



PARECER Nº 04/2024 CICT - OS Nº 631/2023
PROTOCOLO Nº 13497/2023-PROCESSO Nº 4058/2023
Data: 29/11/2023

Referente ao **Projeto de Lei Complementar (PLC) Nº 74/2023**, que “*Condiciona, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a imposição legislativa de fornecimento gratuito de bens e serviços e de obrigações onerosas ao setor de comércio e dá outras providências*”.

Autor: Deputado Estadual Diego Guimarães

Relator: Deputado Estadual Buto Wais a Um

I – DO RELATÓRIO

A iniciativa em epígrafe, após ter sido recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 29/11/2023, foi colocada em pauta em 23/11/2023 (fl. 06 - verso). Cumprida a pauta em 13/12/2023, foi remetida à Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora e, logo após, enviada à Comissão de Indústria, Comércio e Turismo, tendo sido recebida em 14/12/2023 para emissão de parecer quanto ao mérito (fl. 06 - verso).

Cumprido relatar o processo supracitado, bem assim a justificativa do Parlamentar proponente, momento a partir do qual será feita a análise de mérito do projeto.

O Projeto de Lei Complementar nº 74/2023, de autoria do Deputado Estadual Diego Guimarães, “*Condiciona, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a imposição legislativa de fornecimento gratuito de bens e serviços e de obrigações onerosas ao setor de comércio e dá outras providências*”.





Segundo a justificativa parlamentar, a imposição de obrigações onerosas sem prévio debate ou estudos, deve ser rechaçada, estabelecendo-se condicionantes para a interferência legislativa na iniciativa privada, tendo em vista a livre iniciativa como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV) e como princípio da ordem econômica (art. 170, caput), que engloba todas as formas de organização econômica, individual ou coletiva, e a própria liberdade comercial.

Aduz o Deputado que essas medidas incentivam o crescimento da informalidade e impactam negativamente no comércio, setor extremamente relevante para economia estadual. Ademais, cita dados levantados pelo SEBRAE, de que a vida de uma empresa brasileira é regida por mais de 3 centenas de normas, além das estaduais.

Lembra que se trata de um círculo vicioso e contínuo de incremento de obrigações, burocracia e exigências para se estabelecer e manter o negócio, levando os menores comerciantes à informalidade, e assim os excluindo de auxílio, crédito bancário, e programas oficiais.

Avulta o Autor que apesar deste cenário jurídico não incentivador, dados oficiais indicam a pujança do setor no estado, e que de 2004 a 2022 o volume de vendas no varejo ampliado (que também reúne construção, veículos e peças) mais que dobrou, registrando crescimento acumulado de 134% segundo o IBGE, sendo que nacionalmente a expansão foi de 87% no mesmo intervalo. Ainda, em 2022, Mato Grosso criou 57,4 mil vagas formais de emprego, cabendo ao comércio a criação de 14,2 mil vagas.

Justifica que a burocracia coloca em risco, precisamente, essa geração de emprego e renda, vulnerando a essência da livre iniciativa. Outrossim, cita doutrina nos termos seguintes: *“Para fazer-se presente, a liberdade de iniciativa exige, inicialmente, a igualdade de condições (perante o Estado) para os agentes privados do mercado iniciarem sua atividade. Não haverá livre iniciativa se (...) vier o*





Estado a conceder situações de vantagem ou privilégios, como conceder terras para a instalação, oferecer maquinário ou verbas, para uma empresa ou um grupo de empresas, de maneira a caracterizar uma iniciativa privilegiada e menos onerosa (...) Haverá aí, livre-iniciativa viciada”.

Nesse cenário, conclui o Deputado que a imposição legislativa estadual de obrigações sem nenhuma comprovação de eficácia, simplesmente para atendimento de pontuais e individuais situações de clamor social, vulnera a liberdade de iniciativa e prejudica o comércio local, afetando negativamente a geração de emprego e renda, ao passo que constrói um cenário regulatório estadual desfavorável, sobretudo em termos de insegurança jurídica frente aos demais Estados da Federação.

Face ao exposto, passa-se a avaliar a proposição no tocante ao mérito da matéria, considerando a oportunidade, conveniência, relevância social e interesse público.

É o relatório.

II – DA ANÁLISE

As proposições para as quais o Regimento ordene parecer, em nenhuma hipótese, serão assentadas em discussão e votação do Plenário, sem o parecer das comissões que as devam avaliar, com fulcro no parágrafo único do Art. 356 do Regimento Interno desta Assembleia Legislativa.

Compete a esta Comissão de Indústria, Comércio e Turismo, em consonância com o Art. 369, inciso VII, alíneas “a” a “k”, do Regimento Interno, enunciar parecer a todos os projetos que tratem de assuntos atinentes à matéria.

