

COMISSÃO FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 44, DE 2011

Modifica a Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de Competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado WALTER ALVES

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar de autoria do Deputado Carlos Bezerra, cujo objetivo é incluir na lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, a cessão de prêmio de resseguro ao exterior, tornando a operação tributada pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal.

Segundo sua justificção, a legislação tributária não foi atualizada após a edição da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o resseguro, envolvendo a contratação de dezenas de grandes resseguradoras no exterior, sendo o objetivo desta proposição sanar tal falha.

Feita a distribuição da matéria, foram designadas esta Comissão, para se pronunciar quanto ao mérito e quanto à implicação financeira e orçamentária da proposição, e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para se pronunciar acerca da constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei Complementar.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, “h” e 53, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A proposição em apreço, como descrito, trata do ISS e, assim, afeta exclusivamente as finanças dos Municípios. Nesses termos, a análise da adequação orçamentária e financeira de matérias que dispõem sobre recursos que não compõem o Erário federal se revela prejudicada em razão da inexistência de impacto sobre o orçamento da União, com amparo no que preceitua o art. 9º da citada Norma Interna, onde se lê que:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”.

Sob esse prisma, não cabe a esta Comissão opinar sobre sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, pois o orçamento federal não é afetado pela matéria.

MÉRITO

Quanto ao mérito, nada obstante os valorosos propósitos que justificaram a apresentação da iniciativa, propomos a rejeição do PLP nº 44, de 2011, pelos motivos que se seguem.

De fato, a legislação tributária está necessitando ser atualizada após a flexibilização das operações de resseguros, antes reservadas por lei ao Instituto de Resseguros do Brasil, monopólio revogado pela Lei Complementar nº 126, de 2007.

Com a nova regulamentação, além dos resseguradores “locais”, sediados no País, participam do mercado brasileiro resseguradores “admitidos” e “eventuais”, classificações definidas na referida Lei Complementar para designar as operadoras de resseguros sediadas no exterior, com e sem escritório de representação no País, respectivamente.

Dessa breve explanação segue uma primeira restrição ao projeto: ele alcança somente a cessão de prêmios de resseguros ao exterior, solução, no mínimo, incompleta.

Após o fim do monopólio do IRB, as operações de resseguros realizadas internamente passaram a ser feitas por empresas privadas, não havendo motivos do ponto de vista fiscal para excluí-las da lista de serviços tributados pelo ISS.

Taxar somente as operações de resseguros com o exterior, sem uma justificativa razoável, poderia ser considerado uma agressão ao princípio da isonomia tributária, insculpido no art. 150, II, da Constituição Federal, que proíbe “tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”.

Ressalte-se que a proteção às operadoras de resseguros nacionais já se encontra na própria Lei Complementar nº 126, de 2007, nos seguintes termos:

“Art. 11. Observadas as normas do órgão regulador de seguros, a cedente contratará ou ofertará preferencialmente a resseguradores locais para, pelo menos:

I - 60% (sessenta por cento) de sua cessão de resseguro, nos 3 (três) primeiros anos após a entrada em vigor desta Lei Complementar; e

II - 40% (quarenta por cento) de sua cessão de resseguro, após decorridos 3 (três) anos da entrada em vigor desta Lei Complementar.”

Não parece adequado utilizar a legislação tributária para reforçar indiretamente essa reserva de mercado, e nem consta da justificção do projeto qualquer recomendação nesse sentido. Caso venha a ser necessário, a modificação legislativa mais adequada seria elevar o percentual fixado no inciso II do art. 11 da citada Lei Complementar, retro transcrito.

Outro problema do projeto é a terminologia adotada. Adotar a cessão de prêmio como atividade tributável pelo ISS seguramente daria ensejo a contencioso judicial, afinal essa operação é apenas um passo

acessório da operação do resseguro. Analisada singularmente, a cessão do prêmio não implica propriamente uma obrigação de fazer, essa sim a verdadeira hipótese de incidência do ISS.

Se existe obrigação de fazer, ela vem da contratação do resseguro, em que há repasse ou compartilhamento de riscos e remunerações. E até mesmo sobre isso há forte divergência na doutrina, havendo juristas que não veem na essência da operação de seguro (e do resseguro) uma obrigação de fazer, mas sim obrigação de dar, caso ocorrido sinistro.

Por fim, mas não menos importante, há a questão da divisão da importante base de tributação dos serviços prestados por instituições financeiras e assemelhados. Dois impostos a compartilham: o ISS e o IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários), de competência da União.

Embora não seja uma regra constitucional, em termos gerais, são tributadas pelo IOF as operações financeiras propriamente ditas, ou seja, aquelas que envolvem a mediação de fundos entre aplicadores e tomadores e são regulamentadas pelo Banco Central (BC), pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e demais órgãos que controlam o mercado financeiro.

Ocorre que as instituições financeiras prestam alguns serviços a seus clientes que não envolvem propriamente a intermediação de fundos, tais como a emissão de boletos, impressão de cheques, realização de cobranças, recebimentos, protestos etc., atividades que poderiam ser realizadas por qualquer tipo de empresa, inclusive por aquelas não sujeitas às normas do mercado financeiro. Sobre essas operações incide normalmente o ISS.

É verdade que há algumas poucas exceções, como a tributação do ISS sobre o arrendamento mercantil, na modalidade conhecida como *leasing* financeiro, cobrança confirmada somente após longo debate jurisprudencial decidido pelo Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 592.905-SC).

Porém, o IOF não alcança tal operação. Assemelhada a um financiamento, a operação de *leasing* financeiro não consta do art. 7º do Regulamento do IOF (Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007), elencando-se ali apenas operações de crédito estrito senso (empréstimos, financiamentos, adiantamentos, descontos etc.).

Assim, mesmo nesse caso, a regra prática, não jurídica, de se evitar dupla cobrança, de IOF e ISS, sobre a mesma operação ou serviço permanece mantida, ressaltando-se que o Regulamento do IOF considera o resseguro uma modalidade da operação de seguro, ainda que sujeita à alíquota de 0% (art. 22, I, “a”).

E o Município do Rio de Janeiro, um dos poucos a cobrar ISS sobre resseguros, optou por impor a tributação não sobre a operação em si, mas sim sobre os serviços de agenciamento, corretagem, intermediação e representação relativos à contratação do resseguro, conforme a Lei Municipal nº 5.588, de 10 de junho de 2013, que alterou a Lei Municipal nº 691, de 24 de dezembro 1984, incluindo a seguinte hipótese de cobrança:

“20 - Serviços de agenciamento, corretagem, intermediação e Representação, quando relativos a resseguros.”

Dessa forma, entendemos que a matéria deva ser rejeitada. Impor a cobrança de ISS sobre a “cessão de prêmio de resseguro ao exterior” implicaria uma reserva de mercado indireta para as operadoras locais, quando a legislação securitária já contém regra explícita sobre o assunto. Além disso, o IOF parece ser o imposto mais adequado para alcançar as operações de resseguro, aliás como já previsto na legislação em vigor.

Assim, diante do exposto, **voto pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita, não cabendo pronunciamento quanto à adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 44, de 2011, e, no mérito, pela sua rejeição.**

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado WALTER ALVES
Relator