

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 521, DE 2018

Apensados: PLP nº 488/2018 e PLP nº 516/2018

Institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) e altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros previamente contratado por intermédio de aplicativos.

Autor: SENADO FEDERAL - AIRTON SANDOVAL

**Relator:** Deputado ESPERIDIÃO AMIN

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 521/2018, de autoria do Senado Federal, institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), de padrão nacional, com o objetivo de unificar e simplificar os processos de emissão e guarda da nota fiscal em todo o território nacional e assegurar a integridade da informação nela contida.

A proposição ainda altera o art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, de modo que o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente os serviços de agenciamento e de intermediação eletrônica de transporte remunerado privado individual de passageiros previamente contratados por intermédio de aplicativos **seja devido ao Município do local de embarque** do passageiro.

O PLP nº 488/2018, apenso, de autoria do Deputado Renato Molling, de forma semelhante, atribui ao município do local de embarque do passageiro a competência para exigência do ISS incidente sobre transporte

remunerado privado individual de passageiros, bem como sobre os serviços de agenciamento e de intermediação eletrônicos a ele relacionados.

O PLP nº 516/2018, apenso, de autoria do Deputado Hugo Leal, altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para determinar que o ISS incidente sobre serviços de intermediação eletrônica de transporte remunerado privado individual de passageiros seja devido ao Município do local do registro do veículo do transportador.

O projeto tramita em regime de prioridade (Art. 151, II, RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **II.1 – Compatibilidade e Adequação Financeira e Orçamentária**

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) define como compatível, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, *“a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

Da análise do projeto principal e de seus apensados (PLP nº 488/2018 e PLP nº 516/2018), observa-se que a matéria neles tratada não tem repercussão direta sobre o orçamento da União Federal.

Nesse contexto, têm aplicação o art. 1º, § 2º, da NI/CFT, que apenas sujeita ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que tenham repercussão sobre o orçamento da **União Federal**, e o seu art. 9º, que define que, 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*”.

Diante do exposto, somos pela **não implicação** da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário do **PLP nº 521/2018** e dos **PLP nºs 488/2018 e 516/2018**, apensos.

## **II.2 - Mérito**

O projeto de lei complementar em análise aborda duas relevantes questões, quais sejam, a regulamentação da nota fiscal eletrônica de serviços (NFS-E) e a tributação dos serviços de transporte prestados por meio de aplicativo, as quais serão abordadas a seguir.

### **II.2.1 - Nota fiscal eletrônica de serviços (NFS-e)**

Em decorrência da autonomia federativa, cabe a **cada ente federado** a regulamentação das respectivas obrigações tributárias acessórias.

A uniformidade em seu tratamento, por isso, depende da atuação integrada entre as administrações tributárias dos entes federativos, a qual, de acordo com o art. 37, XXII, da Constituição Federal, deve ser realizada “na forma da lei ou do convênio”.

Nesse sentido, o Convênio S/N de 1970, celebrado entre o Ministro da Fazenda e os Secretários de Fazenda **dos Estados e do Distrito Federal** no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) prevê uma unificação dos documentos e livros fiscais aplicáveis aos contribuintes do ICMS e do IPI.

Em adição, a Lei Complementar nº 24/1975 positiva algumas linhas gerais relativas ao funcionamento do CONFAZ.

Em relação ao ISS, contudo, não há uma lei complementar, editada nos moldes do art. 37, XXII, da Constituição, que possa mediar a integração entre as administrações tributárias municipais.

Assim, diante da dificuldade de se firmar um convênio entre os mais de 5 mil municípios, os avanços relativos à questão têm ocorrido por meio de protocolos de cooperação firmados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no âmbito do Encontro Nacional de Administradores Tributários (ENAT), nos quais os entes municipais têm sido representados pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais e também, mais recentemente, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Em relação ao tema objeto da proposição em análise, por força do Protocolo ENAT nº 01/2006, os entes federados se comprometeram a promover reuniões e adotar providências necessárias ao desenvolvimento da NFS-e.

Posteriormente, por meio do Protocolo de Cooperação nº 11/2015, foi criado grupo de trabalho interinstitucional, “para desenvolver e implementar uma solução nacional unificada para a NFS-e e seu ambiente nacional, a fim de simplificar os processos de emissão e guarda desses documentos em todo o território nacional, bem como assegurar a integridade da informação neles contidos”.

Desde então, os trabalhos relativos à NFS-e têm evoluído no sentido do desenvolvimento de uma cesta de produtos tecnológicos que permitirão uma gestão eficiente do ISS, bem como a simplificação e padronização das obrigações acessórias do imposto, as quais, em muitos casos, resumir-se-ão à mera emissão de nota fiscal de serviços.

A implementação efetiva da NFS-e nesses moldes, porém, depende da criação do Comitê Gestor da Nota Fiscal, o qual será a instância

administrativa que irá deliberar sobre as regulamentações da NFS-e, com participação de representantes da União Federal e dos Municípios.

