

# PARECER N° DE 2020

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 170, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados) (PLS nº 445/2017, PLP nº 461/2017), que *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; institui o Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (CGOA); e altera a referida Lei Complementar.*



SF/20352.79632-60

Relatora: Senadora **ROSE DE FREITAS**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 170, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar, onde tramitou como PLP nº 461, de 2017), após o retorno a esta Casa, foi publicado no Diário do Senado Federal em 22 de junho próximo passado.

Na sua nova versão, contém seis artigos. Foi totalmente alterado em relação à intenção inicial do projeto aprovado no Senado, que era, essencialmente, a de sistematizar a cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) nos novos casos previstos na legislação. Não por outro motivo, teve a sua ementa adaptada à nova realidade no substitutivo.

Assim, o art. 1º do PLP descreve o conteúdo e a abrangência da proposição. Ele discorre sobre o imposto 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 (LCP) nº 116, de 31 de julho de 2003. Eles se referem aos planos de medicina de grupo ou individual e convênios para

prestação de assistência médica, hospitalar, odontológica e congêneres; a 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; aos planos de atendimento e assistência médico-veterinária; à administração de fundos quaisquer, de consórcio, de cartão de crédito ou débito e congêneres, de carteira de clientes, de cheques pré-datados e congêneres; ao arrendamento mercantil (**leasing**) de quaisquer bens, inclusive cessão de direitos e obrigações, substituição de garantia, alteração, cancelamento e registro de contrato, e aos demais serviços relacionados ao arrendamento mercantil (**leasing**).

O projeto trata ainda da instituição do Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (CGOA), além de outra alteração na LCP nº 116, de 2003.

A relação que o novo projeto guarda com a versão original diz respeito, sobretudo, ao Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (CGOA), composto de 10 (dez) membros, com representantes de todas as regiões do Brasil, que terá competência para estabelecer o padrão nacional das obrigações acessórias dos serviços referidos. Na forma posta no substitutivo, o PLP é bem mais conciso sobre a matéria, com a principal diferença de que será de adoção facultativa pelos Municípios e pelo Distrito Federal, inclusive quanto aos meios de pagamento e quanto à adesão a sistema eletrônico de recolhimento unificado do imposto.

Além disso, o substitutivo aprovado, diferentemente do PLS nº 445, de 2017 – Complementar, promove alterações na LCP nº 116, de 2003.

Na nova redação dada ao inciso XXV do art. 3º da mencionada Lei complementar (LCP), os serviços de agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (**leasing**), de franquia (**franchising**) e de faturização (**factoring**), que haviam tido a sua regência alterada pela Lei complementar ( LCP ) nº 157, de 29 de dezembro de 2016, a partir da derrubada do voto antes aposto, deixam de constituir exceção e voltam à situação anterior, em que eram tributados pela regra geral do *caput* do art. 3º da Lei Complementar( LCP ) nº 116, de 2003.

Com a introdução de § 5º ao art. 3º da Lei Complementar (LCP)nº 116, de 2003, ressalvadas as exceções e especificações estabelecidas nos parágrafos seguintes acrescentados ao artigo, considera-se tomador dos serviços que permanecem como exceções à regra geral o

SF/20352.79632-60

contratante do serviço e, no caso de negócio jurídico que envolva estipulação em favor de unidade da pessoa jurídica contratante, a unidade em favor da qual o serviço foi estipulado (sendo irrelevantes para caracterizá-la as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas).

O art. 4º do substitutivo traz regra de transição referente ao produto da arrecadação do imposto relativo aos serviços descritos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à LCP nº 116, de 2003. No período de apuração compreendido entre a data de publicação da nova lei complementar e o último dia do exercício financeiro de 2022, ele será partilhado entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador desses serviços. A ideia é a redução progressiva, ano a ano, do valor atribuído ao Município do local do estabelecimento prestador do serviço, que antes era o sujeito ativo do tributo, a fim de que possa se adaptar à perda.

