

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 2007

Altera a Lei Complementar nº 116, de 2003, de modo a aumentar para 10% o teto nacional da alíquota de ISSQN do setor financeiro e universalizar a tributação sobre serviços bancários.

Autora: Deputada Luciana Genro

Relator: Deputado Mussa Demes

I - RELATÓRIO

Com o Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2007, pretende a ilustre Deputada Luciana Genro alterar a redação do art. 8º da Lei Complementar nº 116, de 2003, assim como acrescentar novo item à lista de serviços sujeitos ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), anexa àquele diploma normativo. As modificações propostas se destinam, em primeiro lugar, a elevar a alíquota máxima do imposto, para os serviços bancários enumerados no item 15, da lista anexa, e, além disso, ampliar o rol dos serviços prestados por instituições financeiras sujeitos à incidência daquele tributo.

Esclarece a autora que, após a aprovação da Lei Complementar nº 116, de 2003, alguns Municípios sofreram redução nas receitas de ISS decorrentes de serviços bancários, tendo em vista que a mencionada lei instituiu um teto geral de 5% para a alíquota do imposto, inexistente na legislação anterior, limite ao qual tiveram que ajustar-se os que antes praticavam alíquotas mais elevadas, com foi o caso, entre outros, dos Municípios de Porto Alegre (RS) e Campinas (SP). Argumenta ainda, para

justificar a ampliação do rol de serviços atingidos pelo ISS, que, escorando-se no entendimento de que o rol de serviços enumerados no anexo à Lei Complementar nº 116 é taxativo, muitos bancos vêm contestando a incidência do imposto sobre parte dos serviços por cuja prestação auferem receitas de seus clientes, sob a alegação de que não estariam expressamente relacionados na mencionada lista.

O projeto, que está sujeito ao exame do Plenário, nos termos do art. 24, II, “a”, do Regimento Interno, foi distribuído a este Colegiado para exame de mérito e de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nos termos do art. 54 desse mesmo regimento.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão, antes do exame do mérito, inicialmente apreciar a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e ao orçamento anual, nos termos do Regimento Interno e da Norma Interna da CFT que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, aprovada em 29 de maio de 1996.

De acordo com a referida norma interna, considera-se compatível a proposição que não conflite com o PPA, a LDO, o orçamento anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal e, adequada a proposição que a eles se ajuste ou esteja por eles abrangida.

Convém assentar, antes de aprofundar a análise do tema, uma premissa indispensável à compreensão do raciocínio que adiante se vai desenvolver, e que diz respeito à natureza do exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária de proposições, como a de que ora se trata, voltadas para a complementação de dispositivos de natureza constitucional.

O Projeto de Lei Complementar em exame trata da regulamentação do ISS, cumprindo nesse passo dever que a Constituição impôs ao Parlamento no art. 156, § 3º, I:

Art. 156.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo [o ISS], cabe à lei complementar:

I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

A lei complementar tem um campo de atuação específico e delimitado pelo texto constitucional. Sempre que o constituinte entendeu que determinado tema deveria merecer especial preocupação do legislador infraconstitucional, determinou que a sua disciplina se regulasse mediante essa espécie legislativa. E os temas sobre os quais julgou recomendável estabelecer essa obrigação de um acordo de vontades mais abrangente, no âmbito da tributação e das finanças públicas, em geral dizem respeito à fixação de normas e princípios gerais e aos aspectos em que os interesses das várias unidades da Federação se contrapõem.

A título de exemplo, mencionem-se, entre vários outros, dos seguintes dispositivos:

a) art. 155, § 1º, III: que trata da competência para instituir o imposto sobre transmissão de bens e direitos por doação ou *causa mortis*, quando o doador ou o *de cujus* possui bens ou reside no exterior;

b) art. 155, § 2º, XII: que trata da disciplina dos aspectos do imposto sobre circulação de mercadorias em que pode haver repercussões das decisões de um Estado sobre a arrecadação dos demais;

c) art. 156, § 3º: que trata da disciplina dos aspectos do ISS em que, da mesma forma que no item anterior, as decisões dos Municípios interferem nos interesses uns dos outros.

Quando atua no exercício dessa competência, portanto, como bem se pode observar dos exemplos enumerados acima, o legislador, embora integrando o Parlamento da União, age na qualidade de legislador federal, vale dizer, da Federação. Age como árbitro – para o que se requer imparcialidade –, age buscando um acordo entre os interesses contrapostos, com vistas à concretização dos valores de solidariedade, autonomia e equilíbrio em que assenta a união indissolúvel de Estados e Municípios brasileiros, que forma a República Federativa de que todos somos cidadãos. Nesses casos, portanto, o legislador federal representa as unidades subnacionais na formação da vontade dos órgãos federais¹.

¹ Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10ª ed. revista. Malheiros, São Paulo, 1995, p. 102.

