

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 2015

Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para explicitar a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre o monitoramento e rastreamento de veículos e carga.

Autor: SENADO FEDERAL.

Relator: Deputado HILDO ROCHA.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 191, de 2015, modifica a cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS) relativa ao item 11.02 da Lista da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, em especial naquilo que se refere aos serviços de monitoramento ou rastreamento de veículos e carga realizados à distância ou por meio empresas de tecnologia de informação veicular.

A matéria tramitou no Senado Federal por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 501, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador Romero Jucá.

A principal justificativa para a aprovação na Câmara Alta foi a de garantir a cobrança do ISS sobre os referidos serviços, haja vista a edição do Convênio ICMS nº 139, de 2006, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em que o referido órgão estabelece as condições de cobrança do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de

Comunicação (ICMS) sobre tais operações, sob o argumento que se trata de prestação de serviços de comunicação.

Para tanto, o PLP registra expressamente na Lei Complementar nº 116, de 2003, a incidência do ISS sobre os serviços de monitoramento ou rastreamento de veículos e carga realizados à distância.

Além disso, caso aprovada a proposição, o tributo passaria a ser cobrado pelo Município do estabelecimento da prestadora do serviço de monitoramento ou rastreamento à distância ou da empresa de tecnologia, e não pelo Município onde estivesse localizado o bem vigiado ou monitorado, como previsto na legislação em vigor. Na mesma linha, a responsabilidade tributária passaria a ser da prestadora do serviço, e não mais da pessoa jurídica tomadora do serviço, tal como definido atualmente.

O PLP nº 191, de 2015, foi distribuído para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para análise preliminar de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e de mérito.

Em 2 de dezembro de 2015, foi apresentado parecer do Deputado Ricardo Barros pela não implicação do PLP em aumento de despesas ou redução de receitas do Orçamento da União e, no mérito, pela sua aprovação.

Entendia o Relator à época que, aprovado, o PLP resolveria problemas de "guerra fiscal" entre Municípios e Estados, dirimindo questão jurídica sobre a incidência do ISS, ou do ICMS, que envolve os chamados serviços de valor adicionado ao serviço de comunicação, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações.

Em 14 de dezembro de 2015, após pedido de vistas, apresentamos voto em separado, pela rejeição da matéria.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Cumpra a esta Comissão, em análise preliminar, avaliar a compatibilidade e adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Regimento Interno e de norma interna que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 1996.

De acordo com o Regimento Interno, somente as proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” no âmbito da União sujeitam-se ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da referida norma interna:

“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.”

Como se vê, o dispositivo acima aplica-se ao caso em discussão, pois o projeto cuida exclusivamente da legislação do ISS, sem impacto sobre receitas ou despesas do Orçamento da União, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se a respeito de sua adequação ou compatibilidade dos pontos de vista orçamentário e financeiro.

MÉRITO

Quanto ao mérito, somos pela rejeição da matéria, pelos argumentos já expostos no voto em separado apresentado no ano anterior e que ora complementamos.

A nosso ver, ao deslocar o fato gerador do ISS para o Município em que estiver estabelecida a empresa que presta o serviço, o que ocorrerá num primeiro momento é a concentração da arrecadação nos Municípios de maior porte, onde normalmente estão domiciliadas as pessoas jurídicas que detêm tecnologia de ponta para realizar o monitoramento e rastreamento à distância.

Note-se que essa mesma empresa poderá até mesmo abrir um estabelecimento para algum “paraíso fiscal” vizinho à sede da empresa. Entenda-se como “paraíso fiscal” um dos vários Municípios próximos às grandes metrópoles que cobram valores ínfimos de ISS ou até mesmo deixam de cobrar o imposto, desde que a empresa alugue um imóvel na sua jurisdição, contrate um ou outro empregado, faça uma pequena contribuição aos cofres municipais etc. Enfim, a aprovação do presente projeto de lei complementar poderia até mesmo insuflar a “guerra fiscal”, no caso entre os Municípios.

Observe-se que a concentração da arrecadação do ISS nos grandes Municípios é uma contradição em relação ao que foi recentemente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Relembro aos Nobres Pares desta Comissão que, em 16 de setembro de 2015, foi aprovado o PLP nº 366-C, de 2013, do Senado Federal (PLS nº 386, de 2012, na origem), proposição que altera de forma abrangente a legislação do ISS sobre as operações com cartão de crédito e de *leasing*.

Interessa ressaltar que as modificações propostas pelo PLP nº 366-C, de 2013, vão no sentido oposto ao das previstas no PLP nº 191, de 2015, ora em debate. O que se buscou na ocasião foi justamente descentralizar a arrecadação do ISS em favor das localidades onde ocorre efetivamente a prestação do serviço, ou seja, o Município onde a operação com o cartão de crédito ou de *leasing* se realiza, em detrimento do Município onde está localizada a sede da operadora do cartão de crédito ou da instituição financeira arrendadora do bem.

