



SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

229
PARECER Nº , DE 2017

SF/17902.22535-18

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, do Senador Cidinho Santos, que *dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre Serviços de que tratam os 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 dezembro de 2016, e dá outras providências.*

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 445, de 2017 – Complementar, de autoria do Senador CIDINHO SANTOS, ora submetido à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), compõe-se de catorze artigos. Seu propósito, expresso na ementa, é o de possibilitar a padronização, em âmbito nacional, do cumprimento das obrigações acessórias relativas ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre os serviços especificados.

O art. 1º do projeto descreve o objeto e âmbito de abrangência da norma: o padrão nacional de obrigação acessória do ISSQN, imposto de competência dos Municípios e do Distrito Federal, relativo aos seguintes serviços de:





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro



SF/17902.22535-18

1 – Planos de medicina de grupo ou individual e convênios para prestação de assistência médica, hospitalar, odontológica e congêneres;

2 – 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;

3 – Planos de atendimento e assistência médico-veterinária;

4 – Agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (**leasing**), de franquia (**franchising**) e de faturização (**factoring**);

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

6 – 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**).

O art. 2º cria obrigação acessória para o contribuinte que preste os mencionados serviços. Ele determina que o ISSQN devido em razão da sua prestação seja apurado pelo contribuinte e declarado por meio de sistema eletrônico por ele desenvolvido, individualmente ou em conjunto com outros contribuintes nas mesmas condições, em padrão unificado em todo o território nacional. O referido padrão será definido pelo Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA), instituído e regulado nos arts. 9º a 11 do projeto.

O acesso ao mensal e gratuito ao sistema deverá ser franqueado aos Municípios e ao Distrito Federal pelo contribuinte, exclusivamente em relação às informações de suas respectivas competências, para cumprimento da obrigação acessória padronizada.

A obrigação, a ser cumprida exclusivamente por meio do sistema eletrônico referido, deverá ser satisfeita pelo contribuinte até o vigésimo quinto dia do mês seguinte ao de ocorrência dos fatos geradores, sob pena de responsabilização do contribuinte nos termos das disposições das respectivas legislações municipais.





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

O art. 4º do projeto cria obrigação para os Municípios e o Distrito Federal, que deverão fornecer informações diretamente no sistema eletrônico do contribuinte, conforme definições do CGOA, sobre alíquotas, de acordo com o período de vigência, aplicadas para os serviços especificados; bem como anexar arquivos da legislação vigente no ente federativo sobre esses serviços; além de fornecer os dados dos seus respectivos domicílios bancários.

O prazo conferido pelo projeto aos entes federativos para cumprir a exigência é até o último dia do mês subsequente à disponibilização do sistema de cadastro, sem prejuízo do recebimento do imposto devido retroativo a janeiro de 2018.

Em caso de atualização, pelos municípios e pelo Distrito Federal, das informações referidas, elas somente produzirão efeitos no período de competência mensal seguinte ao de sua inserção no sistema, sendo a higidez dos dados que prestarem no sistema de responsabilidade dos entes federados.

O art. 5º veda aos Municípios e ao Distrito Federal a exigência de qualquer outra obrigação acessória aos contribuintes não estabelecidos em seus territórios, com relação aos serviços objetos da nova Lei, inclusive a exigência de inscrição nos cadastros municipais e distritais ou licenças e alvarás de abertura de estabelecimentos nos respectivos entes federados.

O parágrafo único do art. 5º esclarece que o registro dos terminais eletrônicos ou as máquinas pelas quais são efetuadas as operações correspondentes a serviços prestados pelas administradoras de cartão de crédito e débito, de que trata o § 4º do art. 6º da LCP nº 116, de 31 de julho de 2003, a ser efetuado no local do domicílio do tomador do serviço, será realizado especificamente no domicílio dos detentores da posse dos equipamentos, não cabendo a imputação de responsabilidade ao prestador de serviços.

O art. 6º do projeto estabelece que a emissão de notas fiscais de que trata a nova Lei pode ser exigida, nos termos da legislação de cada ente federativo, exceto para os seguintes serviços que ficam dispensados dessa

SF/17902.22535-18

Página 3/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

obrigação: administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou débito e congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e congêneres, e os de 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**).

O art. 7º determina que o ISSQN relativo aos serviços de que trata a nova Lei Complementar seja pago até o décimo quinto dia do mês subsequente ao de ocorrência dos fatos geradores, exclusivamente por meio de transferência bancária, no âmbito do Sistema Brasileiro de Pagamentos, ao domicílio bancário informado pelos Municípios e pelo Distrito Federal, cujo comprovante será documento hábil a comprovar o pagamento do imposto.

Quando não houver expediente bancário no décimo quinto dia do mês subsequente ao de ocorrência dos fatos geradores, o vencimento do ISSQN será antecipado para o primeiro dia anterior com expediente bancário.