Como forma de resguardar a autonomia municipal, o projeto prevê que a adesão à NFS-e é facultativa e deverá ser instrumentalizada por convênio. Contudo, imagina-se que, diante da eficiência proporcionada pelas funcionalidades desenvolvidas, a adesão será um imperativo de responsabilidade na gestão fiscal.

Por essa razão, votamos pela **aprovação da matéria**, na forma de nosso substitutivo, no qual promovemos, porém, uma modificação no art. 8º do texto, para a exclusão da previsão de que a celebração de convênio com o CGNFS-e depende de autorização em lei.

De fato, na forma dos arts. 97 do Código Tributário Nacional, a regulamentação das obrigações tributárias acessórias não depende da edição de lei, podendo, de acordo com os seus arts. 96 e 113, ser estabelecida por atos infralegais do ente federativo. Desse modo, não se justifica que o convênio destinado a tratar do tema necessite de autorização legislativa.

Adicionalmente, com o objetivo de aperfeiçoar a técnica legislativa adotada na proposição, substituímos a menção à Secretaria de Finanças das Capitais (ABRASF) e à Confederação Nacional de Municípios (CNM) pela alusão à entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e à entidade de representação nacional dos Municípios brasileiros, respectivamente.

### **II.2.2 – ISS sobre intermediação eletrônica de transporte remunerado privado individual de passageiros**

No segundo tema, nós estamos amadurecendo uma nova questão, que é o tratamento tributário da intermediação digital, a qual faz com que a velha figura do cobrador de imposto, que vai ao estabelecimento da empresa, fique embolorada, pois a operação econômica principal se dá fora de um estabelecimento comercial, entre pessoas que não se conhecem e com intermédio de uma terceira pessoa domiciliada em outro município.

Com efeito, faz parte da nossa evolução como civilização adequarmos a lei a essa realidade, e a lei complementar é o mecanismo adequado para isso, pois a Constituição Federal atribui a ela a incumbência de dirimir os conflitos de competências entre os entes federativos (art. 146, I), bem como de estabelecer normas gerais tributárias (art. 146, III).

Pelo que ouvimos na audiência pública realizada para discussão do PLP nº 488/2018, os únicos parâmetros que **não respondem adequadamente** à atual situação são a cobrança do imposto nos locais onde **está situado o prestador** do serviço e **onde ocorre emplacamento** do veículo, principalmente em decorrência da guerra fiscal, que tem gerado uma concentração tributária prejudicial ao nosso federalismo.

Nesse sentido, um possível caminho para mitigar essa injustiça fiscal é a **pulverização da arrecadação**, por meio da ampliação da regra de que o fato gerador é considerado ocorrido no município em que ocorre o **consumo do serviço**.

Importante passo nesse sentido já foi dado pela Lei Complementar nº 157/2016, que adicionou o inciso XIX ao art. 3º da Lei Complementar nº 116/2003, para estabelecer que a competência para tributação das atividades de transporte é do local da **execução do serviço**.

Contudo, aplicativos como o “*Über*”, a “*Cabify*” e a “99” prestam serviço de intermediação entre o transportador e o consumidor, atividade atualmente enquadrada no item 10.02 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003 e que não se confunde com a de transporte, estando, dessa forma, sujeito à incidência do ISS no município do **estabelecimento prestador**.

Hoje, portanto, no serviço de transporte intermediado por aplicativo, **há uma prestação concomitante de dois serviços**, que, embora demandados ou consumidos em um município, são **tributados em locais separados**: o transporte e a intermediação.

Com essa proposição, o Senador Airton Sandoval - de forma correta, a nosso ver -, resolve essa situação e coloca como destinatário do ganho tributário o município do consumo, promovendo justiça fiscal.

Também sob o ponto de vista do contribuinte, o art. 13 do projeto viabiliza a modificação de competência ora proposta, ao prever que o ISS incidente nas operações de transporte remunerado individual de passageiros intermediado por aplicativos “terá sua escrituração, com apurações e informações de interesse dos Municípios e do Distrito Federal, realizada por meio de obrigação padronizada para todo o território nacional, nos termos desta Lei Complementar”.

Portanto, os Municípios, ao aderirem ao sistema NFS-e, passarão a adotar o padrão nacional de obrigações acessórias relativas ao serviço em questão.

Por essa razão, nosso voto é pela **aprovação da matéria**, na forma do substitutivo que acompanha este parecer, no qual introduzimos pequenos aperfeiçoamentos.

Em nossa primeira modificação, corrigimos mera falha de redação do art. 11 do projeto, incluindo a expressão “no caso dos serviços” no dispositivo, sem alteração em seu significado.

Nossa segunda modificação é a supressão do art. 14, o qual veda aos Municípios e ao Distrito Federal “a imposição a contribuintes não estabelecidos em seu território de qualquer outra obrigação acessória com relação aos serviços referidos no art. 13, inclusive a exigência de inscrição nos cadastros municipais e distritais ou de licenças e alvarás de abertura de estabelecimentos nos respectivos Municípios e no Distrito Federal”.