No que diz respeito à tramitação e abordagem da propositura, o Regimento Interno prevê dois casos: no primeiro, verifica-se a existência de lei que trate especificamente do tema abordado, caso em que, a matéria será prejudicada



(art. 194 do RI/ALMT). No segundo, a existência de projetos semelhantes tramitando, se houver, a proposição legislativa deverá ser apensada e/ou anexada (art. 195 do RI/ALMT).

Segundo pesquisas realizadas, seja na internet ou intranet (controle de proposições) da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sobre o assunto, não foi encontrada nenhuma propositura de lei em trâmite referente ao tema, nos termos da ficha técnica confeccionada pela Secretaria de Serviços Legislativos (fl. 06).

Feitas as ponderações acima, passamos a análise dos requisitos necessários e inerentes ao caso.

O Projeto de Lei Complementar nº 74/2023 possui 07 (sete) artigos, e visa condicionar imposições legislativas de fornecimento gratuito de bens e serviços e de obrigações onerosas ao setor de comércio, dando outras providências.

A propositura almeja que a imposição à iniciativa privada de fornecimento gratuito de bens e serviços, assim como de obrigações onerosas, fique condicionada a alguns requisitos, quais sejam:

- I - Prévia realização de estudo socioeconômico com a estimativa do impacto e da efetiva solução da questão;*
- II - Prévia oitiva, em audiência pública específica, de todos os setores econômicos e sociais direta e indiretamente impactados com a medida;*
- III - Comprovação da insuficiência ou ineficiência de medidas outras que atinjam o mesmo resultado almejado pela legislação.*





Ademais, a iniciativa prevê que os estudos e oitivas serão efetivados e custeados pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, à requerimento do parlamentar ou outro detentor da iniciativa.

De início, cabe lembrar que o crescimento econômico de uma região depende, dentre outros fatores, do comércio e de todos os benefícios que o setor proporciona, principalmente geração de emprego e renda.

O Estado de Mato Grosso se encontra distante dos grandes mercados consumidores, havendo assim mais necessidade de apoio e incentivo para o setor, a fim de que seja preservada a competitividade diante de outras regiões do país.

Mato Grosso é o Estado que mais perde arrecadação com o comércio

Mato Grosso, em comparação com os estados da região Centro-Oeste, é o que mais perde na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS), no setor do comércio.

No Estado, de 100% do ICMS arrecadado, apenas 16% vem desse setor. O índice coloca Mato Grosso na última colocação entre os estados do Centro-Oeste, referente ao ano de 2018, conforme dados do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Além disso, a arrecadação de Mato Grosso nesse ramo, tanto do atacado como do varejo, representa a metade do que o Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Goiás arrecadam, cada um.¹

O comércio impulsiona o crescimento econômico, contudo os processos burocráticos e a ausência de incentivos e de créditos constituem entraves na realização dos planos de empreender e prosperar.

Para o consultor de negócios, Haroldo Matsumoto, a burocracia rouba tempo, energia, dinheiro e competitividade do empresário: “A gente diz que todo esse esforço não agrega valor. Agrega custos”.

¹ <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/12289182-mato-grosso-e-o-estado-que-mais-perde-arrecadacao-com-o-comercio>





*O Brasil é recordista mundial em tempo gasto pelas empresas para pagar impostos. E é obrigado por lei a usar espaços para guardar milhões de folhas de papel todos os meses. **A burocracia rouba espaço e eficiência das empresas.***

A burocracia também rouba eficiência das empresas. “O empresário é pressionado por todos os lados. Segundo o Banco Mundial, o empresário brasileiro gasta 1958 horas por ano só para cuidar disso. Podia usar essa energia pro negócio? Sim, para inovar, trazer mais clientes e para cuidar da equipe”, afirma Matsumoto.

*Uma multinacional encontrou na burocracia brasileira terreno fértil para prosperar. Ela é especializada em gestão de documentos. Enquanto a matriz norte-americana cresce 2% ao ano, a filial brasileira cresce mais de 20%. “A gente faz muito processo aqui para bancos. **Um processo desses pra gente vem com 125 páginas. Nos EUA, vem com duas páginas, muito mais eficiente do que aqui**”, relata Inon Neves, vice-presidente da empresa para América Latina.*

Inon arrisca um palpite para essa cultura burocrática brasileira: “Boa parte da burocracia vem da precaução por questão da fraude. A gente tem muita fraude aqui. Acaba tendo pela precaução uma análise mais detalhada”.

