

Parecer proferido em Plenário
em 17/09/19, às 20h06.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 461, DE 2017

Apensado: PLP nº 485/2018

Dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre os serviços descritos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Autor: SENADO FEDERAL - CIDINHO SANTOS

Relator: DEPUTADO HERCULANO PASSOS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 461/2017, de autoria do Senador Cidinho Santos, estabelece que o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09 da Lei Complementar nº 116/2003 será apurado por meio de sistema eletrônico de padrão nacional unificado desenvolvido pelo contribuinte. Os serviços mencionados são os seguintes:

“4.22 – Planos de medicina de grupo ou individual e convênios para prestação de assistência médica, hospitalar, odontológica e congêneres.

4.23 – Outros planos de saúde que se cumpram através de serviços de terceiros contratados, credenciados, cooperados ou apenas pagos pelo operador do plano mediante indicação do beneficiário.

(...)

5.09 – Planos de atendimento e assistência médico-veterinária.

(...)

10.04 – Agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (leasing), de franquia (franchising) e de faturização (factoring).

(...)

15.01 – Administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou débito e congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e congêneres.

(...)

15.09 – Arrendamento mercantil (leasing) de quaisquer bens, inclusive cessão de direitos e obrigações, substituição de garantia, alteração, cancelamento e registro de contrato, e demais serviços relacionados ao arrendamento mercantil (leasing)."

Os arts. 1º a 4º do Projeto detalham o funcionamento do sistema eletrônico unificado, prevendo que o contribuinte deverá franquear aos Municípios e ao Distrito Federal acesso mensal e gratuito a tal sistema, cabendo aos referidos entes informar os dados necessários à apuração e arrecadação do ISSQN, tais como alíquotas, arquivos de legislação e dados bancários para pagamento.

Os arts. 5º a 8º impedem que os Municípios criem obrigações tributárias acessórias diversas das previstas neste Projeto, vedando, outrossim, o estabelecimento de hipóteses de responsabilidade tributária.

Os arts. 9 a 12 instituem o Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA), atribuindo-lhe a competência para definir o padrão nacional das obrigações acessórias relativas aos serviços tratados no Projeto.

O art. 13 do Projeto assegura ao contribuinte a possibilidade de recolher até o mês de maio de 2018 as competências referentes a janeiro, fevereiro e março daquele ano, sem a imposição de penalidades.

Segundo a justificativa do Autor, com a edição da Lei Complementar nº 157/2016, que buscou desconcentrar a arrecadação do ISS em relação a diversos serviços, os contribuintes passaram a enfrentar dificuldades operacionais, por terem que observar normas dos mais diversos

~~34~~

Municípios, relativas a guias de recolhimento, prazos de pagamento, modelos de emissão de notas e de escrituração fiscal, alíquotas, elementos integrantes da base de cálculo discrepantes, entre outras.

Conforme apontado pelo Senador, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) procuraram, de forma conjunta, construir alternativas, para possibilitar o recolhimento do ISS de maneira simples e fiscalizável, tendo os trabalhos evoluído na direção do desenvolvimento de um sistema eletrônico de padrão unificado para apuração do ISSQN, sendo essa a razão da apresentação da proposição.

Ao Projeto principal, foi apensado o PLP nº 485/2018, de autoria do Deputado Fábio Trad, que estabelece normas gerais para a exigência de obrigações tributárias acessórias.

Os Projetos estão sujeitos à apreciação do Plenário e tramitam em regime de urgência, em decorrência da aprovação do Requerimento nº 8.633/2018, na forma do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Anteriormente à aprovação do Requerimento de Urgência, a Presidência desta casa proferiu despacho determinando a criação de Comissão Especial, destinada a substituir a análise da matéria pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Por essa razão, na forma do regimento interno desta Casa, passamos a proferir voto único, em substituição à referida Comissão Especial.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

II.1 – Exame da constitucionalidade, da legalidade, da juridicidade, da regimentalidade e da técnica legislativa

Em relação à constitucionalidade das proposições, apontamos que os artigos 24, I, e 146, III, da Constituição Federal estabelecem a competência da lei complementar federal para edição de normas gerais em matéria tributária, inclusive as relativas a obrigações tributárias acessórias.

A iniciativa parlamentar para propositura de projetos que tratem de temas tributários, por sua vez, encontra respaldo no art. 61 da Constituição, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal (STF).

Os Projetos ora examinados, porém, não se limitam a prever regramentos gerais tributários, mas **restringem muito significativamente a possibilidade de os Municípios exercerem sua competência tributária**, ao submetê-los a um sistema unificado de recolhimento do ISSQN e ao limitar sua faculdade de editar obrigações tributárias acessórias.