O art. 8º veda a atribuição de responsabilidade pelo crédito tributário a terceiros relativamente aos serviços de que trata a Lei Complementar.

O art. 9º, como dito, institui o Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA), a quem competirá a regulação da aplicação do padrão nacional da obrigação acessória dos serviços relacionados no artigo 1º do projeto.

Assim, o Comitê ficará responsável pelas definições do leiaute, do acesso e da forma de prestação das informações, que somente poderão ser alterados após decorrido o prazo de três anos, contados da definição inicial ou da última alteração. Possíveis alterações do leiaute ou da forma de prestação das informações serão comunicadas pelo CGOA com o prazo de pelo menos um ano antes de sua entrada em vigor.

SF/17902.22535-18

Página: 4/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

O art. 11 do PLS estabelece que o CGOA será composto por dez membros, sendo um representante de município capital ou Distrito Federal por Região Sul, Sudeste, Centro Oeste, Nordeste e Norte do Brasil; e um representante de município não capital de cada uma das mencionadas regiões. Para cada representante titular será indicado um suplente, observado o critério regional adotado.

A indicação dos representantes dos municípios das capitais caberá à Frente Nacional de Prefeitos (FNP), cabendo à Confederação Nacional de Municípios (CNM) a dos demais representantes.

O regimento interno da CGOA será aprovado mediante Resolução.

O art. 12 institui o Grupo Técnico do Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (GTCGOA), com o intuito de auxiliar o CGOA, a quem competirá regulamentar as suas atribuições. O Grupo será composto por quatro membros, dois indicados pelas entidades municipalistas que compõem o CGOAS e dois membros indicados pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), representando os contribuintes.

O art.13 fixa o início da vigência da nova Lei para a data de sua publicação.

O §1º do art. 13 possibilita ao contribuinte recolher o ISSQN, em relação às competências de janeiro, fevereiro e março de 2018, e declarar as informações objeto da obrigação acessória prevista na nova Lei até o décimo quinto dia do mês de maio daquele ano, livre de qualquer penalidade, sendo aplicável tão-somente a atualizado dos valores a recolher pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), a partir do primeiro dia do mês subsequente ao mês do vencimento normal até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento no mês de pagamento.

O art. 14 repete a cláusula de vigência prevista no art. 13 da proposição.

SF/17902-22535-18

Página: 5/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

O projeto é justificado pela necessidade de regular algumas importantes alterações na legislação do ISSQN efetivadas por dispositivos vetados do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 366, de 2013, que, após a rejeição do voto, foram introduzidos na LCP nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Tais dispositivos se referem à transferência da cobrança do tributo sobre eles incidente, antes exigível no município do estabelecimento prestador do serviço, para o município do tomador do serviço.

Segundo a justificação, as alterações introduzidas permitem a desconcentração da arrecadação do ISS, *segundo a tendência observada nos sistemas tributários mundo afora de que o imposto seja devido no destino (onde se localiza o usuário final daquela operação) e não na origem (onde se localiza o fornecedor do bem ou serviço daquela operação)*. Mas, para que elas possam ser implementadas, serão necessárias importantes adaptações operacionais, *haja vista que cada um dos 5.570 municípios passará a legislar sobre o tema e as empresas terão que observar milhares de legislações distintas, com diferentes guias de recolhimento, diversos prazos de pagamentos, variados modelos de emissão de notas e de escrituração fiscal, alíquotas díspares, elementos integrantes da base de cálculo discrepantes, entre outras dificuldades*.

Ainda de acordo com o autor, a proposição visa a tornar a legislação relativa ao recolhimento do ISSQN aplicável, efetiva e menos complexa, em sintonia com as propostas de modernização do sistema tributário nacional.

Após o seu recebimento e leitura, no dia 21 de novembro deste ano, o PLS nº 445, de 2017 – Complementar, foi distribuído unicamente à CAE.

II – ANÁLISE

Por versar sobre tributo, a apreciação da proposição pela CAE encontra fundamento no art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal.

SF/17902.22535-18

Página: 6/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b3358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

Em relação à iniciativa parlamentar para a propositura de projeto de lei complementar, a sua legitimidade advém do art. 61 da Constituição Federal (CF), visto que a proposição não trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A edição de lei complementar para estabelecimento de normas gerais para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) tem fundamento no art. 146, III, *a* e *b*, da CF, que reserva a regulação da matéria a esse instrumento legislativo, especialmente para a definição de tributos e de suas espécies, bem como das obrigações tributárias.

No tocante à juridicidade, o PLS é irretocável, uma vez que observa a espécie legislativa prevista na Constituição e regula a matéria de forma inovadora, genérica e eficaz, em acordo com os princípios e diretrizes norteadores do ordenamento jurídico pátrio.