***A burocracia também derruba investimentos, empregos e a competitividade das empresas.** O último relatório do Banco Mundial coloca o país na posição 125 em ambiente para negócios em todo o mundo, atrás de países como Argentina e Paraguai. **E quem mais sofre são os pequenos empresários.**”² Grifo nosso.*

A ausência de apoio ao empreendedor, tanto aos que estão em fase de planejamento quanto aos que já possuem seu próprio negócio, torna o desafio muito maior, atraindo frequentemente o comércio, para a informalidade.

*Pesquisa GEM entrevistou mais de duas mil pessoas e detectou que **67% da população adulta brasileira é composta por potenciais empreendedores** e por donos de negócios.*

2 <https://g1.globo.com/economia/pme/pequenas-empresas-grandes-negocios/noticia/2018/07/22/burocracia-afeta-o-funcionamento-das-empresas-brasileiras.ghtml>





(...) seja porque já tem um negócio, está fazendo algo para ter ou deseja começar a empreender nos próximos três anos (...)

A Pesquisa GEM é considerada a principal pesquisa sobre empreendedorismo no mundo. Realizada anualmente há 23 anos, já participaram mais de 110 países, o que representa mais de 95% do PIB mundial.³

Todavia, não há significativo avanço na criação de políticas públicas que estimulem o cidadão a abandonar a informalidade ou um emprego fixo, para empreender de forma regular, recolhendo encargos e cumprindo todas as regras impostas pela legislação.

(...) Fiorina Mugione, há mais de seis anos à frente da divisão de Empreendedorismo da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad, na sigla em inglês). (...)

Há políticas públicas que poderiam ajudar a melhorar o clima de negócios para empreendedores no país e o governo deve ter um papel nessa ação. (...) De uma maneira geral, identificamos que as principais medidas regulatórias necessárias para promover o empreendedorismo são a **redução da burocracia**, a melhora da capacitação profissional, a promoção de reformas fiscais, a flexibilização de políticas de trabalho e o aumento dos incentivos para a inovação.⁴ Grifo nosso.

Destarte, o projeto ora em análise trata de tema favorável para o desenvolvimento econômico do estado, ou seja, comércio e geração de emprego e renda, visando impedir que os empresários sejam expostos a repentinas adaptações e investimentos obrigatórios que onerem suas reservas financeiras.

A alta carga tributária e a burocracia são apontadas por 86% dos varejistas como os principais desafios para o avanço da economia

3 <https://agenciasebrae.com.br/cultura-empresendedora/mais-de-93-milhoes-de-brasileiros-estao-envolvidos-com-o-empresendedorismo/>

4 <https://veja.abril.com.br/economia/falta-ao-brasil-uma-politica-publica-de-empresendedorismo-diz-diretora-da-unctad>





brasileira. Os números são resultado da pesquisa *Desafio do Varejo*, divulgada nesta terça-feira (28), durante o Fórum Nacional do Comércio, realizado pela Confederação Nacional de Dirigentes Logistas (CNDL), em parceria com o Sebrae. (...).⁵ Grifo nosso.

Nesses termos, cabe citar acórdão do Egrégio TJSP nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2201038-97.2021.8.26.0000, em face da Lei nº 17.453, de 09 de setembro de 2020, que impõe a alguns estabelecimentos comerciais que sirva gratuitamente água filtrada aos clientes, quando solicitado.

Uma dificuldade a mais ao comerciante, além daquelas notórias, como elevada carga fiscal, pesado custo para contratação de empregados e deficiência da segurança pública, sem se olvidar dos obstáculos supervenientes advindos da pandemia, gera com força peremptória maior desestímulo para atuação comercial e, por consequência, inibe o crescimento da concorrência, sendo que é regra ordinária da economia que “a grande proteção do consumidor é a concorrência” (Roberto Campos, in Antologia do Bom Senso, Editora Topbooks, p. 23).

Se nem mesmo o Estado oferece gratuitamente água filtrada aos cidadãos, exigir dos comerciantes tal comportamento, alguns de pequeno porte financeiro, configura **modelo desproporcional e irrazoável às exigências regulares da atividade econômica, em desprezo ao princípio da livre iniciativa.** Na verdade, os estabelecimentos menores serão mais prejudicados e terão menor capacidade de obter espaço na cadeia de fornecimento.

O encarecimento e a dificuldade ocasionados ao empresário são fatores de desestímulo ao exercício da atividade, o que prejudica o consumidor pela possibilidade de redução da concorrência e, conseqüente, aumento do preço, como também pelo repasse genérico dos custos

5 <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ma/noticias/tributos-e-burocracia-sao-desafios-para-o-comercio-diz-pesquisa,9efe45f03c73c710VgnVCM100000d701210aRCRD>





oriundos da adoção da medida, ainda que decida o cliente não usufruir da benesse imposta por lei.