Finalmente, o projeto, que determina a entrada em vigor da futura lei na data de sua publicação, coerentemente, revoga o § 3º do art. 6º da Lei complementar (LCP) nº 116, de 2003, já que nova sistemática é estabelecida para a cobrança do tributo em relação aos serviços de que trata.

## II – ANÁLISE

A versão original do PLS nº 445, de 2017 – Complementar, continha catorze artigos. Seu propósito principal, expresso na ementa, era o de **possibilitar a padronização, em âmbito nacional, do cumprimento das obrigações acessórias relativias ao ISS** incidente sobre os seguintes serviços:

- 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**);

SF/20352.79632-60

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 PLS complementar foi justificado pela necessidade de regular algumas importantes alterações na legislação do ISS efetivadas por dispositivos vetados do PLP nº 366, de 2013, que, após a rejeição do voto, foram introduzidos na Lei complementar (LCP) nº 157, de 2016. Tais dispositivos se referem à transferência da cobrança do tributo incidente sobre os serviços mencionados acima, antes atribuída ao Município do estabelecimento do prestador do serviço, para o Município do tomador do serviço.

A necessidade de normatizar a matéria com clareza e uniformidade fica evidente quando considerada a decisão do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5835, que tencionava suspender dispositivos da Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Na decisão, o ministro considerou que estavam presentes os requisitos para a concessão da liminar diante da dificuldade na aplicação da nova legislação, com ampliação dos conflitos de competência entre municípios e afronta ao princípio constitucional da segurança jurídica. Com a decisão, foi também suspensa, por arrastamento, a eficácia de toda legislação local editada para regulamentar a lei nacional.

Na visão do ministro, é necessária a definição do tema, a fim de evitar a edição leis municipais antagônicas, que acabam gerando dificuldade na aplicação da nova sistemática e ampliam conflitos de competência entre unidades federadas, com consequente comprometimento da regularidade da atividade econômica dos segmentos afetados.

Destaco que a esta regulamentação expurga do nosso ordenamento jurídico qualquer insegurança jurídica sobre esse tema. Estamos resolvendo a controvérsia constitucional apresentada no STF e exercendo a nossa competência originaria e constitucional.



SF/20352.79632-60

Como já destacado, a matéria volta ao Senado significativamente alterada em relação à intenção original, qual seja, a sistematização da cobrança do ISS nos novos casos anteriormente previstos.

A análise do PLP revela que ele não encontra óbices de natureza constitucional, já que a legitimidade da propositura é dada pelos arts. 48, I, e 61, ambos da Constituição Federal (CF), haja vista a competência atribuída à União pelos arts. 146, III, *a*, e 156, III, também da Lei Maior.

Quanto à juridicidade, nenhum reparo, uma vez que o projeto, veiculado pelo instrumento normativo prescrito pela CF (projeto de lei complementar), foi elaborado em boa técnica legislativa, de forma genérica e efetiva, sem conflito com o ordenamento jurídico em geral.

No mérito, entendemos que o substitutivo é relevante por regular questões que poderiam dar azo a dúvidas em relação à tributação sobre as operações especificadas e principalmente por estabelecer regra de transição em relação ao produto da arrecadação do tributo.

Entretanto, a fórmula por ele adotada em relação à padronização almejada pelo projeto original (e que era seu principal objetivo) acabou por ser desfigurada pelo fato de a adesão ao sistema padronizado ser optativa. Além disso, a ampla liberdade atribuída ao Conselho Gestor das Obrigações Acessórias do Imposto acaba por atentar contra a segurança jurídica dos contribuintes em relação ao tributo.

Nesse ponto, faz-se necessário, então, fazer valer a fórmula adotada no PLS nº 445, de 2017 – Complementar, aprovado por esta Casa, que consideramos mais vantajosa, haja vista que traz contribuição mais robusta para a uniformização de procedimentos do que a presente no substitutivo, e consequentemente, para o aumento da segurança jurídica dos contribuintes do imposto.