De fato, a extraterritorialidade tributária já é regulada de forma suficiente pelo art. 102 do Código Tributário Nacional, sendo desnecessária a previsão do dispositivo quanto a essa questão.

Ademais, a vedação à instituição de quaisquer obrigações acessórias, sem que haja compromisso voluntariamente assumido pelo ente na forma convênio, poderia vulnerar a autonomia municipal.

Em face do exposto, votamos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, **não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária** do Projeto de Lei Complementar nº 521, de 2018, bem como dos apensados, o Projeto de Lei Complementar nº 516, de 2018, e 488 de 2018. **No mérito, votamos pela aprovação** dos projetos, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em        de        de 2018.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN  
Relator



## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 521, DE 2018**

Apensados: PLP nº 488/2018 e PLP nº 516/2018

Institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) e altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros previamente contratado por intermédio de aplicativos.

O Congresso Nacional decreta:

#### **CAPÍTULO I**

##### **DISPOSIÇÃO GERAL**

Art. 1º Esta Lei Complementar institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) e altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para dispor sobre a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros previamente contratado por intermédio de aplicativos.

#### **CAPÍTULO II**

##### **DA NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA (NFS-E)**

Art. 2º É instituída a NFS-e, de padrão nacional, com vistas a unificar e simplificar os processos de emissão e guarda da nota fiscal em todo o território nacional e a assegurar a integridade da informação nela contida.

Art. 3º A NFS-e poderá ser utilizada pelos contribuintes do ISS, da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), de acordo com regulamentação

expedida pelo Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (CGNFS-e), a que se refere o art. 4º.

Art. 4º Para gerir a padronização da NFS-e, é instituído o CGNFS-e com a composição e as competências estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 5º O CGNFS-e será composto por:

I – cinco membros representantes da União, integrantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e respectivos suplentes;

II – um membro representante dos Municípios da Região Centro-Oeste e respectivo suplente;

III – um membro representante dos Municípios da Região Nordeste e respectivo suplente;

IV – um membro representante dos Municípios da Região Norte e respectivo suplente;

V – um membro representante dos Municípios da Região Sudeste e respectivo suplente;

VI – um membro representante dos Municípios da Região Sul e respectivo suplente.

Parágrafo único. Os membros representantes da União e os respectivos suplentes serão indicados pelo Secretário da Receita Federal do Brasil, e os membros representantes dos Municípios e os respectivos suplentes serão indicados pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e pela entidade de representação nacional dos Municípios brasileiros, em alternância.

Art. 6º Compete ao CGNFS-e criar ambiente de dados nacional, padronizar o leiaute e expedir normas regulamentadoras da NFS-e.

Art. 7º O CGNFS-e poderá instituir grupos ou subgrupos de trabalho, inclusive com representantes de outros órgãos ou entidades dos contribuintes, para estudo e apresentação de propostas de matérias específicas, que poderão abranger, para determinadas operações ou serviços,

a emissão da NFS-e de forma consolidada ou mensal, desde que apoiada em sistema eletrônico disponível para acesso às administrações tributárias.

Art. 8º A adesão dos Municípios à NFS-e dependerá de celebração de convênio com o CGNFS-e.

Art. 9º A instalação do CGNFS-e ocorrerá no prazo de até trinta dias após a indicação de seus membros.

Art. 10. O CGNFS-e elaborará seu regimento interno e poderá expedir outras normas necessárias ao exercício de sua competência, mediante resolução.

### CAPÍTULO III

#### DA TRIBUTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS PREVIAMENTE CONTRATADO POR INTERMÉDIO DE APLICATIVOS

Art. 11. O art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º O serviço considera-se prestado, e o imposto, devido, no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXVI, quando o imposto será devido no local:

.....  
XXVI – do embarque do tomador dos serviços de transporte remunerado privado individual de passageiros previamente contratado por intermédio de aplicativos, no caso dos serviços descritos no subitem 1.10 da lista anexa.

.....”(NR)

Art. 12. O item 1 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte subitem 1.10:

“1 – .....

.....  
1.10 – Agenciamento, organização, intermediação, planejamento e gerenciamento de informações, por meio eletrônico, de serviços de transporte remunerado privado

individual de passageiros previamente contratado por intermédio de aplicativos.

.....”(NR)

Art. 13. O ISS incidente sobre os serviços descritos no subitem 1.10 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003, terá sua escrituração, com apurações e informações de interesse dos Municípios e do Distrito Federal, realizada por meio de obrigação padronizada para todo o território nacional, nos termos desta Lei Complementar.

#### CAPÍTULO IV

#### DISPOSIÇÃO FINAL

Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor:

I – após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial, quanto aos arts. 11 a 13;

II – na data de sua publicação, quanto aos demais artigos.