituída por interpostas pessoas que não sejam os verdadeiros sócios ou acionistas, ou o titular, no caso de firma individual;

III – indícios de que a pessoa jurídica participe de organização constituída com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais;

IV – indícios de que a pessoa física, devedora principal ou corresponsável, deliberadamente oculta bens, receitas ou direitos, com o propósito de não recolher tributos ou de burlar os mecanismos de cobrança de débitos fiscais, inclusive por parte de pessoa jurídica da qual seja sócia, acionista ou administradora, ostensiva ou oculta;

V – produção, comercialização ou estocagem de mercadoria roubada, furtada, falsificada, adulterada ou em desconformidade com os padrões estabelecidos pelo agente regulador e/ou órgão fiscalizador competente;

VI – utilização como insumo, comercialização ou estocagem de mercadoria objeto de contrabando ou descaminho.

§1º. Considera-se inadimplência reiterada, substancial e injustificada, cumulativamente:

I – a falta de recolhimento integral de tributo em, pelo menos, quatro períodos de apuração consecutivos, ou em seis períodos de apuração alternados, no prazo de doze meses;

II – a existência de débitos tributários inscritos em dívida ativa ou declarados e não adimplidos:

a) em montante fixado em lei do respectivo ente tributante, de valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), atualizáveis anualmente, a partir do primeiro dia do ano seguinte à publicação desta lei complementar, pelo índice utilizado para a cobrança de créditos tributários da União, excluídos os valores relacionados a penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias; e

b) que correspondam a mais de 30% do patrimônio conhecido do sujeito passivo, assim entendido o valor dos bens e direitos informado pela pessoa física na última declaração de rendimentos, e o valor total do ativo constante do último balanço patrimonial registrado na contabilidade da pessoa jurídica ou em declaração de bens por ela prestada ao Fisco Federal;

III – a ausência de causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, de garantia idônea passível de execução pela Fazenda Pública, ou de fundamento jurídico relevante para afastar a respectiva cobrança, assim entendido aquele que já tenha sido acolhido por tribunal administrativo ou judicial e sobre o qual não haja orientação firmada em sentido contrário ao pretendido pelo sujeito passivo, em súmula, decisão vinculante ou acórdão de julgamento de recursos repetitivos do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça.

§2º. Na hipótese deste artigo, respondem solidariamente pelo crédito tributário as pessoas físicas ou jurídicas que atuem dolosamente, em conluio ou por intermédio do devedor contumaz, incluindo os seus sócios, acionistas e administradores, ostensivos ou ocultos.

§3º. A aplicação das medidas previstas no caput e no §2º deste artigo deverá ser motivada, com indicação precisa dos elementos de fato ou indiciários que demonstram a presença dos requisitos neles previstos, e precedida do devido processo legal, na forma da lei, observadas, no mínimo, as condicionantes do art. 4º, VII, “a”.

§4º. Na hipótese de pagamento ou de parcelamento das dívidas pelo contribuinte antes da notificação da decisão administrativa de primeira instância, o procedimento será:

I - encerrado, se houver pagamento integral das dívidas;

II - suspenso, se houver parcelamento integral das dívidas e regular adimplemento das parcelas devidas.

Art. 7º Esta Lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A discussão que embasa esta proposição é derivada de outra matéria apresentada ao Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar nº. 284, de 2017, de autoria da Senadora Ana Amélia, que *regula o art. 146-A da Constituição Federal*. Posteriormente a proposição foi relatada pelo Senador Fabiano Contarato perante a CTFC, ocasião na qual foi aprovado texto substitutivo, texto

esse que reapresento com alguns pequenos ajustes, de modo que possa ser debatido na próxima legislatura.

As alterações sugeridas destinam-se a melhor definir e aperfeiçoar o controle dos devedores contumazes com o objetivo de fortalecer a cobrança de créditos tributários e prevenir desequilíbrios da concorrência.