Em matéria de repartição de receitas entre os diversos níveis do poder público – como o de que trata a proposta ora sob exame, ainda que de maneira indireta – sobreleva essa necessidade de um atuar imparcial, buscando o equilíbrio.

O Projeto de Lei nº 19, de 2007, destina-se basicamente à adoção de duas providências: (a) a elevação do limite superior da alíquota do ISS sobre serviços bancários; e (b) a inclusão de um novo item à lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 2003, que especifica os serviços sujeitos à incidência daquele tributo, com o objetivo de superar certas dúvidas ainda existente quanto à sua incidência sobre determinadas receitas.

Apesar de dispor sobre tributo da competência municipal – pelo que em princípio não traria impacto orçamentário e financeiro no âmbito federal –, como o ISS compõe o conjunto de despesas dedutíveis pelo contribuinte, na apuração do lucro sujeito ao Imposto sobre a Renda e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas tributadas pelo lucro real – que é o caso das instituições financeiras –, ocorre que um aumento desse imposto implicará, naturalmente, redução do lucro dessas empresas e, por conseguinte, redução na arrecadação federal dos mencionados tributos. A proposta ocasiona, assim, uma transferência indireta de receitas da União (e dos Estados, por força do art. 159 da Constituição), para os Municípios – o que, nos limites estreitos da interpretação literal da Norma Interna da CFT supramencionada, seria de declarar-se inadequação orçamentária e financeira.

Nada obstante, o Projeto de Lei promove também o incremento do agregado das arrecadações da União e dos Municípios. Grosso modo, para cada R\$ 1,00 de incremento no ISS das instituições financeiras a arrecadação do imposto de renda e da CSLL se reduzirá em cerca de R\$ 0,34. Os demais R\$ 0,66 representam aumento líquido da receita agregada. Desses R\$ 0,34 em que se reduz a receita dos tributos federais, ademais, apenas R\$0,28 significam transferência efetiva de recursos da União e dos Estados para os Municípios (em consequência das transferências já previstas no art. 159 do texto constitucional).

Ante a argumentação acima exposta, parece razoável concluir pela adequação financeira e orçamentária do Projeto, com base em uma interpretação mais abrangente – e mais apropriada – do verdadeiro alcance da norma em questão. É que, como visto, na análise de proposições em que estão em jogo interesses conflitantes das unidades da Federação,

impõe-se ao Congresso o dever de se despir do viés de legislador da União para assumir verdadeiramente o papel de legislador complementar da Constituição, com o qual nos parece incompatível o ato de fulminar, em preliminar, uma proposição legislativa, por inadequação verificada exclusivamente com relação ao orçamento da União.

Ao contrário, a proposta deve ser analisada sob ponto de vista mais elevado, que permita, em um panorama mais abrangente, considerar o montante global das receitas públicas: e nesse passo ela se mostra compatível e adequada financeira e orçamentariamente.

No que tange ao mérito, o projeto toma a iniciativa de promover uma correção, ainda que tímida, nos rumos de uma distorção da economia nacional, que hoje se assenta em um amplo conjunto de privilégios outorgados ao capital financeiro, em detrimento dos interesses dos cidadãos e dos setores produtivos.

Corolário das grandes mudanças verificadas nas últimas décadas do Século XX, fenômeno que se convencionou chamar de “Globalização”, a necessidade de um sistema financeiro pujante e fortalecido como fundamento para o desenvolvimento sustentável das nações alcançou, no Brasil, um nível de exagero sem paralelos. Disso é prova, entre outros fatos, o montante estratosférico dos lucros sucessiva e continuamente obtidos por essas empresas, no País, nos últimos anos – a ponto de já nos podermos credenciar ao título de “Paraíso Financeiro Internacional”.

Nesse passo, andou mal o Congresso ao fixar, na Lei Complementar nº 116, de 2003, um limite de 5% para a alíquota do ISS também sobre os serviços prestados por essas instituições. Elas devem efetivamente contribuir para o esforço fiscal do País com uma parcela mais significativa, visto que tantos benefícios têm auferido em sua atividade.

Deve-se acrescentar, ainda, em favor do Projeto de que ora se trata, que a grande capilaridade dessas instituições financeiras e a sua concentração em grandes conglomerados econômicos têm sido apontados como vetor de um fenômeno bastante nocivo para o País: a descapitalização dos Municípios do interior. De fato, a legislação brasileira ainda não prevê, como em países de estrutura democrática mais consolidada, a obrigação de essas organizações reinvestirem os recursos na própria localidade em que foram captados, o que tem levado a um processo de enxugamento da

poupança do interior, para irrigar investimentos nas metrópoles – que em geral apresentam oportunidades mais atraentes e de menor risco.

Também sob esse ponto de vista a proposta se mostra positiva, portanto, de vez que permite reter-se, nos Municípios, uma parcela maior da renda neles obtida pelos bancos.

Isso posto, tendo em conta os argumentos acima enumerados, **voto pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação.**

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado Mussa Demes
Relator