Assim como os Autores dos Projetos, entendemos que a convergência das obrigações tributárias acessórias instituídas pelos entes federativos para um patamar comum e a redução da complexidade da respectiva legislação tributária são importantes para o desenvolvimento do país.

Contudo, o instrumento estabelecido pela Constituição Federal para a concretização dessa diretriz, sem comprometimento da autonomia federativa, é a **atuação integrada das administrações tributárias**, imposta pelo art. 37, XXII, da Carta Política.

Desse modo, entendemos que a normatização federal sobre o assunto deve se limitar à facilitação da integração exigida pela Constituição.

Por essas razões, apresentamos o Substitutivo anexo, que sana a referida inconstitucionalidade, ao **suprimir as diversas disposições específicas de ambos os Projetos que comprometiam a autonomia municipal**.



Em complemento, cabe apontar que o STF, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.835, suspendeu a modificação do local de tributação dos serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, condicionando-a à definição do conceito de tomador dos referidos serviços.

Quanto à questão, entendemos que eventuais divergências na interpretação da lei não são causa de sua inconstitucionalidade, ainda que por omissão. Contudo, com o intuito de fazer cessar a suspensão liminar da eficácia da Lei Complementar nº 157/2016 e de prevenir eventual declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, o nosso Substitutivo cumpre os parâmetros exigidos pela Corte Suprema, **definindo os tomadores dos referidos serviços.**

Por fim, apontamos que o STF tem entendido que, do princípio da segurança jurídica, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição, decorre a necessidade de estabelecimento de regra de transição razoável nas modificações legislativas ou interpretativas que acarretem impacto profundo sobre os destinatários das normas jurídicas.

Por essas razões, nosso Substitutivo estabelece, em cumprimento à Constituição Federal, regra de transição destinada a mitigar os impactos causados pela modificação de competência, sobre os Municípios nos quais se situam os estabelecimentos prestadores dos serviços tratados na Lei Complementar nº 157/2016.

Pontuamos que a regra estabelecida não afronta **a regra constitucional de repartição de receitas**, porque busca garantir a eficácia do princípio federativo e porque decorre de comando implícito na própria Constituição e reconhecido pelo STF.

Os Projetos, na forma de nosso Substitutivo, atendem igualmente ao requisito da juridicidade e da legalidade, pois se amoldam aos princípios maiores que informam a ordem jurídica, sendo, ainda, adequados e necessários em relação ao ordenamento posto.



A redação dos Projetos, no Substitutivo apresentado juntamente com este parecer, outrossim, apresenta boa técnica legislativa e obedece ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998.

Portanto, concluímos pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa dos Projetos analisados, na forma do Substitutivo ora apresentado.

II.2 – Compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

O art. 1º, §1º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) define como compatível, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

O seu art. 9º, por sua vez, define que, quando a matéria não tiver implicação orçamentária e financeira da União Federal, deve-se *“concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”*.

Os Projetos em análise, na forma de nosso Substitutivo, não conflitam com a legislação orçamentária, pois tratam essencialmente de obrigações tributárias acessórias e da definição de conceitos gerais de direito tributário aplicáveis ao ISSQN, matérias que não têm implicação orçamentária e financeira da União.

Portanto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União Federal, **não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.**

II.3 - Mérito

No mérito, entendemos que o PLP nº 461, de 2017, e o PLP nº 485, de 2018, devem ser aprovados, com os ajustes realizados no Substitutivo apresentado juntamente com este parecer.



Com efeito, a Lei Complementar nº 157/2016 transferiu ao Município do domicílio do tomador a competência para tributação dos serviços indicados nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116/2003.

Tal modificação, porém, trouxe profundas dificuldades para os contribuintes que prestam tais serviços, que passaram a ter que se adequar a milhares de legislações municipais, as quais estabelecem obrigações acessórias variadas.

Embora essa multiplicidade de legislações **seja inerente ao nosso federalismo fiscal e decorra de decisão expressa do Constituinte de 1987**, entendemos que os Projetos analisados trazem a solução possível para tais problemas, devendo ser aprovados na forma de nosso Substitutivo, o qual prevê a criação de um comitê gestor de obrigações acessórias e traz a definição de tomador dos mencionados serviços.

Em nosso Substitutivo, estabelecemos que, como regra geral, **o tomador é a parte contratante do serviço**, acolhendo o mesmo conceito já adotado pela legislação tributária federal (como se depreende, por exemplo, do art. 22, I, da Lei nº 8.212/91 e do art. 25, § 3º, I, da Lei nº 12.546/2011), trabalhista (art. 5º da Lei nº 6.019) e pela Receita Federal, na Solução de Consulta COSIT nº 504/2017.