Com efeito, a redação anterior possibilitava o cancelamento da inscrição do devedor contumaz no cadastro de contribuintes do ente tributante apenas quando instaurado procedimento de fiscalização contra empresa atuante em algum dos setores alcançados pelos critérios especiais de tributação previstos no art. 1º do projeto. Em consequência, ficaria frustrado o controle de devedores contumazes que atuassem em outros segmentos econômicos, ao menos enquanto estes não fossem incluídos no alcance do art. 1º da lei complementar, na forma do art. 2º, IV. A demora poderia causar danos de irreversíveis ao Erário e à concorrência. Convém, portanto, ampliar o alcance das medidas administrativas destinadas ao combate imediato e certo dos devedores contumazes.

Entretanto, tem sido verificada, especialmente no plano estadual, a tentativa de aplicar regimes diferenciados de arrecadação e cobrança de tributos a devedores comuns, unicamente por conta do volume de débitos, ou pela frequência do inadimplemento tributário, sob a justificativa de combater os chamados “devedores contumazes”. Estes, todavia, não se confundem com aqueles, traduzindo, na realidade, uma classe peculiar de devedor que se organiza com a finalidade ilícita de não pagar tributos.

É necessário, portanto, estabelecer critérios uniformes, claros e objetivos para distinguir os devedores contumazes dos demais contribuintes, a fim de assegurar a racionalidade do sistema tributário, prevenir abusos pelos órgãos de fiscalização tributária e garantir a segurança jurídica e a igualdade entre os agentes econômicos. Afinal, não se pode admitir que alguém possa ser considerado devedor contumaz em determinado Estado e não em outro, a depender de critérios subjetivos adotados pelas respectivas legislações tributárias para qualificar a inadimplência como substancial, sistemática e injustificada.

Até porque, identificar alguém como “devedor contumaz” pode ter efeitos também na esfera penal, porquanto o Supremo Tribunal Federal “considera criminosa a inadimplência sistemática, contumaz, verdadeiro *modus operandi* do empresário, seja para enriquecimento ilícito, para lesar a concorrência ou para financiar as próprias atividades”¹. Logo, impõe-se o trato linear da matéria no

¹ STF – Pleno – RHC 163.334/SC – Rel. Min. Roberto Barroso – DJe: 13/11/2020.

território nacional, de modo a evitar distinções injustificadas entre contribuintes ou acusados.

As alterações ora propostas destinam-se, portanto, a definir objetivamente a figura do devedor contumaz, de modo a melhor aparelhar as Administrações Tributárias para reprimir a sua atuação e proteger, de investidas fiscais e penais ilegítimas, os contribuintes que atuam lícitamente no mercado – e que, ao assim fazer, podem, em algum momento, se tornar devedores eventuais ou reiterados –, em cumprimento à função uniformizadora do direito tributário conferida à lei complementar não só pelo art. 146-A, como também pelo art. 146, III, “b”, da Constituição Federal, já que se cuida de estabelecer normas gerais sobre uma determinada espécie de sujeito passivo da obrigação tributária.

Nesse sentido, igualmente se justifica a inclusão, no projeto, de norma especial de responsabilidade tributária, em adição ao que já prevê o Código Tributário Nacional, de modo a permitir que os débitos gerados pelo devedor contumaz sejam exigidos também das pessoas físicas e jurídicas que atuam com ele ou por seu intermédio.

Por sua gravidade, a aplicação das medidas relacionadas ao combate do devedor contumaz deverá respeitar o devido processo legal, cujo delineamento mínimo já se encontra no projeto.

Por todo exposto, entende-se que os ajustes ora propostos merecem acolhimento para melhor orientar as administrações tributárias e, ao mesmo tempo, conferir maior segurança aos contribuintes quanto à adequada aplicação da lei.

Sala das Sessões,

Senador JEAN PAUL PRATES



SF/22616.69795-23