Por fim, julgamos razoável o pleito que levou à exclusão das atividades de agenciamento, corretagem ou intermediação de contratos de arrendamento mercantil (**leasing**), de franquia (**franchising**) e de faturização (**factoring**), descritas no item 10.04 da Lista Anexa à Lei complementar (LCP) nº 116, de 2003, proposta no PLP.



SF/20352.79632-60

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 170, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 445, de 2017 – Complementar), com a seguinte ressalva:

**- rejeição** do art. 2º do Substitutivo, mantendo os arts. 2º a 13, com exceção do parágrafo único do art. 5º, do texto anteriormente aprovado no Senado como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 445, de 2017 – Complementar, renumerando-se os artigos do Substitutivo após o art. 13, atualizando-se as datas do § 1º do art. 4º do PLS para setembro de 2020, e do *caput* do art. 13 do PLS para setembro, outubro e novembro de 2020, e décimo quinto dia do mês de fevereiro de 2021, e corrigindo-se a redação da parte final do § 10 do art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, na forma que lhe é dada pelo art. 3º do Substitutivo, com a substituição da expressão “investidor em nome do qual as operações são realizadas” por “cotista”.

Em decorrência da rejeição do art. 2º do Substitutivo, a ementa e o art. 1º do Projeto passam a ter a seguinte redação, respectivamente:

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, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; altera dispositivos da referida Lei Complementar; prevê regra de transição para a partilha do produto da arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador relativamente aos serviços de que trata; e dá outras providências.

**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, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; altera dispositivos da referida Lei Complementar; prevê regra de transição para a partilha do produto da arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador relativamente aos serviços de que trata, cujo período de apuração esteja



compreendido entre a data de publicação desta Lei Complementar e o último dia do exercício financeiro de 2022; e dá outras providências.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora



SF/20352.79632-60

## ANEXO

A base de dados utilizada para a análise da receita e a concentração do ISS, é a receita do ISS disponibilizada pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, com informações de 5.325 municípios, o que corresponde a 95% do total de Municípios Brasileiros. E totalizando R\$ 70.279.651.739,38 de receita do ISS em 2019. Desse total, 65% desse total está concentrado em 40 municípios, o que totaliza mais de R\$ 45,3 bilhões.

Os 40 primeiros Municípios que mais arrecadaram ISS em 2019, estão divididos em 21 Estados da federação, sendo que 14 (34%) são de São Paulo, 4 (10%) são do Rio de Janeiro, o restante dos Estados consta com 1 ou 2 Municípios na lista.

A divisão dos 40 Municípios que mais arrecadaram ISS em 2019 por UF



SF/20352.79632-60



SF/20352.79632-60

UF	Qtd	% do total da Qtd	Receita do ISS	% do total da receita
AL	1	3%	264.086.639	1%
AM	1	3%	721.027.722	2%
BA	1	3%	1.153.113.898	3%
CE	1	3%	902.193.545	2%
ES	1	3%	454.540.826	1%
GO	1	3%	700.813.323	2%
MA	1	3%	550.745.688	1%
MG	2	5%	1.850.430.819	4%
MS	1	3%	340.773.088	1%
MT	1	3%	340.239.737	1%
PA	1	3%	418.341.806	1%
PB	1	3%	263.342.786	1%
PE	1	3%	903.942.412	2%
PI	1	3%	291.086.683	1%
PR	2	5%	1.593.920.914	4%
RJ	4	10%	7.402.466.140	16%
RN	1	3%	383.966.551	1%
RS	1	3%	1.059.830.631	2%
SC	2	5%	597.420.307	1%
SE	1	3%	288.018.675	1%
SP	14	35%	24.909.194.016	55%
Total	40	100%	45.389.496.206	100%

Fonte: Sincofi

Nos 40 municípios que mais arrecadam ISS, totalizam mais de R\$ 45,3 bilhões, desse total, destaca 14 Municípios Paulistas, que totalizam mais de R\$ 24,9 bilhões, o que corresponde a 55% do total dos 40.