Em relação à técnica legislativa empregada, com exceção de alguns ajustes que serão objeto de emendas de redação que apresentamos ao final, o projeto está conforme as disposições da LCP nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, a proposta deve ser louvada e enaltecida. A concentração da arrecadação de ISSQN sobre serviços de alto potencial arrecadatório relacionados a serviços de operadoras de cartão de crédito, de planos de saúde e *leasing* em poucos municípios de alta renda não se justificava. Andou bem, pois, o Congresso Nacional em rejeitar o veto parcial apostado pelo Presidente da República aos dispositivos do PLP nº 366, de 2013, que alteravam o regime do ISSQN incidente sobre os serviços referidos, sob o argumento de que a alteração contribuiria para a ineficiência da cobrança do tributo.

A oportunidade do PLS é patente ante a necessidade de solucionar as imensas dificuldades operacionais decorrentes da pulverização do sujeito ativo tributário, ou seja, daquele que detém a competência para exigir o imposto, promovida em relação aos importantes serviços cujo regime foi alterado.

SF17902.22535-18

Página: 7/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

A fórmula encontrada de criação de obrigação acessória a ser cumprida em sistema eletrônico padronizado nacionalmente, segundo critérios técnicos escolhidos por representantes de todos os interessados, confere legitimidade, racionalidade e organicidade à matéria. A atribuição de obrigações acessórias aos contribuintes, sem descurar das garantias e salvaguardas necessárias, assim como a definição de responsabilidades para o Poder Público, é um caminho adequado para a promoção de justiça fiscal e equidade em relação à matéria.

Parece inviável a construção de entendimento e consenso entre os mais de cinco mil Municípios brasileiros sobre a matéria sem a submissão das legislações municipais a um regramento geral que confira uniformidade e organização às informações a serem prestadas.

Cabe, ainda, analisar o projeto sobre o ponto de vista da responsabilidade fiscal. Nesse quesito, igualmente, não há qualquer obstáculo à sua regular tramitação, visto que sua aprovação, sob o ponto de vista arrecadatório, é neutra, não trazendo qualquer perspectiva de renúncia de receita.

Por último, cabe ressaltar que um projeto de tamanha amplitude dificilmente não careceria de aperfeiçoamentos. Por esse motivo serão propostas, ao final, algumas emendas, de redação.

III – VOTO

Ante as razões expendidas, o voto é pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, e, no mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 1 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Suprime-se o *caput* art. 13 do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, passando o § 1º do artigo a constituir a redação do

SF17902.22535-18

Página 8/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

caput e o § 2º do art. 13 passa a constituir o parágrafo único do mencionado artigo.

EMENDA Nº 2 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre Serviços de que tratam os 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.”

EMENDA Nº 3 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei Complementar 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 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.”

EMENDA Nº 4 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao inciso II do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art.4º

.....

II – arquivos da legislação vigente no Município que **versem** sobre os serviços descritos no art. 1º desta Lei Complementar;

.....”



SF17902.22535-18

Página: 9/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

EMENDA N° 5 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao § 1º do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art.4º

.....

§1º. Os Municípios e Distrito Federal terão até o último dia do mês subsequente da disponibilização do sistema de cadastro, para fornecer as informações de que trata o caput sem prejuízo do recebimento do imposto devido retroativo a janeiro de 2018.

.....”

EMENDA N° 6 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao *caput* do art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 5º. Ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei Complementar, fica **vedada** aos Municípios e ao Distrito Federal a instituição de qualquer outra obrigação acessória aos contribuintes não estabelecidos em seu território, com relação aos serviços listados no artigo 1º, inclusive a exigência de inscrição nos cadastros municipais e distritais ou licenças e alvarás de abertura de estabelecimentos nos respectivos Municípios e Distrito Federal.

.....”

EMENDA N° 7 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao art. 8º do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

SF/17902.22555-18

Página: 10/11 12/12/2017 13:04:02

14470-e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

“Art. 8º. Fica vedada a atribuição de responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa relativa aos serviços **previstos** no art. 1º desta Lei Complementar, permanecendo a responsabilidade exclusiva do contribuinte.”

EMENDA N° 8 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao § 2º do art. 10 do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 10.....

.....

§2º. A alteração do leiaute ou da forma de fornecimento das informações **será comunicada** pelo CGOA com o prazo de pelo menos 1 (um) ano antes de sua entrada em vigor.”

EMENDA N° 9 - CAE (DE REDAÇÃO) - PLEN

Dê-se ao § 2º do art. 12 do Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 12.....

.....

§2º O **GTCGOA** terá suas atribuições definidas pelo CGOA mediante Resolução.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/17902.222535-18

Página: 11/11 12/12/2017 13:04:02

14470e4b180e0902a7194e7969807e8b358d8e09