Contudo, buscando concretizar os objetivos do Congresso Nacional, de pulverização da arrecadação, em algumas hipóteses, definimos o tomador como pessoa diversa do contratante.

Além disso, buscando **evitar questionamentos judiciais** futuros, realizamos especificações na definição, considerando as peculiaridades de algumas atividades econômicas.

Dessa forma, no substitutivo, esclarecemos que o tomador dos serviços de administração de cartões de crédito e débito prestados ao usuário do cartão é o próprio titular do cartão.

Por outro lado, em relação aos serviços prestados pelas credenciadoras, subcredenciadoras, pelas bandeiras e pelos emissores,

buscando a pulverização da arrecadação, definimos que o tomador é a pessoa física ou jurídica que detém a posse das máquinas de cartões, terminais eletrônicos e/ou leitores.

No caso dos serviços prestados pelas operadoras de planos de saúde, estabelecemos que o tomador é a pessoa física beneficiária, vinculada à operadora por meio de contrato de plano de saúde individual ou familiar, coletivo empresarial ou coletivo por adesão.

No caso dos serviços de administração de fundos e dos serviços de administração de carteira de valores mobiliários, esclarecemos que tomador do serviço é o investidor, tendo em vista que o fundo não detém personalidade jurídica **e nem domicílio**, consistindo em mera massa patrimonial destinada a gerar renda para seus investidores.

De forma semelhante, no caso dos serviços prestados pelas administradoras de consórcios, entendemos que o consorciado é o tomador do serviço, pois o grupo de consórcio não é uma entidade personificada, **não possuindo domicílio**.

Em adição, considerando que (i) alguns dos serviços previstos no item 10.04 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003 são **prestados por pessoas naturais e tributados pelo ISSQN por valores fixos**, na forma do art. 9º do Decreto-Lei 406/1968, e que (ii) a tributação da intermediação do *leasing* no estabelecimento do seu prestador (concessionária de veículos) já possibilitaria a pulverização da arrecadação pretendida, entendemos prudente restabelecer a competência do Município do local do prestador para a cobrança do imposto sobre tais serviços, **atendendo a pleito da própria CNM**.

Por fim, estabelecemos regras de transição, destinadas a tornar gradativos os impactos decorrentes da modificação de competência promovida pela Lei Complementar nº 157/2016.

De acordo com a regra proposta, a arrecadação do ISSQN será repartida entre o Município do domicílio do tomador do serviço e o do local do estabelecimento prestador, na seguinte proporção: até o ano de 2020, 25% da arrecadação caberão ao Município do tomador, e 75%, ao Município do

estabelecimento prestador; no ano de 2021, 50% da arrecadação caberão ao Município do tomador, e 50%, ao Município do estabelecimento prestador; no ano de 2022, 75% da arrecadação caberão ao Município do tomador, e 25%, ao Município do estabelecimento prestador; a partir de 2023, a arrecadação total caberá ao Município do domicílio do tomador.

Por essas razões, no mérito, somos favoráveis à aprovação do Projeto e de seu apenso, na forma do Substitutivo apresentado.

II.4 – Conclusão

Diante do exposto, votamos:

a) pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar nº 461, de 2017 e nº 485, de 2018, na forma do Substitutivo que acompanha este parecer;

b) pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos referidos Projetos de Lei Complementar, na forma do Substitutivo apresentado; e

c) no mérito, pela aprovação do PLP nº 461, de 2017, e do PLP nº 485, de 2018, na forma do Substitutivo apresentado.

Sala das Sessões, em de de 2019.


Deputado Herculano Passos
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 461, DE 2017

Apensado: PLP nº 485/2018

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 10.04, 15.01 e 15.09 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, alterada pela Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016 e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei Complementar dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, alterada pela Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016.

Art. 2º Fica instituído o Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA).

§ 1º Compete ao CGOA criar o padrão nacional das obrigações acessórias dos serviços referidos no art. 1º, de adoção facultativa pelos Municípios e pelo Distrito Federal, inclusive quanto aos meios de pagamento.

§ 2º O CGOA será composto por 10 (dez) membros, representando as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do Brasil, da seguinte forma:



I – 1 (um) representante de Município capital ou do Distrito Federal por região;

II – 1 (um) representante de Município não capital por região.

§ 3º Para cada representante titular será indicado um suplente, observado o critério regional previsto no § 2º.