## Arrecadação do ISS de 2019

Ordem	Municipio	UF	ISS - 2019	ISS pelo Total	ISS acumulado	ISS acumulado pelo total
1	São Paulo/SP	SP	17.063.975.508	24%	17.063.975.508	24%
2	Rio de Janeiro/RJ	RJ	6.245.398.471	9%	23.309.373.979	33%
3	Belo Horizonte/MG	MG	1.580.252.804	2%	24.889.626.783	35%
4	Barueri/SP	SP	1.418.180.335	2%	26.307.807.118	37%
5	Curitiba/PR	PR	1.348.359.099	2%	27.656.166.217	39%
6	Campinas/SP	SP	1.257.850.359	2%	28.914.016.575	41%
7	Salvador/BA	BA	1.153.113.898	2%	30.067.130.473	43%
8	Porto Alegre/RS	RS	1.059.830.631	2%	31.126.961.104	44%
9	Osasco/SP	SP	931.304.505	1%	32.058.265.609	46%
10	Recife/PE	PE	903.942.412	1%	32.962.208.021	47%
11	Fortaleza/CE	CE	902.193.545	1%	33.864.401.566	48%
12	Manaus/AM	AM	721.027.722	1%	34.585.429.288	49%
13	Santos/SP	SP	709.063.360	1%	35.294.492.648	50%
14	Goiânia/GO	GO	700.813.323	1%	35.995.305.971	51%
15	Macaé/RJ	RJ	577.856.586	1%	36.573.162.556	52%
16	São Luís/MA	MA	550.745.688	1%	37.123.908.244	53%
17	Guarulhos/SP	SP	536.411.928	1%	37.660.320.172	54%
18	São Bernardo do Campo/SP	SP	518.502.998	1%	38.178.823.170	54%
19	Santo André/SP	SP	500.905.568	1%	38.679.728.738	55%
20	Vitória/ES	ES	454.540.826	1%	39.134.269.565	56%
21	Sorocaba/SP	SP	418.566.624	1%	39.552.836.189	56%
22	Belém/PA	PA	418.341.806	1%	39.971.177.994	57%
23	Natal/RN	RN	383.966.551	1%	40.355.144.545	57%
24	São José dos Campos/SP	SP	358.052.405	1%	40.713.196.950	58%
25	Florianópolis/SC	SC	343.636.938	0%	41.056.833.888	58%
26	Campo Grande/MS	MS	340.773.088	0%	41.397.606.977	59%
27	Cuiabá/MT	MT	340.239.737	0%	41.737.846.713	59%
28	Santana de Parnaíba/SP	SP	339.256.603	0%	42.077.103.316	60%
29	Ribeirão Preto/SP	SP	320.519.102	0%	42.397.622.419	60%
30	Jundiaí/SP	SP	304.798.482	0%	42.702.420.900	61%
31	Niterói/RJ	RJ	304.426.702	0%	43.006.847.602	61%
32	Teresina/PI	PI	291.086.683	0%	43.297.934.285	62%
33	Aracaju/SE	SE	288.018.675	0%	43.585.952.960	62%
34	Duque de Caxias/RJ	RJ	274.784.382	0%	43.860.737.342	62%
35	Uberlândia/MG	MG	270.178.015	0%	44.130.915.357	63%
36	Maceió/AL	AL	264.086.639	0%	44.395.001.996	63%
37	João Pessoa/PB	PB	263.342.786	0%	44.658.344.782	64%
38	Joinville/SC	SC	253.783.369	0%	44.912.128.151	64%
39	Londrina/PR	PR	245.561.815	0%	45.157.689.966	64%
40	São José do Rio Preto/SP	SP	231.806.240	0%	45.389.496.206	65%

Fonte: Sincofi



SF/20352.79632-60