A desproporcionalidade é tamanha que também gera prejuízo para o cidadão de modo geral, porque a redução do potencial econômico reflete forçosamente na diminuição da receita pública decorrente de tributos e assim deteriora as condições econômicas para o exercício de políticas públicas a serem implantadas em favor da sociedade, no que se insere aquelas necessárias à proteção da saúde e do meio ambiente.⁶

Além do mais, a Agenda 2030, pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, estipulou como um dos objetivos de desenvolvimento sustentável, **trabalho decente e crescimento econômico**, nos termos dos itens do ODS8 abaixo citados.

8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.

(...)

8.a Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio [Aid for Trade] para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos. (...)⁷ Grifo nosso.

As formalidades administrativas excessivas e exigências legais que acumulam sobre o comércio, não só prejudicam os comerciantes, mas também os

⁶ <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15763685&cdForo=0>

⁷ <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>





produtores, os trabalhadores e os consumidores, causando grandes prejuízos no fluxo econômico como um todo.

Além disso, a imposição de obrigações onerosas sem prévio estudo e real necessidade, fere a livre iniciativa como fundamento e princípio da ordem econômica, nos termos do art. 1º, IV e art. 170, *caput*, ambos da Constituição Federal, que aduz ainda o que se segue.

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da **atividade econômica**, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de **fiscalização**, **incentivo** e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

Por fim, vale citar que em seu art. 3º, §1º, a propositura em comento prevê o arquivamento imediato da iniciativa do Poder Executivo que não for acompanhada dos estudos previstos e das demais condicionantes, e nos termos do art. 4º, projetos de lei abrangidos por esta lei não se sujeitarão a qualquer forma de abreviação do rito legislativo. Contudo, é necessário mencionar que qualquer alteração ao Regimento Interno da ALMT, Resolução nº 677, de 20 de dezembro de 2006, deve ser feita por meio de resolução, e que o art. 275, §1º enumera taxativamente os casos que não admitem urgência, cabendo análise no momento oportuno.

Frente a todo o exposto, presente a hipótese fática, basilar para que o projeto seja oportuno conforme já aludido nesta relatoria, quanto ao mérito conclui-se pela conveniência, interesse público e relevância social do Projeto de Lei Complementar nº 74/2023, de autoria do Deputado Estadual Diego Guimarães.

Quanto aos critérios de constitucionalidade, reserva-se a matéria à Comissão Permanente apropriada.

É o parecer.





III – VOTO DO RELATOR

Referente ao **Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2023**, de autoria do Deputado Estadual Diego Guimarães, que *“Condiciona, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a imposição legislativa de fornecimento gratuito de bens e serviços e de obrigações onerosas ao setor de comércio e dá outras providências”*.

A proposta é de grande relevância social, pois visa proteger o comércio, pilar para o desenvolvimento econômico estadual, e com isso incentivar a geração de emprego e renda, almejando que imposições onerosas à iniciativa privada fiquem condicionadas à análise prévia da proporcionalidade e da razoabilidade. O intuito é de impedir que o empreendedor seja exposto a repentinas adaptações e investimentos obrigatórios além das que já enfrenta, como elevada carga tributária, alto custo para contratação de empregados e deficiência da segurança pública, gerando ainda mais desestímulo para atuação comercial e enfraquecendo o princípio da livre iniciativa.

Diante do exposto, quanto ao mérito, o VOTO é pela **APROVAÇÃO** do **Projeto de Lei Complementar nº 74/2023** de autoria do **Deputado Estadual Diego Guimarães**.

Sala das Comissões, em 27 de março de 2024.





IV – FICHA DE VOTAÇÃO

Projeto de Lei Complementar Nº 74/2023 - Parecer Nº: 04/2024	
Reunião da Comissão em <u>27 / 03 / 24</u>	
Presidente: Deputado Estadual Diego Guimarães	
Relator: <u>Dep. Beto Dois a Um</u>	
Voto Relator	
Pelas razões expostas, quanto ao mérito, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar Nº 74/2023, de autoria do Deputado Estadual Diego Guimarães .	
Posição na Comissão	Identificação do(a) Deputado(o)
Relator	
Membros Titulares	
DEPUTADO DIEGO GUIMARÃES Presidente	
DEPUTADO JUCA DO GUARANA Vice-Presidente	
DEPUTADO BETO DOIS A UM Membro Titular	
DEPUTADO FÁBIO TARDIN "FABINHO" Membro Titular	
DEPUTADO FAISSAL Membro Titular	
Membros Suplentes	
DEPUTADO WILSON SANTOS Membro Suplente	
DEPUTADA JANAÍNA RIVA Membro Suplente	
DEPUTADO CARLOS AVALLONE Membro Suplente	
DEPUTADO VALMIR MORETTO Membro Suplente	
DEPUTADO CLÁUDIO FERREIRA Membro Suplente	