É evidente que é melhor democratizar as receitas de ISS, de modo a irrigar os cofres das prefeituras de menor porte, do que concentrá-las nos grandes centros urbanos, até porque, em essência, os serviços de monitoramento e rastreamento são especializações do serviço geral de vigilância, cuja efetiva prestação se dá no local onde o bem ou pessoa estiver situado.

Reconheça-se que a legislação sobre o assunto merece uma nova regulamentação, especialmente após a edição do Convênio ICMS nº 139, de 2006, por meio do qual o CONFAZ buscou subtrair dos Municípios a base tributável do serviço de monitoramento e rastreamento de veículos e

cargas quando prestado à distância, alegando tratar-se de serviço de comunicação e, por isso, sujeito ao ICMS.

Em um breve parêntesis, registre-se que esse avanço dos Estados sobre a base do ISS não deve prosperar quando a matéria chegar aos tribunais superiores.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos Embargos de Divergência em Recurso Especial 456.650, decidiu que serviços prestados pelos provedores de acesso à internet não se caracterizam como serviço de comunicação de valor adicionado e, portanto, não se sujeitam ao ICMS.

Ora, se assim decidiu o STJ para os provedores de internet, serviço até assemelhado a um serviço de comunicação, espera-se que decisão idêntica seja adotada para os serviços de monitoramento e rastreamento, cuja essência está na busca da preservação da integridade do bem ou pessoa monitorada ou rastreada, e, portanto, de natureza completamente diversa de um serviço de comunicação. Quando prestados à distância, são utilizados meios de comunicação, é verdade, mas nem por isso o objeto primordial da prestação do serviço – que é a vigilância do bem ou pessoa – fica descaracterizado.

De fato, não é por utilizar como instrumento determinado canal de comunicação que o serviço se transforma num serviço de comunicação. Se assim o fosse, todos os serviços que se servem da tecnologia de comunicação para sua consecução, tais como serviços médicos, advocatícios, contábeis, bancários etc., estariam sujeitos ao ICMS, e não ao ISS.

Ademais, há um longo histórico de decisões do Supremo Tribunal Federal confirmando que serviços relacionados à segurança de coisas e pessoas estão alcançados pelo imposto municipal. Podemos citar, por exemplo, os Recursos Extraordinários n^{os} 91.373 e 93.156 e o Agravo de Instrumento n^o 75.478. Nenhum deles aborda especificamente os serviços de monitoramento e rastreamento à distância, mas em todos eles houve confirmação da incidência do ISS sobre serviços cuja natureza seja a de proteger bens e pessoas.

Até mesmo o Tribunal de Impostos e Taxas (TIT) do Estado de São Paulo entendeu como indevida a cobrança do ICMS sobre os

serviços de monitoramento e rastreamento à distância. Ou seja, nem o tribunal administrativo do fisco estadual paulista confirmou a juridicidade da cobrança pretendida pelo CONFAZ por meio desse equivocado Convênio¹.

E, na improvável hipótese de os tribunais confirmarem a cobrança do ICMS sobre os serviços de monitoramento e rastreamento à distância, ainda assim os Municípios não sairiam totalmente prejudicados, uma vez que recebem transferência de 25% da arrecadação do tributo estadual. Mesmo essa situação extrema parece menos prejudicial do que a concentração da arrecadação do ISS nas grandes cidades, ou, pior ainda, nos “paraísos fiscais” ao redor delas, situação em que nem Estados, nem Municípios, ganharão um único centavo com a modificação da Lei Complementar nº 116, de 2003, nos termos do projeto em debate.

Por fim merece ser ressaltado que, caso se faça uma exceção na citada Lei Complementar apenas para os serviços de rastreamento e monitoramento prestados à distância, isso fragilizaria a cobrança do ISS sobre todos os serviços que são ou possam vir a ser prestados à distância, pois quase todos se utilizam de algum meio de comunicação (telefonia, internet, satélite, rádio etc.) na sua prestação.

Assim, se a disputa por essa base tributável realmente vier a exigir uma alteração na legislação tributária, ela deverá ser mais abrangente do que a solução proposta pelo PLP nº 191, de 2015, que, salvo melhor juízo, não atende a todos os ângulos dessa complexa questão.

Portanto, nosso voto é pela não implicação do Projeto de Lei Complementar nº 191, de 2015, em aumento de despesas ou redução de receitas do Orçamento da União, pelo que não cabe a esta Comissão pronunciar-se a respeito de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de setembro de 2016.

Deputado HILDO ROCHA

¹ <http://www.valor.com.br/legislacao/4053310/monitoramento-de-cargas-deve-ser-tributado-pelo-iss> Acesso em 6-7-2016.