§ 4º Os representantes dos Municípios previstos no inciso I do caput e os seus suplentes serão indicados pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e os representantes previstos no inciso II do caput e os seus suplentes, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

§ 5º O CGOA elaborará seu regimento interno mediante resolução.

Art. 3º A Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 3º

.....
XXV- do domicílio do tomador do serviço do subitem 15.09.
.....

§ 5º Considera-se tomador dos serviços descritos nos seus incisos XXIII a XXV o contratante do serviço, ressalvadas as exceções e especificações estabelecidas nos §§ 6º a 13 e sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 116 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 6º No caso dos serviços de planos de saúde ou de medicina e congêneres, referidos nos itens 4.22 e 4.23 da lista anexa, o tomador do serviço é a pessoa física beneficiária, vinculada à operadora, por meio de convênio ou contrato de plano de saúde individual, familiar, coletivo empresarial ou coletivo por adesão.

§ 7º Nos casos em que houver dependentes vinculados ao titular do plano, será considerado apenas o domicílio do titular para fins do disposto no §6º.

§ 8º No caso dos serviços de administração de cartão de crédito ou débito e congêneres, de que trata o item 15.01 da lista anexa, prestados diretamente aos portadores de cartões de crédito ou débito e congêneres, o tomador é primeiro titular do cartão.



§ 9º O estabelecimento credenciado é considerado o tomador dos demais serviços prestados pelas figuras elencadas no § 10º, relativos às transferências realizadas por meio de cartão de crédito ou a eles conexos, na forma do item 15.01 da lista anexa.

§ 10. Para efeito do disposto no inciso XXIV do art. 3º desta Lei Complementar e dos §§ 8º e 9º deste artigo, são prestadores do serviço de administração de cartões de crédito ou débito e congêneres, sem prejuízo de outros serviços por eles prestados:

I - as bandeiras;

II - as credenciadoras;

III - as emissoras de cartões de crédito e débito; e

IV – as subcredenciadoras, dentre outros que realizem as atividades previstas no art. 6º da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, ainda que não sujeitas às normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil ou não integrantes do Sistema Brasileiro de Pagamentos.

§ 11. No caso dos serviços de administração de carteira de valores mobiliários, dos serviços de administração e gestão de fundos e clubes de investimento, referidos no item 15.01 da lista anexa, o tomador é o investidor em nome do qual as operações são realizadas.

§ 12. No caso dos serviços de administração de consórcios, o tomador de serviço é o consorciado.

§ 13. No caso dos serviços de serviço de arrendamento mercantil, o tomador do serviço é o arrendatário domiciliado no país, pessoa física ou jurídica contratante do serviço de arrendamento mercantil, e, no caso do arrendatário não domiciliado no país, o tomador é o beneficiário do serviço no país.”(NR)

Art. 4º O produto da arrecadação do ISSQN relativo aos serviços descritos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, cujo período de apuração esteja compreendido entre a data de publicação desta Lei Complementar e o último dia do exercício financeiro de 2022, será partilhado entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador desses serviços, da seguinte forma:

I – relativamente aos períodos de apuração ocorridos até o final do exercício de 2020, 75% (setenta e cinco por cento) do produto da arrecadação

pertencerão ao Município do local do estabelecimento prestador do serviço, e 25% (vinte e cinco por cento), ao Município do domicílio do tomador;

II – relativamente aos períodos de apuração ocorridos no exercício de 2021, 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação pertencerão ao Município do local do estabelecimento prestador do serviço, e 50% (cinquenta por cento), ao Município do domicílio do tomador;

III – relativamente aos períodos de apuração ocorridos no exercício de 2022, 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação pertencerão ao Município do local do estabelecimento prestador do serviço, e 75% (setenta e cinco por cento), ao Município do domicílio do tomador.

§ 1º relativamente aos períodos de apuração ocorridos a partir do exercício de 2023, 100% (cem por cento) do produto da arrecadação pertencerão ao Município do domicílio do tomador.

§ 2º Na ausência de convênio, ajuste ou protocolo firmado entre os Municípios interessados para regulamentação do disposto no caput, o Município do domicílio do tomador do serviço deverá transferir ao Município do local do estabelecimento prestador a parcela do imposto que lhe cabe até o quinto dia útil seguinte ao seu recolhimento.

§ 3º O Município do domicílio do tomador do serviço poderá atribuir às instituições financeiras arrecadadoras a obrigação de reter e de transferir ao Município do estabelecimento prestador do serviço os valores correspondentes à respectiva participação no produto da arrecadação do ISSQN.

Art. 5º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2019.

