

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 414 – Complementar, de 2012, do Senador Cidinho Santos, que acrescenta inciso ao art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, “para dispor sobre o local do recolhimento do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza em serviços relativos a cartões de crédito e débito”.

RELATOR: Senador **JOSÉ AGRIPINO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à deliberação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 414 – Complementar, de 2012, de autoria do Senador Cidinho Santos, propondo desconcentrar a arrecadação do ISS imponível sobre serviços relacionados a cartões de crédito e débito.

O projeto de lei é constituído de dois artigos. O art. 1º propõe acrescentar o inciso XXIII ao art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 2003, como mais uma exceção à regra geral de recolhimento do ISS. Com isso, atribui competência tributária ativa em relação ao ISS ao município “onde for efetuada a operação” com o cartão bancário.

O art. 2º é a cláusula de vigência.

O projeto foi originalmente distribuído a esta CAE.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II - ANÁLISE

A Constituição Federal (CF) estabelece, em seu art. 24, I , que a União é competente para legislar concorrentemente sobre direito tributário, e, no art. 48, I, que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas. É o caso do projeto de lei em análise, que trata de matéria tributária.

Não há vício de origem da matéria, já que o assunto não se insere entre os temas de competência de iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, previstos nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

Em relação à técnica legislativa, a proposição também atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A esta CAE, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete opinar sobre proposições que tratem, dentre outros, de assuntos referentes a tributos. Logo, a Comissão é competente para analisar o presente PLS, que visa promover a equidade fiscal no âmbito municipal.

Quanto à juridicidade, o PLS nº 414 – Complementar, de 2012, é compatível com o ordenamento legal vigente. Com efeito, a proposta trata de tema de competência legislativa do Congresso Nacional, prevista no art. 48 da Constituição Federal e, acertadamente, altera lei base, já em vigor, sobre a matéria de que trata.

Não há que se falar acerca de adequação financeira e orçamentária da proposta, já que não implica expansão de despesa ou da dívida pública, nem renúncia de receita do orçamento público dos Municípios. Limita-se, tão somente, a modificar o critério de determinação do sujeito ativo do ISS imponível a operações com cartões de crédito e débito, para fins de desconcentração da arrecadação tributária.

Quanto ao mérito, o PLS apresenta o potencial de beneficiar a ampla maioria dos municípios brasileiros, com a distribuição mais equânime da arrecadação do ISS sobre serviços relativos a cartões bancários.

Hoje, a arrecadação do ISS imponível a esses serviços está concentrada em alguns poucos Municípios, diante do pequeno número de administradoras de cartões, que transferiram seu domicílio fiscal para municipalidades cuja cobrança do ISS fosse mais favorável. São poucas,

portanto, as unidades federativas que se beneficiam do uso generalizado de cartões como meio de pagamento, o que ocorre em todos os Municípios do País.

Todavia, apesar de sua natureza justa, a alteração proposta apresenta algumas objeções que precisam ser previamente superadas. O PLS, ao sugerir que o ISS “será devido no Município onde estiver sendo efetuada a operação”, acaba excluindo as receitas geradas pelo uso de cartões no exterior, que têm sido crescentes diante da abertura da economia brasileira. A omissão prejudicaria todos os Municípios brasileiros, pois nenhum receberia receitas do ISS proveniente do uso do cartão no exterior.

O critério proposto também desconsidera o faturamento proveniente dos gastos com o uso de cartões pela *internet*, inviabilizando a repartição sobre parte expressiva da arrecadação corrente. Não há, tecnicamente, como identificar o local de origem da operação de compra com cartão na *internet*. Esse também é o caso de compra em portais estrangeiros, não hospedados no Brasil e que vendem produtos em moeda estrangeira, com alcance por meio do computador de qualquer residente no País.

Esvai-se, ainda, no grande universo esperado de sujeitos ativos potenciais, de mais de cinco mil Municípios. A sujeição das empresas prestadoras de serviços a mais de cinco mil potenciais legislações municipais distintas de ISS inviabiliza, na prática, modelo arrecadador derivado da proposição sob análise. Isso requer abordagem específica, que o PLS não contempla.

Ora, não é intuito da lei onerar as empresas administradoras de cartões para aumentarem suas estruturas administrativas para executar o pagamento desconcentrado do ISS. Isso imporia um custo regulatório que geraria ineficiência e reduziria a produtividade doméstica. Entendemos que é preciso afastar esse viés altista ao chamado “custo Brasil”, o que, a nosso ver, só seria viável por meio da centralização da arrecadação.

A União, a exemplo de outros impostos como o ITR e o IRPF, e como ocorre também em relação às obrigações tributárias das micro e pequenas empresas optantes do Simples Nacional, cujas receitas são divididas com outros entes federativos, poderia assumir esse papel. A operacionalização da cobrança do tributo não ficaria mais complexa, já que o recolhimento continuaria sendo feito de forma centralizada, mas agora junto à Secretaria da Receita Federal e não mais ao Município eleito domicílio fiscal.

Isso evitaria potenciais custos colaterais que seriam impostos aos agentes ativos e passivos, na forma do PLS atual, bem como o aumento da

complexidade do sistema tributário doméstico, já alvo de tantas críticas. A medida não geraria confusão aos departamentos jurídicos das empresas, que não teriam de lidar com a legislação de ISS de todos os municípios do País – mas apenas uma, unificada, com abrangência nacional. Haveria também benefício para os Municípios, especialmente os menores, que prescindiriam de novas estruturas para administrar a nova arrecadação.

Para alcançar tal fim, um PLS não constitui forma legislativa adequada, especialmente por envolver matéria relativa à competência tributária dos entes municipais, que é tema de esfera constitucional. Somente uma proposta de emenda à Constituição (PEC) teria a capacidade de viabilizar o fim almejado de redistribuição dos recursos arrecadados pelo ISS sobre cartões bancários, superando as objeções e dificuldades técnicas de operacionalização derivadas da proposta.

III – VOTO

Em virtude do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 414 – Complementar, de 2012.

Sala da Comissão, 24 de novembro de 2015

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

JOSÉ AGRIPINO, Relator